

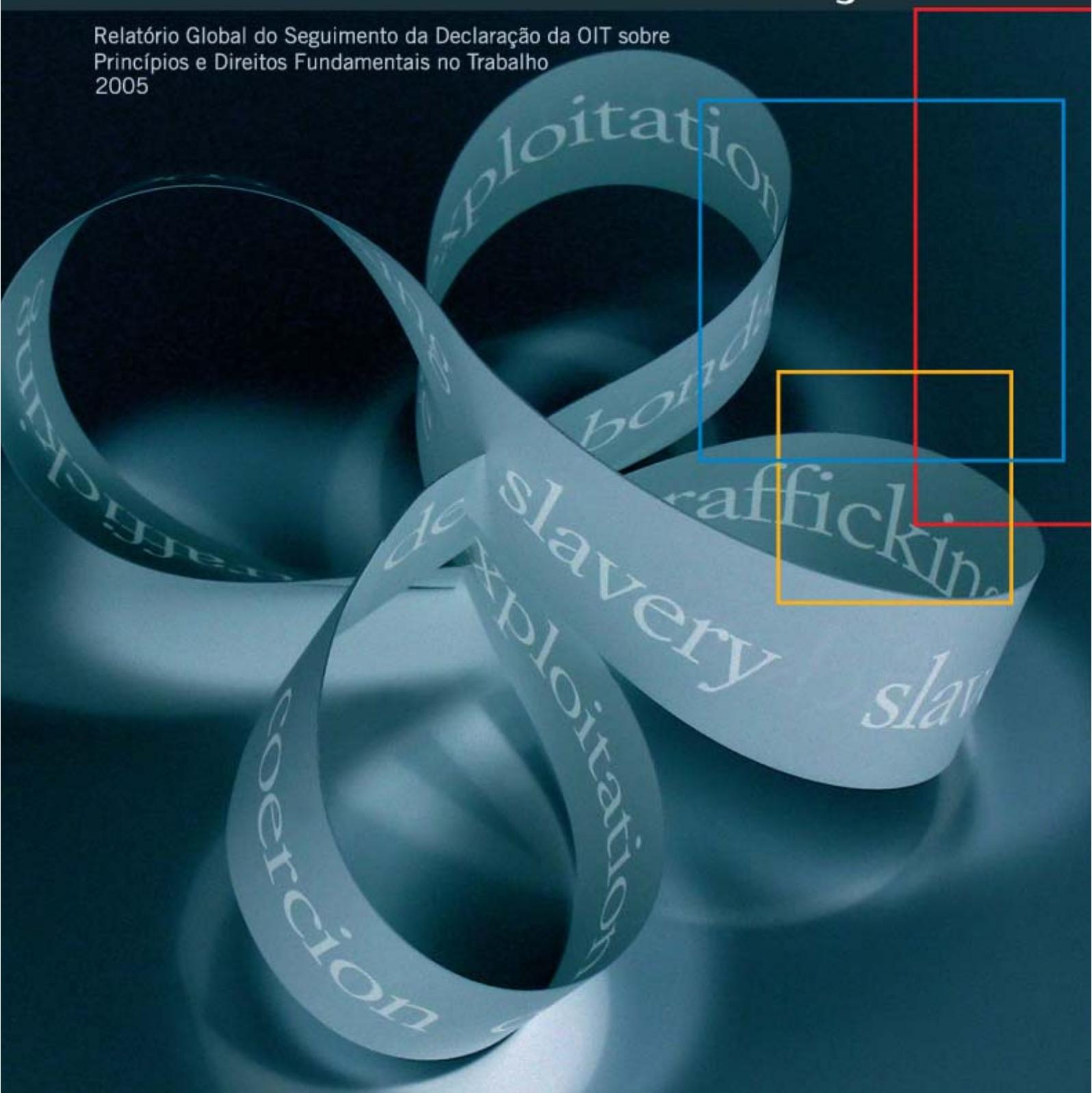


Organização
Internacional do
Trabalho

Brasil

Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado

Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre
Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho
2005



Aliança global
contra trabalho forçado

RELATÓRIO DO DIRETOR-GERAL

Aliança global contra trabalho forçado

Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT
sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho
2005

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO
93ª REUNIÃO 2005

Relatório I (B)

SECRETARIA INTERNACIONAL DO TRABALHO
GENEVA

Este Relatório pode ser também consultado no *site* da OIT na Internet www.ilo.org/declaration

ISBN 92-2-815360-1 (impresso)
92-2-817508-7 (web/pdf)

Primeira edição 2005

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da Secretaria Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovção.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 426-0100, ou no *International Labour Office*, CH-1211. *Geneva* 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: bravendas@oitbrasil.org.br

Conteúdo

Introdução

Parte I. Compreendendo e medindo hoje o trabalho forçado

1. Trabalho forçado: definições e conceitos

Definição das características identificadoras de trabalho forçado
Trabalho forçado e legislação sobre tráfico
Trabalho forçado e escravidão
Terminologia nacional referente a trabalho forçado
Conceito universal com variações nacionais
Sistemas tradicionais e mais recentes de trabalho forçado

2. Estimativa mínima de trabalho forçado no mundo

Tipologia do trabalho forçado
Medindo o trabalho forçado
Estimativa global de trabalho forçado
Formas principais de trabalho forçado
Distribuição por regiões
Tráfico de pessoas
Trabalhadores forçados por sexo e idade

Parte II. Quadro global e dinâmico

1. Principais tendências globais e evolução

2. Combatendo a impunidade: a legislação e seu cumprimento

Evolução global e regional: promovendo a conscientização
Experiência nacional

3. Trabalho forçado e o estado

Trabalho forçado imposto pelo Estado: considerações gerais
Caso especial de Mianmar
Trabalho forçado em prisões e centros de detenção

4. Pobreza, discriminação e trabalho forçado

Trabalho servil no Sul da Ásia

América Latina: enfoque na servidão por dívida e em povos indígenas

África: trabalho forçado num contexto de pobreza e tradição

5. Trabalho forçado, migração e tráfico de pessoas

Conseqüências da migração e do tráfico para trabalho forçado nos países de destino

Tráfico para exploração de trabalho forçado: analisando dados empíricos

Migrantes e trabalho doméstico forçado

Tráfico e exploração sexual forçada

Setores econômicos, sistemas de recrutamento e ganhos envolvidos

Principais causas do tráfico de pessoas

Trabalho forçado como conseqüência de migração e tráfico internos

Ligações entre aplicação da lei e proteção da vítima

Necessidade de prevenção e de melhor gerenciamento da migração

6. Trabalho forçado e economia global: questões políticas

Parte III. Ação global de combate ao trabalho escravo

1. Ação da OIT nos termos do seguimento da Declaração

Ação da OIT contra trabalho forçado

Ação da OIT nos termos do seguimento da Declaração

Visão global da ação da OIT contra trabalho forçado desde 2001

Pesquisa, estudos e levantamentos

Conscientização e mobilização

Assessoria em matéria de legislação e de estruturas políticas

Formação e construção de capacidade

Prevenção e reabilitação com base na comunidade

Que se aprendeu com a cooperação técnica da OIT?

2. Proposta de plano de ação

Elementos de um Plano de Ação Global: questões gerais

Ação específica da OIT

Introdução

1. Há quatro anos, o primeiro Relatório Global* sobre trabalho forçado chamava a atenção para a gravidade dos problemas de trabalho forçado no mundo moderno, com “suas novas e horríveis formas”, como o tráfico de pessoas, que se somam às formas mais antigas.¹ Desde então, a OIT vem procurando mobilizar a opinião mundial com vista a uma globalização justa, na qual as pessoas tenham prioridade e sejam plenamente observadas as normas fundamentais do trabalho consubstanciadas na Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, adotada em 1998. Tratar com prioridade o trabalho forçado é uma maneira muito prática de contribuir para a conquista desse objetivo global.

2. Nesse período, muito se aprendeu sobre as características básicas do trabalho forçado contemporâneo. Cabe ressaltar que a OIT já não está sozinha a chamar a atenção para novas modalidades de trabalho forçado e de práticas análogas à escravidão. Há sinais alentadores de envolvimento dos Estados-membros da OIT, de organizações de trabalhadores e de empregadores e da comunidade internacional com a solução dos problemas. Entre importantes progressos estão os primeiros planos de ação contra trabalho forçado e trabalho em regime de servidão, por exemplo, no Brasil e no Paquistão. São cada vez maiores os compromissos com a adoção de novas leis ou políticas sobre a matéria, por exemplo, em algumas economias em transição no Leste da Ásia. Há vários planos de ação ou declarações regionais contra o tráfico de pessoas, nos quais se reconhece cada vez mais a dimensão do trabalho forçado e do trabalho infantil. E, após a recente entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas contra o

Crime Organizado Transnacional e de seu Protocolo para Prevenir, Eliminar e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente de Mulheres e Crianças (Protocolo do Tráfico, também conhecido como Protocolo de Palermo), vários Estados-membros começaram a adotar nova legislação ou a emendar sua legislação penal para enfrentar as dimensões do tráfico de trabalho forçado.

3. Esses fatos são todos muito significativos. E, mais ainda, em termos de conhecimento prático e de conscientização do trabalho forçado moderno, tudo indica que estamos apenas divisando a ponta de um *iceberg* inquietador. Os sinais de alarme acionados há quatro anos parecem hoje mais do que justificados. O trabalho forçado está presente, de alguma forma, em todos os continentes, em quase todos os países e em toda espécie de economia. Há casos persistentes do que pode ser chamado de formas “tradicionais” de trabalho forçado. Essas formas incluem sistemas de trabalho servil profundamente arraigados em regiões do Sul da Ásia; servidão por dívida, que afeta principalmente as populações indígenas em regiões da América Latina, e as práticas residuais relacionadas com a escravidão hoje mais visíveis na África Ocidental. Há também várias formas de trabalho forçado impostas pelo Estado quer para fins econômicos ou políticos. O trabalho forçado afeta hoje também consideráveis contingentes de trabalhadores migrantes que são levados de seus países ou de suas comunidades de origem.

4. Formas mais antigas de coerção e compulsão estão adotando novos aspectos. O sistema de trabalho em regime de servidão continua muito em evidência no Sul da Ásia e representa o maior contingente de trabalhadores forçados no mundo contemporâneo. Mas

* O primeiro Relatório Global sobre trabalho escravo foi traduzido, editado e publicado, em português, pelo Escritório da OIT no Brasil, sob o título NÃO AO TRABALHO FORÇADO (Nº do ed.).

1. OIT: *Stopping forced labour*; Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Reunião, Genebra, 2001, p. 1.

esses sistemas têm mudado nestas últimas três ou quatro décadas. Estendem-se agora a diferentes setores da economia informal, como também ao setor agrícola, onde se encontrava anteriormente a maior parte do trabalho em regime de servidão. O tráfico de pessoas tem assumido também novas formas e dimensões ligadas a recentes avanços na tecnologia, no transporte e no crime organizado transnacional.

5. Trabalho forçado é um tema delicado e os governos relutam às vezes em investigá-lo e em reconhecer sua existência em seus países. É muito difícil gerar e manter a vontade política de fazer minuciosas investigações que requer a identificação de práticas de trabalho forçado, e combatê-las. As próprias vítimas podem esquivar-se de se apresentarem e darem testemunho, não só por medo de represálias de seus exploradores como também de serem apanhadas pelas autoridades responsáveis pela aplicação das leis de imigração ou de outras.

6. Para avançar efetivamente – em termos de legislação, de políticas ou de medidas concretas – é essencial compreender os principais aspectos de grande parte do trabalho forçado contemporâneo. Primeiro, é mais comum ser imposto por agentes privados do que diretamente pelo Estado. Segundo, o endividamento induzido é um poderoso meio de coerção, reforçado por ameaças de violência ou de castigos contra trabalhadores vítimas do trabalho forçado ou suas famílias. Terceiro, a precariedade da situação legal de milhões de migrantes, mulheres e homens, torna-os particularmente vulneráveis à coação, tendo em vista a ameaça adicional e sempre presente de denúncia às autoridades. As vítimas podem se ver diante da difícil opção entre aceitar condições de trabalho altamente exploradoras ou correr o risco de deportação para seus países de origem se partirem para a defesa de seus direitos. Quarto, um número cada vez maior de pesquisas, especialmente sobre a situação de vítimas do tráfico para trabalho forçado em países industrializados, tem ajudado a identificar grave lacuna legislativa que dificulta a luta contra formas ocultas e muitas vezes sutis de coação na economia privada.

7. O trabalho forçado deve ser punível como crime. E é precisamente isso que está acontecendo em quase todo o mundo. A grande maioria dos Estados-membros da OIT ratificou uma ou outra de suas duas convenções sobre trabalho forçado e, em geral, as duas. A tendência é de pura e simples eliminação do trabalho forçado, da escravidão e de práticas análogas à escravidão em constituições nacionais, em códigos penais e, às vezes, em códigos do trabalho. Sanções podem ser impostas por lei à utilização de trabalho forçado (embora possam ser muito brandas). Dois problemas, porém, parecem presentes em quase todo o mundo. Primeiramente, salvo poucas exceções, não há uma definição precisa de trabalho forçado, o que dificulta sua

identificação e punição. Em segundo lugar, e em consequência do problema anterior, são muito poucos os processos contra o delito de trabalho forçado em todo o mundo. Instala-se assim um círculo vicioso: legislação pouco clara, pouco ou nenhum recurso para ações penais e limitada conscientização ou publicidade, redundando na falta de pressão com vista a uma legislação mais precisa, e assim por diante.

8. De outro lado, os Estados-membros precisam fazer mais do que simplesmente criminalizar o trabalho forçado. Precisam cuidar também dos aspectos estruturais que o favorecem como deficiências políticas e do mercado de trabalho. Regulamentações do mercado de trabalho ou políticas de migração, ao serem formuladas, devem ter em vista a redução do risco de trabalhadores caírem na armadilha de trabalho forçado. Essas medidas promocionais “mais suaves” podem representar grande avanço na erradicação das circunstâncias que, em última instância, conduzem a trabalho forçado.

9. Este segundo Relatório Global sobre trabalho forçado tem os seguintes objetivos:

- ☞ Primeiro, tendo em vista a expressão “trabalho forçado” ser muitas vezes malcompreendida, explicar como o conceito é definido na legislação internacional e discutir alguns parâmetros para identificar, na prática, situações reais de trabalho forçado.
- ☞ Segundo, apresentar a primeira estimativa global mínima do número de pessoas em condição de trabalho forçado, feita por uma organização internacional e dividida por região geográfica e pela forma de trabalho forçado.
- ☞ Terceiro, oferecer um panorama global e dinâmico de sistemas contemporâneos de trabalho forçado e das ações para erradicá-lo. Essa parte começa por uma revisão crítica das estruturas legais contra trabalho forçado e da aplicação concreta da lei. Seções sucessivas examinarão, com maior profundidade, três importantes categorias atuais de trabalho forçado: a imposta pelo próprio Estado por razões econômicas, políticas e outras; a ligada à pobreza e à discriminação, principalmente em países em desenvolvimento e, por último, o trabalho forçado como seqüela da migração e do tráfico de trabalhadores vulneráveis em todo o mundo. Dessa análise pode resultar considerável acervo de boas práticas e de compromisso de avançar nesse tópico tão sensível. A última seção discute até que ponto o trabalho forçado moderno faz parte da tessitura de um mundo globalizado.
- ☞ Quarto, o Relatório repassa a ajuda da OIT a Estados-membros na erradicação do trabalho forçado – parte dela prestada juntamente com outras organizações internacionais. Essa análise, felizmente,

é mais promissora do que a do primeiro Relatório Global sobre a matéria. A criação de um Programa de Ação Especial de Combate ao Trabalho Forçado ajudou a renovar os esforços da OIT, a pôr as questões de maneira mais incisiva na tela do radar dos Estados-membros da OIT e de parceiros internacionais e a dar início a novos programas operacionais. Além disso, a OIT, com atividades em número cada vez maior, continua a se ocupar do problema específico do tráfico de crianças.

✍ Finalmente, este Relatório visa o futuro. Os próximos quatro anos serão de importância crucial na luta contra o trabalho forçado contemporâneo. O trabalho de base importante já foi feito e começam a aparecer modelos de ação integrada contra o trabalho forçado no âmbito nacional. Uma das mensagens fundamentais deste Relatório é que, embora represente um tremendo desafio para todos, a erradicação do trabalho forçado é administrável. Com coragem e determinação no

enfrentamento do crime e da corrupção e com a alocação de recursos necessários, os Estados-membros e a comunidade internacional podem assumir uma liderança real e duradoura na erradicação das diferentes formas de trabalho forçado documentadas neste Relatório.

10. Acima de tudo, os Estados-membros que manifestam seu compromisso de enfrentar os problemas de trabalho forçado – adotando leis apropriadas e estruturas políticas, documentando a incidência de trabalho forçado e agindo com ação múltipla para combatê-lo – devem ser louvados e de forma alguma criticados ou punidos. No espírito da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, o terreno está preparado para se dar início à luta contra um mal social que não tem cabimento no mundo moderno. Para se alcançar uma justa globalização, e trabalho decente para todos, é imperativo a erradicação do trabalho forçado.





PARTE I

Compreendendo e medindo hoje o trabalho forçado

1. Trabalho forçado: definições e conceitos

11. Desde o último Relatório Global sobre a matéria, vem-se verificando que o trabalho forçado, em suas diferentes formas, pode ocorrer em todas as sociedades, tanto em países em desenvolvimento como industrializados e de nenhum modo está reduzido a alguns bolsões pelo mundo. Apesar disso, o próprio conceito de trabalho forçado, conforme definido nas normas da OIT sobre a matéria, não foi ainda bem-assimilado. Em muitos lugares, a expressão continua sendo associada principalmente a práticas de trabalho forçado em regimes totalitários, como os flagrantes abusos da Alemanha de Hitler, da União Soviética de Stálin ou do Camboja de Pol Pot. Na outra ponta do espectro, expressões como “escravidão moderna”, “práticas análogas à escravidão” e “trabalho forçado” podem ser usadas sem muita precisão para se referir a condições precárias e insalubres de trabalho, inclusive de salários muito baixos. De fato, em algumas legislações nacionais, atraso no pagamento de salários ou remuneração abaixo do salário mínimo legal é considerado como um dos fatores presentes numa situação de trabalho forçado.

Características identificadoras de trabalho forçado

12. Em sua primeira convenção sobre a matéria, a Convenção sobre Trabalho Forçado, 1930 (nº 29), a OIT define trabalho forçado, para fins do direito internacional, como “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente” (artigo 2º (1))¹. O outro instrumento fundamental da OIT, a

Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (nº 105), define que trabalho forçado jamais pode ser usado para fins de desenvolvimento econômico ou como instrumento de educação política, de discriminação, disciplinamento através do trabalho ou como punição por participar de greves (artigo 1º). A Convenção enumera certos fins para os quais o trabalho forçado *nunca* pode ser imposto, mas sem alterar o conceito básico na lei internacional.

13. O trabalho forçado não pode simplesmente ser equiparado a baixos salários ou a más condições de trabalho. Tampouco cobre situações de mera necessidade econômica, por exemplo, quando um trabalhador não tem condições de deixar um posto de trabalho devido a escassez, real ou suposta, de alternativas de emprego. Trabalho forçado representa grave violação de direitos e restrição da liberdade humana, conforme definido nas convenções da OIT sobre a matéria e em outros instrumentos internacionais correlatos sobre escravidão, práticas análogas à escravidão, servidão por dívida ou condição servil.

14. A definição da OIT de trabalho forçado tem dois elementos básicos: trabalho ou serviço imposto sob ameaça de punição e aquele executado involuntariamente. O trabalho desenvolvido pelos órgãos supervisores da OIT, nestes mais de 75 anos, tem ajudado a esclarecer esses dois elementos. A punição não precisa vir na forma de sanções penais, mas pode representar a perda de direitos e privilégios. Além disso, uma ameaça de punição pode assumir múltiplas e diferentes formas. Evidentemente, a mais extrema implica violência ou confinamento ou mesmo ameaças de morte à vítima

1. A Convenção prevê algumas exceções, particularmente com referência ao serviço militar e mesmo assim a trabalho de natureza puramente militar; obrigações cívicas normais, trabalho de presos condenados judicialmente, desde que trabalhem sob supervisão da autoridade pública; trabalho em casos de emergência, como guerras ou calamidades, e pequenos serviços comunitários (artigo 2º (2)).

Quadro 1.1
Identificação de Trabalho Forçado na Prática

Falta de consentimento (natureza involuntária do trabalho) (“itinerário” do trabalho forçado)

- ✗ Escravidão por nascimento ou por descendência de escravo / servidão por dívida
- ✗ Rapto ou seqüestro
- ✗ Venda de pessoa a outra
- ✗ Confinamento no local de trabalho – em prisão ou em cárcere privado
- ✗ Coação psicológica, isto é, ordem para trabalhar, apoiada em ameaça real de punição por desobediência
- ✗ Dívida induzida (por falsificação de contas, preços inflacionados, redução do valor de bens ou serviços produzidos, taxas de juros exorbitantes, etc.)
- ✗ Engano ou falsas promessas sobre tipos e condições de trabalho
- ✗ Retenção ou não pagamento de salários
- ✗ Retenção de documentos de identidade ou de pertences pessoais de valor

Ameaça de punição (meios de manter alguém em regime de trabalho forçado)

- ✗ Violência física contra o trabalhador ou sua família ou pessoas próximas
- ✗ Violência sexual
- ✗ (Ameaça de) represálias sobrenaturais
- ✗ Prisão ou confinamento
- ✗ Punições financeiras
- ✗ Denúncia a autoridades (polícia, autoridades de imigração, etc.) e deportação
- ✗ Demissão do emprego atual
- ✗ Exclusão de empregos futuros
- ✗ Exclusão da comunidade e da vida social
- ✗ Supressão de direitos ou privilégios
- ✗ Privação de alimento, habitação ou de outras necessidades
- ✗ Mudança para condições de trabalho ainda piores
- ✗ Perda de *status* social

ou a seus familiares. Pode haver também formas mais sutis de ameaça, às vezes de natureza psicológica. Situações analisadas pela OIT envolvem ameaças de denúncia da vítima à polícia ou a autoridades de imigração, quando sua situação de emprego é ilegal, ou denúncia a dirigentes locais no caso de jovens forçadas a se prostituírem em cidades distantes. Outras punições podem ser de natureza financeira, como penas econômicas ligadas a dívidas, o não pagamento de salários ou a perda de salários juntamente com ameaças de demissão quando o trabalhador se recusa a fazer horas extras além do estipulado em seus contratos ou na legislação nacional. Há casos de empregadores que exigem também de trabalhadores a entrega de seus documentos pessoais para depois ameaçá-los de confisco, com o objetivo de impor trabalho forçado.

15. Com referência à liberdade de escolha, os órgãos supervisores da OIT têm abordado variados aspectos que incluem: forma e conteúdo do consentimento; papel das pressões externas ou das coações indiretas e possibilidade de revogar o consentimento dado livremente. Aqui também podem ocorrer formas sutis de coação. Muitas vítimas se envolvem inicialmente em situações de trabalho forçado por seu próprio consentimento, embora por meio de engano e fraude, para mais tarde descobrir que já não

podem deixar livremente o trabalho. Ficam incapacitadas de deixar o trabalho devido a coerções legais, físicas ou psicológicas. O consentimento inicial pode ser considerado irrelevante quando obtido por engano ou fraude. O Quadro 1.1 oferece os principais elementos ou características que podem ser usados para identificar na prática situações de trabalho forçado.

16. Situações de trabalho forçado podem estar generalizadas em algumas atividades econômicas ou industriais que se prestam a práticas abusivas de contratação e emprego. Uma situação, porém, de trabalho forçado é determinada pela natureza da relação entre uma pessoa e um “empregador” e não pelo tipo da atividade desenvolvida, por mais duras ou perigosas que possam ser as condições de trabalho. Nem é a legalidade ou ilegalidade da atividade, segundo leis nacionais, que determina se o trabalho é ou não forçado. Uma mulher forçada à prostituição está em situação de trabalho forçado, tendo em vista a natureza involuntária do trabalho e a ameaça sob a qual trabalha, independentemente da legalidade ou ilegalidade da atividade. Do mesmo modo, uma atividade não precisa ser oficialmente reconhecida como “atividade econômica” para ser eventualmente considerada como “trabalho forçado”. Por exemplo, uma criança ou adulto

que, sob coação, exerce a mendicância será considerado como executor de trabalho forçado.

17. O trabalho forçado é também uma das piores formas de trabalho infantil, conforme definido pela Convenção, da OIT, sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (nº 182). Trabalho infantil equivale a trabalho forçado não só quando a criança, indivíduo sujeito de direitos, é forçada a trabalhar por uma terceira pessoa sob ameaça de punição, mas também quando o trabalho da criança faz parte do trabalho forçado prestado por toda a família.

Trabalho forçado e legislação sobre tráfico

18. A crescente preocupação global com o tráfico de pessoas e as situações de trabalho forçado que envolve tem levado Estados-membros a atentar para o conceito e definição de trabalho forçado em sua legislação penal e outras leis. Uma definição fundamental de tráfico de pessoas, ora de aceitação quase universal, foi dada no Protocolo sobre Tráfico, de 2000². Esse instrumento visa, entre outras coisas, distinguir o crime de *traficar* do de *contrabandar*. Traficar refere-se a recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou acolhimento de uma pessoa por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, seqüestro, fraude ou engano “para fins de exploração”. Por exploração entende-se, no mínimo, “a exploração da prostituição alheia ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviço forçado, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou extração de órgãos” (artigo 3º (a) do Protocolo). Todo Estado signatário obriga-se a adotar medidas legislativas ou de outra natureza, que se façam necessárias, para definir como delitos penais as condutas descritas nesse artigo definatório (Artigo 5º (1)).

19. A entrada em vigor do Protocolo sobre Tráfico, em dezembro de 2003, pôs importantes desafios a governos e parlamentos nacionais. Embora a grande maioria dos Estados-membros da OIT tenha ratificado uma ou ambas as convenções da OIT sobre trabalho forçado, muitos não previram em sua legislação o delito específico de trabalho forçado, embora outros o tenham incluído em sua legislação trabalhista. A lei pode estar também redigida em termos muito gerais em vez de identificar as várias maneiras de poder o trabalho forçado ser imposto por atores privados, ou deixar de prover adequadas punições pela utilização de suas diferentes formas. Em alguns casos, isso pode ser reflexo de uma persistente tendência de equiparar trabalho forçado a prática imposta pelo Estado, quando, na realidade, as situações do trabalho forçado são, proporcionalmente, mais freqüentes na economia privada.

20. Esses fatos põem assim desafios conceituais e retos à aplicação da lei. Introduzem na lei internacional o conceito de *exploração* – geralmente desdobrado em exploração do trabalho e exploração sexual – sobre o que são escassos os precedentes jurídicos. E impuseram aos Estados signatários, muitos dos quais até então já tinham adotado leis antitráfico, que cobrem apenas a exploração sexual de mulheres e crianças, a adoção ou emenda de suas leis com vista a um conceito mais amplo de tráfico e exploração.

21. As implicações de tudo isso serão examinadas mais detalhadamente nos capítulos seguintes. Aqui basta dizer, primeiro, que o movimento global contra o tráfico tem certamente contribuído para melhor compreensão do que é trabalho forçado e para a adoção de medidas contra ele e, segundo, pode representar uma opção para legisladores e formuladores de políticas e de leis. As práticas abusivas de contratação e de emprego, a que são particularmente vulneráveis trabalhadores migrantes, são enfrentadas com mais eficiência com a criminalização do *trabalho forçado* ou do *tráfico* na legislação nacional? E quando, de fato, uma situação de trabalho incide no âmbito desses conceitos?

22. Não se trata de questões puramente acadêmicas; elas podem ter importantes impactos na maneira de os Estados identificar e proteger as vítimas de coerção abusiva, punir os culpados e cuidar dos fatores estruturais necessários a uma efetiva prevenção e erradicação do trabalho forçado. De fato, o relatório do Grupo de Especialistas sobre Tráfico de Pessoas, reunidos, em 2003, pela União Européia, identificou a exploração do trabalho forçado como o “elemento decisivo” do Protocolo sobre o Tráfico. Para acabar efetivamente com o tráfico, como observa o Grupo, as “intervenções políticas deveriam centrar-se no trabalho e serviços forçados, inclusive serviços sexuais forçados, escravidão e conseqüências do tráfico análogas à escravidão – independentemente de como essas pessoas acabam nessas situações – em vez (ou além) dos mecanismos do próprio tráfico. Os estados deveriam criminalizar qualquer exploração de seres humanos em regime de trabalho forçado, escravidão ou condições análogas à escravidão, de acordo com os principais tratados em matéria de direitos humanos que proíbem esses abusos”³.

23. No momento presente, a tendência global aponta para a criminalização do tráfico como delito grave, prevendo-se na legislação a identificação e ação penal por imposição de trabalho forçado, entre outras coisas. Isso pode ter um impacto positivo na luta contra a exploração coercitiva de trabalhadores migrantes, desde que os

2. Protocolo para Prevenir, Abolir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente de Mulheres e Crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

3. Comissão Européia: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Bruxelas, 22 de dezembro de 2004), p. 53.

Estados-membros legislem contra o tráfico em sentido mais amplo, primeiro dispensando atenção às dimensões do trabalho forçado, além da exploração sexual, e, segundo, alocando recursos suficientes para medidas de aplicação da lei nesse aspecto. Ao mesmo tempo, o impulso por novas leis antitráfico não deveria ser motivo para não legislar contra o trabalho forçado como específico delito penal. Como será demonstrado mais adiante, nem todas as práticas de trabalho forçado, às quais estão sujeitos trabalhadores migrantes em países de destino, são necessariamente conseqüência do tráfico. E os migrantes não são vítimas exclusivas de trabalho forçado nos países de destino. Há, por conseguinte, necessidade de leis tanto contra trabalho forçado como contra o tráfico.

24. O fato de o Protocolo sobre o Tráfico fazer algumas distinções entre *tráfico para exploração sexual*, de um lado, e de outro, *tráfico para trabalho ou serviços forçados* (e também escravidão, práticas análogas à escravidão e à servidão) não significa que exploração sexual coercitiva não constitua trabalho forçado. De fato, os órgãos supervisores da OIT têm em geral encarado a prostituição forçada e a exploração sexual sob a ótica da Convenção nº 29.

Trabalho forçado e escravidão

25. Que ligações existem entre trabalho forçado, escravidão e práticas análogas à escravidão e à servidão? Até que ponto são a mesma forma ou formas diferentes de violações de direitos humanos? Nosso primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado analisou, com algum detalhe, as circunstâncias históricas em que foram adotados os dois principais instrumentos da OIT sobre trabalho forçado e os principais instrumentos da ONU sobre escravidão e práticas análogas à escravidão.⁴ Essa análise não será repetida no presente Relatório. Mas alguns comentários se fazem necessários para preparar o terreno para o exame de diferentes formas de trabalho forçado nos capítulos seguintes.

26. A escravidão é uma forma de trabalho forçado. Implica o domínio absoluto de uma pessoa por outra ou, às vezes, de um grupo de pessoas por outro grupo social. A escravidão foi definida, no primeiro instrumento internacional sobre o assunto, em 1926, como estado ou condição de uma pessoa sobre a qual se exerce todo ou algum poder decorrente do direito de propriedade (artigo 1º (1)).⁵ Uma pessoa numa situação de escravidão será certamente obrigada a trabalhar, mas esse não é o único aspecto definidor da relação. Além dessa característica, a situação não tem duração fixa, mas é permanente, muitas vezes baseada na descendência.

Naquele primeiro instrumento, adotado numa época em que o trabalho forçado era amplamente imposto pelas potências coloniais, as partes contratantes deveriam também “tomar todas as medidas necessárias para evitar que o trabalho forçado ou compulsório evolua para condições análogas à escravidão” (artigo 5º). A Convenção 29 da OIT, adotada quatro anos depois, proibiu trabalho forçado em geral, inclusive mas não limitado a escravidão.

27. Depois disso, veio a imposição em massa de trabalho forçado por motivos ideológicos ou políticos ou outras finalidades, particularmente durante e após a Segunda Guerra Mundial. Com o despertar da consciência mundial, a OIT adotou a Convenção nº 105, de 1957, com o enfoque principal no trabalho forçado imposto pelo Estado. Nesse ínterim, as Nações Unidas adotavam sua Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravidão, do Tráfico de Forçados e de Instituições e Práticas Análogas à Escravidão, mais centrada em problemas estruturais como servidão por dívida e servidão da gleba, então amplamente predominante em países em desenvolvimento, embora muitos estados estivessem decididos a erradicá-las por meio de reformas agrária, de posse e outras reformas sociais. Essas “práticas análogas à escravidão” envolvem claramente situações em que indivíduos ou grupos sociais são forçados a trabalhar para outros. Há evidentes pontos em comum entre situações de trabalho forçado e práticas análogas a escravidão. Servidão por dívida ou “escravidão por dívida” é um aspecto especialmente proeminente de situações contemporâneas de trabalho forçado.

Terminologia nacional referente a trabalho forçado

28. No âmbito nacional, vários e diferentes termos podem ser usados para esconder as diferentes formas de coerção que esses países procuram erradicar. Nos países sul-asiáticos, regiões da Índia, Paquistão e até certo ponto o Nepal, há nas leis, que pretendem erradicar essa prática coercitiva, definições muito complexas de “servidão por dívida”. A maioria dos trabalhadores por dívida encaixar-se-iam plenamente na própria definição de trabalho forçado da OIT, mas possivelmente há exceções. No Brasil, a expressão preferida para práticas coercitivas de recrutamento e emprego em regiões remotas é “trabalho escravo”; todas as situações cobertas por essa expressão parecem enquadrar-se no contexto das convenções da OIT sobre trabalho forçado.

Conceito universal com variações nacionais

29. Um princípio essencial de luta contra trabalho

4. OIT: *Stopping forced labour*, Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Relatório I(B), Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Reunião, Genebra, 2001 (especialmente pp. 9-11).

5. Convenção sobre Escravidão, da Liga das Nações, 1926.

forçado é que essa prática deve ser tratada como crime grave. Como claramente estabelecido na primeira convenção da OIT sobre a matéria, a imposição ilegal de trabalho forçado deverá ser punida como delito penal, e será dever de todo Estado-membro que ratificar a Convenção assegurar que as penalidades impostas pela lei sejam realmente adequadas e rigorosamente aplicadas (artigo 25). Mas há um fato fundamental a ser ainda enfrentado. O trabalho forçado pode até ser reconhecido quase universalmente como crime, mas seu enquadramento legal pode não ser fácil, tendo em vista as dificuldades de articulação dos diversos delitos que constituem trabalho forçado em leis e regulamentos nacionais.

30. O desafio está em ter um conceito universal que reconheça alguns princípios fundamentais da liberdade no trabalho e salvaguardas contra a coação e, ao mesmo tempo, permita a cada país legislar sobre questões de seu interesse à luz de suas características econômicas, sociais e culturais. Em todas as sociedades há risco de flagrantes formas de trabalho forçado, em que tanto as vítimas quanto os impositores de trabalho forçado podem ser identificados. Nesses casos, os criminosos devem ser punidos como criminosos com todo o rigor da lei. As vítimas devem ser amparadas por leis, políticas e programas, ser devidamente reabilitadas e ter trabalho com adequada remuneração.

31. Não obstante, à medida que a OIT amplia sua pesquisa, análise e suas campanhas de conscientização sobre questões de trabalho forçado nas diferentes partes do mundo, mais fatos básicos tem de enfrentar. Há um extenso espectro de condições e práticas de trabalho, que vão da extrema exploração, inclusive de trabalho forçado numa ponta, a trabalho decente e plena observância das normas do trabalho, na outra. Na parte do espectro em que se pode encontrar condições de trabalho forçado, pode ser muito difícil traçar uma linha divisória entre trabalho forçado, no sentido estrito da expressão, e condições extremamente precárias de trabalho. Mesmo na área legalmente definida como trabalho forçado, há múltiplas maneiras de empregadores poderem privar seus trabalhadores do pleno gozo de seus direitos humanos e trabalhistas, principalmente da percepção de salários mínimos ou de mercado, mediante a aplicação de uma gama de mecanismos de coação ou engano. Isso acontece tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento e em economias em transição. Soluções adequadas variam, dependendo da natureza ou, talvez, da gravidade dos mecanismos coercitivos empregados. Compete aos órgãos supervisores da OIT examinar exaustivamente essas questões do ponto de vista jurídico, principalmente como esses mecanismos sutis de coerção ou compulsão dão lugar a trabalho forçado nos termos das convenções da Organização. Um Levantamento Geral sobre os

instrumentos relativos a trabalho forçado será preparado para discussão na reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 2007.

Sistemas tradicionais e mais recentes de trabalho forçado

32. Questões sobre se novos sistemas de trabalho forçado estão surgindo hoje, e em que extensão, são muito pertinentes. Uma questão é se os indivíduos e grupos sociais mais vulneráveis a trabalho forçado são hoje diferentes dos indivíduos e grupos sociais no passado. Uma segunda questão é se os mecanismos de coerção estão mudando. Incontestavelmente, mulheres, e também crianças, tendem a ser as vítimas mais vulneráveis a trabalho forçado resultante do tráfico de pessoas e novas formas de coerção estão sendo aplicadas por seus traficantes.

33. É claro que a distinção entre “antigos” e “novos” sistemas de trabalho forçado não é perfeita. As formas atuais de trabalho forçado, nos termos da definição da OIT, podem apresentar pequenas variações. E este Relatório mostra que antigas manifestações de trabalho forçado estão se transmutando em novas, como é o caso da servidão por dívida na Ásia, que agora está afetando novas indústrias e setores e, às vezes, diferentes segmentos da população que incluem mulheres e trabalhadores migrantes internos. Nesse aspecto pode haver evidentes elementos comuns entre os sistemas mais antigos de servidão por dívida e manifestações mais recentes de tráfico de pessoas.

34. As formas mais “tradicionais” tendem, entretanto, a se fundamentar em crenças, costumes ou estruturas agrárias ou outras de produção, às vezes como legado do colonialismo. Podem também resultar de persistentes sistemas de discriminação contra grupos vulneráveis, sejam minorias tribais ou de castas, na Ásia, ou povos indígenas na América Latina. Essas formas tradicionais existem também em partes da África, onde se registram, há muito tempo, escravidão e incursões em busca de forçados e onde o legado da escravidão tradicional pode envolver discriminação e práticas coercitivas de emprego.

35. As formas “modernas”, que têm relação com a globalização e as recentes tendências migratórias, podem estar ostensivamente associadas à busca de vantagens financeiras ilícitas por uma gama de atores, alguns deles envolvidos com o crime organizado. As formas modernas são globais, encontrando-se em todas as regiões. Nos países industrializados, casos de trabalhadores migrantes em servidão por dívida têm-se registrado na agricultura e em outros setores de mão-de-obra intensiva, inclusive construção, confecção, embalagem e processamento de alimentos. Um exemplo particularmente gritante é o tráfico de crianças por redes criminosas, para a mendicância forçada,

comércio de droga ou exploração sexual. Nas economias em transição da Europa Oriental e da Europa Sul-Oriental, a exploração econômica forçada tem sido observada entre trabalhadores migrantes oriundos da Transcaucásia e da Ásia Central; isso ocorre também na agricultura e em minas da Ásia Central. As características de situações hodiernas de trabalho forçado incluem restrições à liberdade de ir e vir, retenção de documentos de identidade e ameaças de denúncia a autoridades de imigração de todo migrante que se queixa de condições de vida e de trabalho abaixo das normas mínimas.

36. Em países em desenvolvimento podem ser também detectados aspectos atuais de situações de trabalho forçado juntamente com outros mais

tradicionais. Entre outros, o tráfico interno e entre fronteiras, com a incidência particularmente grave do tráfico de crianças em certas regiões, e até excesso de horas extras sob ameaças de demissão. Um problema persistente, que envolve novas formas de coerção, é o tratamento de trabalhadores domésticos. Crianças e adultos domésticos, muitos deles vindos da zona rural para as cidades de países em desenvolvimento, têm longa experiência de abuso de trabalho forçado nas mãos de empregadores locais. Hoje, uma quantidade cada vez maior de trabalhadores domésticos migrantes para o Oriente Médio e outras partes, que entregam seus documentos de identidade e se vêem presos a um patrão com restrita liberdade de ir e vir, é altamente vulnerável a trabalho forçado.

2. Estimativa Mínima de Trabalho Forçado no Mundo

37. Hoje, pelo menos 12,3 milhões de pessoas, em todo o mundo, são vítimas de trabalho forçado. Desses, 9,8 milhões são explorados por agentes privados, inclusive mais de 2,4 milhões em trabalho forçado como consequência do tráfico de pessoas. Outros 2,5 milhões são forçados a trabalhar pelo Estado ou por grupos militares rebeldes.

38. Essas são as principais conclusões de uma estimativa da OIT feita especificamente para este Relatório. Na falta de estimativas nacionais confiáveis, a OIT desenvolveu sua própria metodologia baseada num grande número de casos registrados ou de “indícios” de trabalho forçado. O resultado é uma avaliação que estabelece um limite mínimo da totalidade de vítimas de trabalho forçado no mundo. Esse método não gera estimativas confiáveis por países, que só podem ser obtidas com estudos sistemáticos e aprofundados de casos em âmbitos nacionais.⁶

Tipologia do trabalho forçado

39. O primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado pretendeu desenvolver uma tipologia inicial. As categorias eram as seguintes: escravidão e seqüestros; participação compulsória em obras públicas; trabalho forçado na agricultura e em zonas rurais remotas; trabalhadores domésticos em situações de trabalho forçado; trabalho em regime de servidão; trabalho forçado imposto por militares (com particular referência a Mianmar); trabalho forçado ligado ao tráfico de pessoas e trabalho forçado de presos. Essa tipologia inicial referia-se ou aos *setores* nos quais pudessem ocorrer situações de trabalho forçado (como trabalho na agricultura ou doméstico) ou a amplas *modalidades* pelas quais as pessoas pudessem acabar em situações de trabalho forçado (como escravização, tráfico ou

servidão por dívida).

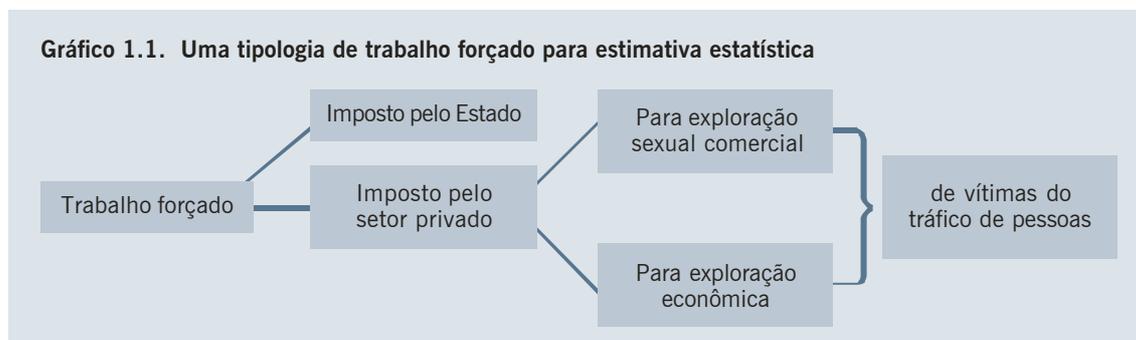
40. Para o fim da estimativa global, as situações de trabalho forçado são agrupadas em três tipos principais (ver Gráfico 1.1):

- ✗ Trabalho forçado imposto pelo Estado inclui três categorias principais descritas no primeiro Relatório Global de 2001 sobre o assunto, nomeadamente trabalho forçado imposto por militares, para participação compulsória em obras públicas e trabalho forçado em prisões. Essa última categoria inclui não só campos de trabalho forçado, mas também trabalho imposto em penitenciárias modernas semiprivatizadas ou totalmente privatizadas. Para fins práticos, trabalho forçado imposto por grupos rebeldes é incluído também nessa categoria.
- ✗ Trabalho forçado imposto por agentes privados para exploração sexual comercial inclui mulheres e homens que entraram involuntariamente na prostituição ou em outras formas de atividades sexuais comerciais ou que entraram voluntariamente para a prostituição e não podem deixá-la. Inclui também todas as crianças forçadas a atividades sexuais comerciais.
- ✗ Trabalho forçado imposto por agentes privados para exploração econômica compreende todo trabalho forçado imposto por agentes privados para atividades outras que não exploração sexual. Inclui, entre outras coisas, trabalho em regime de servidão, trabalho forçado doméstico ou trabalho forçado na agricultura e em zonas rurais remotas.

41. Além dessa ampla tipologia, convém distinguir trabalhadores forçados traficados dos não traficados.

42. Uma tipologia mais refinada, com mais categorias, teria sido conveniente, mas, nessa fase, implicaria muitas dificuldades. Primeiro, há escassez geral de dados sobre

Gráfico 1.1. Uma tipologia de trabalho forçado para estimativa estatística



6. A dificuldade de obter estatísticas precisas e confiáveis foi também apontada num relatório da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos: *Monitoring international labor standard: Technique and sources of information* (Washington, DC, The National Academies Press, 2004).

Quadro 1.2.
Metodologia da OIT para estimativa mínima de trabalho forçado

Na falta de estimativas nacionais confiáveis e de ampla aceitação, a metodologia da OIT apóia-se num método estatístico especial descrito como *dupla amostra* de casos registrados de trabalho forçado. Esse procedimento de amostra, chamado de “captura-recaptura” na literatura estatística, foi originalmente concebido para estimar a abundância da vida silvestre, ora também aplicado a muitos tipos de populações humanas de difícil acesso, inclusive vítimas de crimes de guerra. Em sua forma mais simples, o método consiste em fazer duas listas independentes (captura e recaptura), representando cada qual uma amostra aleatória da população a ser estimada. Em seguida, é contado o número de pessoas em cada uma das duas listas, assim como o número de pessoas que figuram em ambas as listas. Os três números resultantes constituem a base para a estimativa da dimensão da população-alvo considerada. No presente contexto, foi aplicado pela OIT o procedimento de dupla amostra envolvendo duas equipes de pesquisadores que trabalharam independentemente uma da outra, com iguais atribuições e meios ambientes semelhantes. As duas equipes foram instruídas a produzir duas listas independentes de relatos comprovados de casos de trabalho forçado, fazendo uso de uma ampla gama de fontes próprias da OIT ou não (inclusive relatórios de organizações internacionais, de organizações públicas, policiais, sindicais e de organizações não governamentais locais e internacionais (ongs), círculos acadêmicos, imprensa e outros). Definiu-se como caso válido de trabalho forçado toda informação em página impressa ou na tela de uma fonte original que contivesse os quatro elementos seguintes: atividade reconhecida como forma de trabalho forçado nos termos da Convenção nº 29 ou da Convenção nº 105 da OIT; indicação do número de pessoas identificadas ou identificáveis envolvidas; área geográfica na qual tenha ocorrido a atividade registrada e a data ou o intervalo de tempo correspondentes no período entre 1995 e 2004. As duas listas resultantes foram armazenadas em bancos de dados distintos, cada qual organizada por região geográfica e forma geral de trabalho forçado. Em cada categoria, contava-se o número de casos registrados e comprovados de trabalho forçado encontrado por cada equipe, assim como o número de casos encontrados por ambas. Esses números foram então utilizados para calcular o número total de casos de trabalho forçado notificados ao longo do período de referência de dez anos por categoria. Isso mostrou que, em alguns casos, esse número, multiplicado pela média de vítimas por caso, dá uma estimativa do número total de pessoas em trabalho forçado num determinado momento, incluindo não só casos registrados como não registrados. Convém observar que essa metodologia resulta numa rigorosa estimativa mínima do trabalho forçado por vários motivos, especialmente pela restrição de fontes confiáveis e de dados comprovados. As sete línguas conhecidas pelos pesquisadores limitaram sua busca de fontes geograficamente diversas. Finalmente, em todo o estudo, esforços em geral foram envidados para pecar por precaução.

Fonte: P. Belser; M. de Cock; F. Mehran: ILO minimum estimation of forced labour in the world (no prelo). Ver também S.K. Thompson: Sampling, Cap. 18: “Capture-Recapture sampling” (Nova Iorque, John Wiley and Sons, 1992).

trabalho forçado. Assim, um grande número de categorias significaria uma carga excessiva de exigência de dados (mais categorias significariam menos dados em cada categoria). Segundo, quaisquer que fossem os dados quantitativos disponíveis, eles não seriam suficientemente detalhados. Em muitos casos, a informação empírica diz respeito a números agregados que cobrem mais de um setor ou atividade econômica. Não há, no momento, nenhuma base objetiva que sirva de orientação na divisão dos números totais em setores de atividade.

Medindo o trabalho forçado

43. O método comum para obtenção de estimativas globais consiste em somar estimativas nacionais a números regionais e, em seguida, aos globais. Esse método direto de agregação é muitas vezes precedido por medidas preliminares para harmonizar possíveis

diferenças de conceitos e definições nacionais e chamar a atenção para possíveis faltas de dados. Essa abordagem tem sido amplamente adotada pela OIT desde a década dos anos 70 para obter estimativas e projeções globais da população economicamente ativa e, mais recentemente, para calcular estimativas globais e regionais em matéria de trabalho infantil e desemprego.

44. No caso de trabalho forçado, as estimativas nacionais disponíveis, muitas vezes discrepantes, referem-se a uma ou duas formas particulares de trabalho forçado, em geral calculadas com base em informação secundária. A definição e metodologia usadas para estimativas de trabalho forçado, na maioria dos casos não são especificadas e, em alguns casos, não é clara a data ou período a que se referem. Muitas vezes resultam simplesmente da aplicação de uma fração a uma estimativa mais ampla, por exemplo, supor que a

exploração sexual comercial forçada corresponde a dez por cento do número total de pessoas na prostituição. Assim precisam ser ainda produzidas estimativas confiáveis e amplamente aceitas, baseadas em instrumentos especializados de coleta de dados cujo objeto sejam diretamente as próprias vítimas.

45. Na falta de estimativas nacionais sólidas e amplamente aceitas, a OIT resolveu desenvolver sua própria metodologia apoiando-se em indícios de trabalho forçado, analisando e contando as notificações de comprovados casos de trabalho forçado. A metodologia baseia-se no que é conhecido com "amostra dupla" de casos relatados de trabalho forçado e com ela se obtêm estimativas mínimas que proporcionam limites inferiores do número total de vítimas de trabalho forçado no mundo. Os aspectos técnicos da metodologia são sumariamente descritos no Quadro 1.2 e explicados mais detalhadamente em documentos à parte⁷.

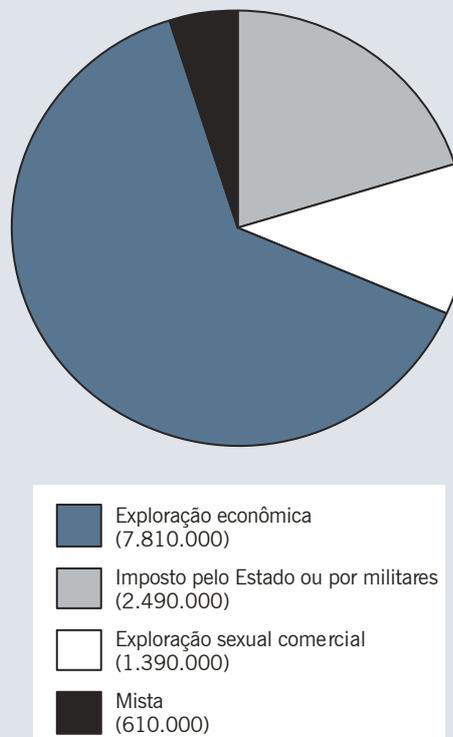
Estimativa global de trabalho forçado

46. A estimativa global da OIT do número de vítimas de trabalho forçado é de 12,3 milhões.

47. Esse número deve ser interpretado como o número mínimo global estimado de pessoas atualmente em situação de trabalho forçado nos termos das Convenções nº 29 e 105 da OIT. Relacionando-se essa estimativa com a população atual do mundo⁸, calcula-se que em cada mil habitantes haja pelo menos duas vítimas de trabalho forçado. Com relação à força de trabalho total do mundo⁹, a estimativa mínima corresponde a cerca de quatro pessoas em cada mil trabalhadores. Esse número é significativo, mas não representa problema insuperável se houver vontade de resolvê-lo.

48. Esses números representam uma estimativa mínima de trabalho forçado porque as fontes básicas de informação e a correlação dos dados foram escolhidas e feitas com muito cuidado e, tanto quanto possível, sob um processo de comprovação rigoroso. A confiabilidade dos números reflete também, inevitavelmente, a qualidade e a quantidade das informações disponíveis; por exemplo, são menos confiáveis em regiões onde a conscientização é fraca ou a liberdade de expressão é restrita. É possível também que algumas situações de trabalho forçado não tenham sido levadas em consideração. Assim, essa primeira estimativa global deve ser vista como parte de um contínuo processo de gerar mais e melhores informações sobre trabalho forçado.

Gráfico 1.2 Trabalho forçado por tipo



Fonte: Programa de Ação Especial da OIT de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL).

49. Como todas as demais, essa estimativa global está sujeita a erros. Um deles é o erro de amostra que ocorre porque a estimativa é uma generalização baseada numa amostra. Se diferentes amostras fossem examinadas em diferentes ocasiões, as estimativas resultantes seriam certamente cada vez um pouco diferentes. A metodologia de dupla amostra aqui adotada proporciona, felizmente, não só uma estimativa do trabalho forçado global, mas também uma estimativa do erro induzido que envolve a amostra. Esse erro de amostra ou "erro padrão" na terminologia estatística é calculado no contexto atual em cerca de 2,5 milhões. Assim, uma amostra diferente dos casos notificados deve levar, com alto grau de probabilidade, a estimativas globais do trabalho forçado a cerca de 9,8 a 14,8 milhões.

7. P. Belsler et al., *ILO minimum estimation of forced labour in the world*, op cit. (no prelo).

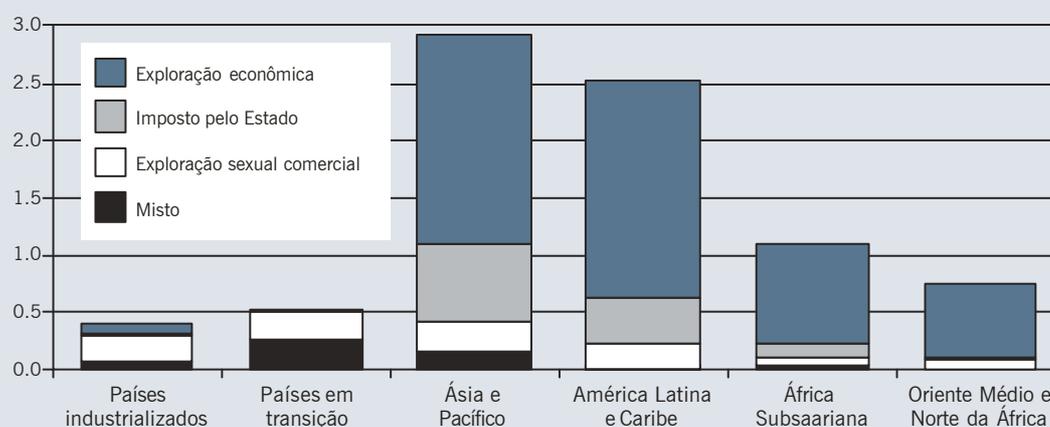
8. Nações Unidas: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, Vol. II: Sex and age distribution of population. ST/ESA/SER.A/23 (Nova Iorque, 2003), p. 39.

9. Calculado com base em OIT: *Economically active population estimates and projections (1950-2010)*, 5ª edição preliminar, em http://laborsta.ilo.org/default_page.htm.

Tabela 1.1. Distribuição regional de trabalho forçado

	Número de pessoas em situação de trabalho forçado
Ásia e Pacífico	9.490.000
América Latina e Caribe	1.320.000
África Subsaariana	660.000
Países industrializados	360.000
Oriente Médio e Norte da África	260.000
Países em transição	210.000
Mundo	12.300.00

Fonte: Programa de Ação Especial da OIT de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL).

Gráfico 1.3. Estimativa mínima da OIT da incidência de trabalho forçado por 1000 habitantes (1995-2004)


Fonte: SAP-FL

Formas principais de trabalho forçado

50. O Gráfico 1.2 mostra a distribuição da estimativa mínima global do trabalho forçado em suas formas principais. Em termos mundiais, só 20 por cento de todo trabalho forçado são impostos diretamente pelo Estado ou pelas forças armadas. O restante é imposto por agentes privados que se aproveitam de pessoas vulneráveis. A exploração sexual comercial forçada representa 11 por cento de todos os casos, e a esmagadora maioria – 64 por cento – é imposta por agentes privados para fins de exploração econômica. Cerca de cinco por cento são tipos de trabalho forçado que não podem ser claramente identificadas.

Distribuição por regiões

51. A Tabela 1.1 mostra resultados isolados por região, confirmando que o trabalho forçado é um problema realmente global que afeta considerável contingente de pessoas tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento e em todas as regiões do mundo. Os números são maiores na região do Pacífico asiático,

seguida pela América Latina e o Caribe e pela África Subsaariana. Nessas regiões, os números refletem a persistente sobrevivência – e muitas vezes a transmutação – de formas tradicionais da servidão. Mas estão também presentes, em grande quantidade, em países industriais, de transição e do Médio Oriente. Como se verá ao longo deste Relatório, nessas regiões os números evidenciam essencialmente o aparecimento de formas mais recentes de trabalho forçado ligadas a globalização, migração e tráfico de pessoas.

52. O Gráfico 1.3 mostra a incidência de trabalho forçado em proporção a população de diferentes regiões. A Ásia e o Pacífico, a América Latina e o Caribe e a África Subsaariana continuam sendo as três regiões com a maior incidência de trabalho forçado proporcionalmente à sua população, com, respectivamente, 3, 2,5 e 1 vítimas de trabalho forçado por mil habitantes. Seguem o Oriente Médio e a África do Norte (0,75 pessoas por mil habitantes) e países industrializados (0,3 pessoas por mil habitantes).

53. Quase dois terços da totalidade de trabalho forçado na Ásia e no Pacífico são impostos por agentes privados para exploração econômica, na sua maioria sob a forma de servidão por dívida na agricultura e outras atividades econômicas. Cerca de 20 por cento de todo trabalho forçado na Ásia e no Pacífico são impostos pelo Estado, concentrados em poucos países da região, inclusive Mianmar. O trabalho forçado para exploração sexual comercial representa menos de dez por cento do total de trabalho forçado naquela região. O sistema de trabalho forçado é semelhante na América Latina e no Caribe, em que a forma dominante é imposta por agentes privados para exploração econômica (75 por cento), seguida de trabalho forçado imposto pelo estado (16 por cento) e trabalho forçado para exploração sexual comercial (9 por cento). Na África Subsaariana também o grosso do trabalho forçado visa a exploração econômica (80 por cento), seguido de trabalho forçado imposto pelo Estado (11 por cento) e de trabalho forçado para exploração sexual comercial (oito por cento).

54. As formas de trabalho forçado no Oriente Médio e no Norte da África são semelhantes às de outras regiões em desenvolvimento, embora o trabalho forçado imposto pelo Estado constitua uma fração relativamente menor (três por cento). O trabalho forçado imposto por agentes privados para o fim de exploração econômica é a forma predominante de trabalho forçado (88 por cento), seguido de trabalho forçado para exploração sexual comercial (10 por cento).

55. Nas economias em transição e em países industrializados, as formas de trabalho forçado diferem um pouco das de países em desenvolvimento. Em ambos os casos, a forma predominante de trabalho forçado é para exploração sexual comercial (46 por cento e 55 por cento, respectivamente)¹⁰, enquanto a participação de trabalho forçado imposto pelo Estado é quase nula em economias em transição e de menos de 5 por cento em países industrializados. Mesmo em países industrializados, onde até agora o foco da atenção tem-se concentrado na exploração sexual comercial forçada, quase um quarto (23 por cento) dos trabalhadores forçados são coagidos para fins de exploração econômica não sexual.

Tráfico de pessoas

56. A estimativa mínima de pessoas na situação de trabalho forçado, num dado momento, como resultado do tráfico de pessoas, é de 2,450 milhões.

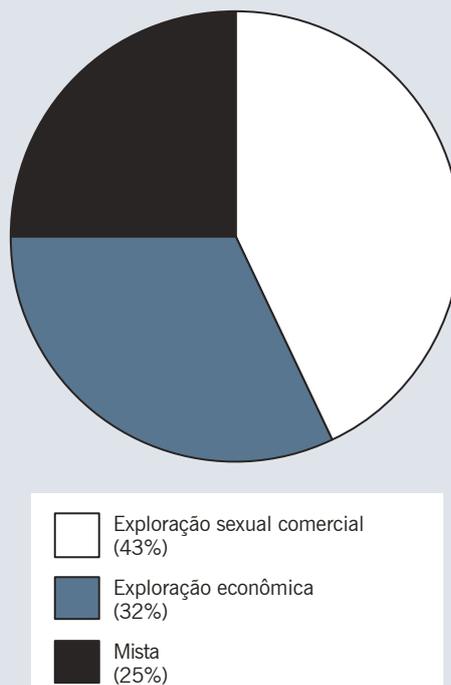
57. Por isso, cerca de 20 por cento do trabalho forçado e cerca de um quarto do trabalho forçado imposto por

Tabela 1.2. Distribuição regional de trabalhadores forçados traficados

	Número de pessoas em situação de trabalho forçado em consequência do tráfico
Ásia e Pacífico	1.360.000
Países industrializados	270.000
América Latina e Caribe	250.000
Oriente Médio e Norte da África	230.000
Países em transição	200.000
África Subsaariana	130.000
Mundo	2.450.000

Obs.: Os números não batem com o total devido ao arredondamento.
Fonte: SAP-FL

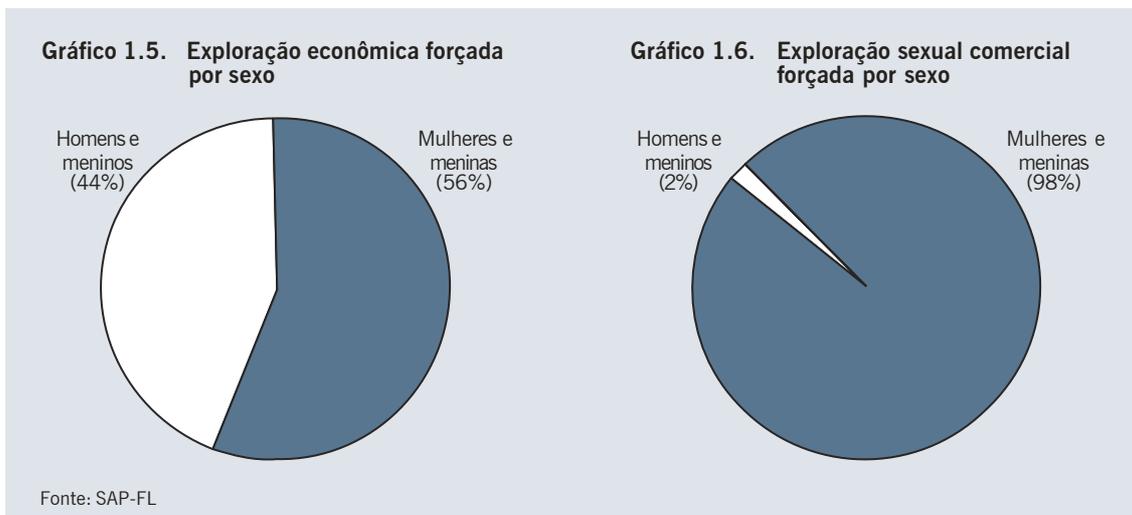
Gráfico 1.4. Tráfico de trabalho forçado por tipo



Fonte: SAP-FL

agentes privados resultam do tráfico de pessoas. Isso mostra que, embora o trabalho forçado resultante do tráfico represente proporção uma significativa do total, a grande maioria do trabalho forçado não está

10. Os percentuais são ainda mais elevados (95 e 71 por cento) se acrescentada a forma mista de trabalho escravo à categoria de trabalho escravo para exploração sexual comercial.



globalmente ligada ao tráfico. Há, todavia, importantes, variações geográficas. Dos números mostrados na Tabela 1.2 deduz-se que, na Ásia, América Latina e África Subsaariana, a proporção de vítimas do tráfico está abaixo de 20 por cento de todo o trabalho forçado. Todavia, nos países industrializados, nos países em transição e no Oriente Médio e na região do Norte da África o tráfico de pessoas responde por mais de 75 por cento do trabalho forçado. Nessas partes do mundo, o tráfico é assim a via principal para o trabalho forçado.

58. As vítimas do tráfico são contadas na região de destino (isto é, onde são forçadas a trabalhar) e não em sua região de origem. As estimativas relativamente baixas para a África e países em transição não devem esconder o fato de que muitas pessoas dessas regiões são traficadas em outras regiões, inclusive em países industrializados.

59. Como se vê no Gráfico 1.4, a maioria das pessoas são traficadas para trabalho forçado para fins de exploração sexual comercial (43 por cento), mas muitas são também traficadas para exploração econômica (32 por cento). O restante é traficada por razões mistas ou

indeterminadas (25 por cento). Aqui também há variações geográficas: indo o tráfico para exploração econômica aproximadamente de um quarto de todo o tráfico em países industriais a cerca de 90 por cento no Oriente Médio e Norte da África.

Trabalhadores forçados por sexo e idade

60. Quem são as pessoas apanhadas em situação de trabalho forçado? Os Gráficos 1.5 e 1.6 mostram resultados separados por sexo, com base nas fontes dessas informações obtidas. Na exploração econômica do trabalho forçado, enquanto mulheres e meninas representam 56 por cento das vítimas, homens e meninos respondem por 44. Com relação à exploração sexual comercial do trabalho forçado, a maioria esmagadora de 98 por cento são de mulheres e meninas.

61. Não foi possível decompor com precisão os resultados por idade, uma vez que raramente as fontes registram a idade exata da vítima. Muitas fontes referem-se ao tráfico de jovens sem especificar a idade. Estimamos, todavia, que as crianças representam entre 40 e 50 por cento de todas as vítimas¹¹.

11. Esses dados batem com a estimativa no Relatório Global sobre Trabalho Infantil, de 2002, que utilizou metodologia diferente, calculou em 5,7 milhões de crianças envolvidas em trabalho escravo e servidão. OIT: *A future without child labour*, Relatório Global nos termos do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 90ª Reunião, Genebra, 2002, quadro 3, p. 18.





PARTE II

Quadro global e dinâmico

1. Evolução e Dinâmica Globais

62. Um dos principais objetivos dos relatórios globais é captar as principais tendências do período em exame¹³. Antes de expor alguns aspectos do trabalho forçado em diferentes regiões do mundo, é importante fazer algumas reflexões gerais sobre os métodos com vista à erradicação do trabalho forçado, tanto na legislação como na prática, e sobre alguns obstáculos a uma ação eficaz contra ele.

63. Duas importantes conclusões da estimativa são a presença do trabalho forçado em todas as regiões e espécies de economia e o fato de a maior parte do trabalho forçado ser imposto por agentes privados em vez de constituir uma praxe estatal. Mesmo quando reconhecido pela legislação nacional, é muito raro alguém ser punido pelo crime de impor trabalho forçado. E quando casos de trabalho forçado são processados, as sanções muitas vezes são leves para a gravidade do crime. Em geral, não há nem dados estatísticos oficiais sobre a incidência de trabalho forçado nem a sociedade está consciente de que trabalho forçado é um problema. Trabalho forçado continua sendo, com muito poucas exceções, um dos problemas ocultos de nosso tempo.

64. Isso leva a algumas indagações. São inadequadas as leis contra trabalho forçado ou suas penas são brandas demais ou são elas próprias muito ambíguas para permitir a eficiência dos processos? Ou os problemas estão, em vez, na fraca aplicação da lei juntamente a sistemas de monitoramento e inspeção inadequados ou carentes de recursos? Os setores econômicos em que a incidência de trabalho forçado é mais elevada costumam escapar à inspeção do trabalho?

65. Um segundo grupo de indagações diz respeito aos meios mais eficazes de pôr fim ao trabalho forçado.

Não há como negar que a aplicação da lei é a parte principal da solução e a impunidade dos transgressores uma das mais importantes razões da persistência da prática de trabalho forçado. Há, entretanto, amplo consenso de que a ação contra trabalho forçado, inclusive de trabalho forçado que resulta do tráfico, exige uma abordagem integrada que combine aplicação rigorosa da lei com medidas de prevenção e de reabilitação. Essas medidas precisam basear-se na defesa dos direitos humanos e concentrar-se na vítima, identificando-a, procurando reparar danos e abusos sofridos e reintegrando-a de maneira sustentável na sociedade. Ademais, como é amplamente reconhecido, as políticas e programas precisam ir além desses dois objetivos. Podem precisar também identificar fatores estruturais – talvez posse da terra, crédito ou mercados de trabalho, ou mesmo aspectos da globalização contemporânea – que podem explicar a persistência ou mesmo o crescimento de práticas de trabalho forçado.

66. Quatro anos não são um longo período para esperar mudanças significativas, em âmbito global, numa questão tão complexa – e muitas vezes tão profunda e estruturalmente enraizada – como trabalho forçado. O período cobre a experiência inicial do Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL), aprovado pelo Conselho de Administração da OIT em novembro de 2001, como parte das atividades promocionais de ajuda a Estados-membros na observância dos princípios e direitos fundamentais por meio da cooperação técnica. As atividades do SAP-FL serão descritas mais detalhadamente na Parte III; aqui basta dizer que seus

1. “O objetivo desse Relatório Global é oferecer um quadro global e dinâmico de cada categoria dos princípios e direitos fundamentais observados durante o período quadrienal anterior, e servir de base para avaliar a eficácia da assistência dispensada pela Organização e para definir prioridade para o período seguinte, nas formas de planos de ação de cooperação técnica concebidos especialmente para mobilizar recursos internos e externos necessários à sua execução”. Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, 1998.

extensos programas de pesquisas e de conscientização têm revelado as diversas dimensões do trabalho forçado em diferentes contextos, e servido para localizar, na estrutura legal e política, lacunas que podem reduzir a eficácia de uma ação estatal contra trabalho forçado. Ao mesmo tempo, muitos governos, parceiros sociais e outros interlocutores, muitas vezes assistidos pelo Programa Internacional, da OIT, para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), vêm dando prioridade à luta contra o trabalho infantil.

67. Falta ainda muito para se chegar a um consenso quanto às causas estruturais do trabalho forçado. Em países em desenvolvimento questiona-se se a falta de crédito ou de mercados financeiros ou sistemas agrários e relações desiguais de poder explicariam a persistência do trabalho forçado e da servidão em sociedades rurais. E, em todos os países, uma questão particularmente difícil é se os sistemas atuais de globalização estão realmente criando novas formas de trabalho forçado ou só contribuindo para criá-las.

68. Combater a impunidade, com uma sólida estrutura legal e a vigorosa aplicação da lei, é sempre fundamental para uma ação eficaz contra o trabalho forçado. O capítulo seguinte analisa recente experiência regional e nacional e examina alguns importantes dilemas com referência a adequadas penalidades a ser impostas às várias manifestações do trabalho forçado moderno.

69. O trabalho forçado pode ser imposto pelo Estado por diferentes razões. Pode sê-lo por razões políticas ou de segurança, para reabilitação de presos ou outras pessoas detidas, para fins de desenvolvimento econômico e outros. O Capítulo 3 examina mudanças nesse aspecto a partir do último Relatório Global sobre a matéria e com base num amplo conhecimento, analisa as diferentes manifestações de trabalho forçado no regime penitenciário.

70. Em países em desenvolvimento, a grande maioria das vítimas de trabalho forçado são pobres. Em muitos casos, a imposição de trabalho forçado pode estar ligada

a uma forma de discriminação. A pobreza e a discriminação constituem, por conseguinte, excelente ponto de partida para examinar as formas atuais de trabalho forçado, assim como medidas e programas políticos adotados por países individuais para resolver esses problemas. Entre outras coisas, o Capítulo 4 ajudará a demonstrar porque uma ampla combinação de aplicação da lei, de políticas sociais e econômicas é necessária para o enfrentamento de problemas estruturais do trabalho forçado.

71. Em todos os países e regiões, trabalhadores migrantes, principalmente migrantes em situação irregular, estão especialmente expostos ao risco de práticas coercitivas de contratação e emprego. Embora os problemas não se limitem aos países industrializados, as tendências contemporâneas de trabalho forçado nesses países mais ricos e as medidas corretivas por eles tomadas são objeto especial neste Relatório. Entre outras coisas, a análise feita no Capítulo 5 procura mostrar porque o tráfico de pessoas é relacionado ao trabalho forçado e, por isso, precisa ser tratado mais diretamente numa futura ação global.

72. O Capítulo 6 discute um tema de maior complexidade e de crescente preocupação, principalmente a relação entre trabalho forçado e globalização. O primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado referiu-se, com muita propriedade, ao tráfico como “o outro lado da globalização”². Essa perspectiva é de fundamental importância, quando se atenta para os perigos que representam forças descontroladas do mercado para grupos mais vulneráveis, como as mulheres migrantes. O presente Relatório levanta, todavia, preocupações ainda mais amplas. Além do tráfico entre fronteiras para os países mais ricos, há aspectos de globalização que acentuam o risco de condições de trabalho forçado nos países mais pobres que se vêm forçados a produzir bens mais baratos para os mercados globais. Diante dessas pressões, que se deve fazer para afastar esses perigos?

2. OIT: *Stopping forced labour*, Relatório Global referente ao Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Reunião, Genebra, 2001, p. 47.

2. Combate a impunidade: a lei e sua aplicação

Desenvolvimentos globais e regionais: promovendo a conscientização

73. Cresceu muito, nestes últimos quatro anos, a conscientização global sobre trabalho forçado, especialmente como consequência do tráfico de pessoas. A necessidade de considerar essas preocupações tem sido reconhecida em vários tratados, planos de ação e declarações internacionais ou regionais. Ao mesmo tempo, vários organismos de desenvolvimento – tanto bilaterais como multilaterais – estão hoje mais conscientes da necessidade de tratar o trabalho forçado como parte de estratégias eficazes de desenvolvimento.

74. Fato importante foi a entrada em vigor, em 25 de dezembro de 2003, do Protocolo do Tráfico que suplementa a Convenção, das Nações Unidas, contra o Crime Organizado Transnacional³. Esse Protocolo contribuiu para dissipar dúvidas sobre a tipificação do delito de tráfico de pessoas e sobre a identidade das vítimas (ver Parte I, Capítulo 1). Exigia, além disso, que todo Estado signatário definisse em sua legislação o delito do tráfico para fins de exploração do trabalho ou sexual.

75. Relatórios de especialistas, declarações políticas e pronunciamentos de órgãos regionais e internacionais, desde aquela época, refletem, entretanto diferentes pontos de vista quanto ao próprio conceito de tráfico, à identidade das vítimas pelo critério de gênero e aos fundamentos da luta contra o tráfico. É comum se distinguirem, de um lado, abordagens do problema de “aplicação da lei e controle de fronteiras” e, de outro, abordagens “de direitos humanos e enfoque nas vítimas”. Mas é cada vez maior a aceitação de que uma ação efetiva contra o tráfico deve combinar elementos de todas essas abordagens. E há um crescente reconhecimento de que o tráfico é uma questão de mercado de trabalho e que as instituições do trabalho têm papel decisivo a desempenhar em seu combate.

76. Por exemplo, a Declaração de Bruxelas, de setembro de 2002, ressaltou que para o êxito de uma política global europeia contra o tráfico de pessoas é preciso “pôr fim à demanda de serviços sexuais, de trabalho barato e de outras formas de exploração e continuar efetivamente na vanguarda dos esforços a longo prazo na luta contra

o tráfico de pessoas”, e que “uma abordagem global do tráfico deve considerar todas as formas de exploração, inclusive sexual, exploração do trabalho, especialmente do trabalho infantil e da mendicância”⁴. Em julho de 2003, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) adotou seu Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas que, entre outras coisas, chama a atenção para as dimensões mais amplas do trabalho. Recomendou que, no âmbito nacional, se incluíssem políticas econômicas e sociais com vista a cortar pela raiz as causas fundamentais do tráfico em países de destino. Os Estados-membros foram instados a tomar providências para reduzir a “invisibilidade da exploração”; a resolver o “problema do trabalho informal e desprotegido, muitas vezes ilegal”, com vista a um equilíbrio entre a demanda por trabalho barato e as possibilidades de migração regular”, e a atacar “atividades econômicas clandestinas que debilitam as economias e fortalecem o tráfico”⁵.

77. Na região africana, os Estados da Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS) adotaram, em dezembro de 2001, sua Declaração de Luta contra o Tráfico de Pessoas⁶, juntamente com um Plano Inicial de Ação para 2002-03. A Declaração convida os Estados-membros da ECOWAS a adotarem uma legislação que criminalize o tráfico, a desenvolverem políticas e programas para prevenir e combater o tráfico de pessoas e proteger as vítimas do risco de recaída. Lançando as bases para uma futura cooperação entre os Estados-membros para reforçar o controle de fronteiras sem limitar a liberdade de circulação, a Declaração convida também os países a tomarem uma série de medidas preventivas, educacionais e sociais, para desencorajar a demanda por pessoas traficadas. O Plano de Ação dá indicadores e estabelece prazos de medidas específicas. Expressa também o que espera particularmente da OIT e de outros órgãos internacionais em matéria de prevenção e de conscientização.

78. Na região da Ásia e do Pacífico, o “Processo de Bali” foi iniciado pelos governos da Austrália e da Indonésia para a formulação de medidas práticas, em âmbito regional, contra o tráfico e a movimentação clandestina de pessoas. Em 2002 e 2003, foram

3. Ver Introdução deste Relatório, parágrafo 2. A Convenção entrou em vigor em 29 de setembro de 2003 e um segundo Protocolo suplementar contra o Tráfico Ilegal de Migrantes por Terra, Mar e Ar, em 28 de janeiro de 2004. Até 15 de novembro de 2004, 76 Estados-membros já haviam aderido ao Protocolo do Tráfico.

4. A Declaração de Bruxelas foi adotada na Conferência Europeia sobre Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas: Desafio Global do Século XXI, 18-20 de setembro de 2002, que reuniu mais de mil representantes dos Estados-membros da União Europeia, de países candidatos, países vizinhos e outros, e instituições da União Europeia. O Conselho da União Europeia adotou conclusões referentes à Declaração de Bruxelas, em 8 de maio de 2004 (*Official Journal of the European Union*, C 137, 12 de junho de 2003).

5. Decisão nº 557 do Conselho Permanente da OSCE: Plano de Ação da OSCE de Combate ao Tráfico de Pessoas, PC. DES/557, 24 de julho de 2003.

6. Adotado na 25ª Reunião Ordinária da Autoridade de Chefes de Estado e de Governo, Dacar, 20-21 e dezembro de 2001.

realizadas duas conferências ministeriais regionais, seguidas de um Encontro de Altos Funcionários, em Brisbane, Austrália, em junho de 2004. *Workshops* regionais têm ajudado também os países na formulação de leis e na promoção de ajuda jurídica mútua. O processo passou assim de proclamação de princípios para medidas mais práticas. O Encontro de Brisbane reiterou a necessidade de se concentrar nas causas fundamentais de movimentação ilegal de pessoas e dar a devida atenção à demanda lateral do tráfico. Os participantes concordaram também sobre a importância da coleta de dados na prevenção do tráfico. Finalmente, chamou-se a atenção para o tráfico para fins de exploração do trabalho e da mendicância e para problemas específicos do tráfico durante conflitos armados.

Experiência nacional

79. Que fatos importantes ocorreram no período em análise e que lições de boa prática podem ser tiradas? Esta seção não pretende fazer um estudo detalhado desses fatos por país, mas simplesmente destacar os mais importantes, ilustrados por exemplos significativos.

80. Um estudo sobre trabalho forçado na África⁷ identificou uma série de falhas na atual estrutura jurídica de muitos países. As definições são muito vagas, de modo que promotores e tribunais têm dificuldade de identificar, na prática, situações de trabalho forçado. As proibições constitucionais muitas vezes não são regulamentadas por leis específicas, tornando extremamente difícil para as autoridades instaurar processos e, para as vítimas de trabalho forçado, buscar a justiça. Em outros casos, o trabalho forçado pode ser proibido no código de trabalho de um país, mas não ser classificado em nenhuma lei como delito penal. Diferentes leis podem conter definições diferentes e, às vezes, inconsistentes de crimes coincidentes, por exemplo, com relação a trabalho forçado, escravidão, trabalho em regime de servidão ou servil e tráfico; nesses casos a legislação nacional tende a considerar o trabalho forçado como o menos grave desses delitos. Além disso, o crime de tráfico de pessoas costuma, muitas vezes, a ser definido em lei só com relação a mulheres e meninas traficadas para a prostituição ou para outras formas de exploração sexual.

81. Alguns países precisaram recentemente a definição de formas mais tradicionais de trabalho forçado ou agravaram a aplicação de penas para quem obriga uma pessoa a trabalhar. Por exemplo, uma lei do Níger, de 2003, que emenda o Código Penal⁸, trata especificamente

da situação de pessoas cujos ancestrais foram escravos e que são ainda descritas como pessoas de “condição servil”. A lei reformada define também com mais precisão o crime de servidão por dívida, estabelecendo duras penas na forma de muitos anos de prisão e de pesadas multas. Mali apenas severamente o tráfico de crianças em seu Código Penal de 2001. Na Nigéria, uma nova lei antitráfico⁹ de 2003 cria a prisão perpétua para crimes de escravidão, uma série de penalidades, inclusive multas, para crimes referentes a tráfico de menores de 18 anos, mas de prisão perpétua no caso de importação ou exportação de crianças para fim de prostituição. Na maioria dos casos, porém, parecem muito brandas as penas para crimes de trabalho forçado.

82. Na maioria dos países africanos, cujas instituições tanto de administração do trabalho como de aplicação das leis sofrem graves limitações financeiras, não surpreende o baixo índice de aplicação das leis. No Sudão, por exemplo, embora exista uma estrutura jurídica em funcionamento e as autoridades reconheçam hoje a ocorrência de milhares de seqüestros, até agora ninguém foi processado por seqüestro ou por crime de trabalho forçado. A nova lei antitráfico na Nigéria é promissora de boa execução. Ela cria a Agência Nacional para Proibição de Tráfico de Pessoas e de Outras Matérias Correlatas (NAPTIP), responsável pela formação de agentes executores da lei e de outros para garantir sua efetiva aplicação. É muito cedo ainda para avaliar a eficiência dessa nova estrutura institucional.

83. Em vários países do Sudeste Asiático uma estrutura legislativa está vigorosamente em ação contra sistemas de trabalho forçado. De um modo geral, como na Índia e no Paquistão, as leis dão detalhada definição de trabalho em regime de servidão e de sistemas análogos, estabelecem penas por imposição de trabalho em regime de servidão e sistemas de aplicação da lei. A Lei indiana, de 1976, sobre a Abolição do Sistema de Trabalho em Servidão (BLSA) estabelece prisão de até três anos e multas de até duas mil rupias para quem obrigar uma pessoa a fazer trabalho em regime de servidão e, com adiantamentos, levá-la a essa situação. A lei do Paquistão, de 1992, sobre a Abolição do Sistema de Trabalho em Servidão, impõe pena de dois e cinco anos de prisão ou multa não inferior a 50 mil rupias paquistanesas, ou ambas as sanções, para quem explore o trabalho em regime de servidão.

84. Em agosto de 2004, o Governo da Índia registrou 4.859 processos nos termos da BLSA, total que, provavelmente, excede de longe o de qualquer outro país em matéria de delito de trabalho forçado. Não consta,

7. M. Dottridge: “Forced labour in Africa: Concepts, categories and challenges” (OIT, Documento de Trabalho do SAP/FL, no prelo).

8. Lei nº 2003-025, de 13 de junho de 2003, para emendar a Lei nº 61-27, de 15 de junho de 1961, que cria o Código Penal.

9. Tráfico de Pessoas (Proibição), Lei de 2003 de Aplicação e Administração da Lei.

porém, quantos desses processos resultaram em condenações¹⁰. Além disso, o número de processos é ainda pequeno se comparado com o número de trabalhadores em regime de servidão: a estatística oficial do Governo indica que 285.379 trabalhadores em servidão tinham sido identificados até 31 de março de 2004, dos quais 265.417 tinham recebido assistência de reabilitação¹¹. Os 19.962 restantes não estavam em condições de reabilitação ou porque haviam morrido ou porque não puderam ser localizados. Governos estaduais informam que foram criados 527 comitês de vigilância de âmbito distrital para monitorar a situação local¹². O Governo federal reconhece, entretanto, que há certa confusão sobre o que constitui trabalho em servidão. Por exemplo, trabalhadores que recebem de seus empregadores adiantamentos de curto prazo, devido à falta de serviços formais de crédito para atender a suas necessidades financeiras, são considerados como trabalhadores que trabalham voluntariamente e não sob coerção¹³.

85. Isso revela a persistência do problema de identificação que mantém baixo o número de ações penais. A Índia foi o primeiro país a reconhecer o problema generalizado de trabalho em servidão e, por isso, tem o mais longo registro de percepção, documentação e experiência na questão. Embora tenha definido o sistema de trabalho em servidão, a BLSA não gerou nenhum método de identificação de trabalhadores em regime de servidão. Uma clara metodologia não foi ainda estabelecida e acordada pelos vários interlocutores interessados. Continua sendo essencial que se defina se o trabalhador é de alguma forma obrigado a trabalhar por força de servidão ou de dívida com seu empregador ou se simplesmente é malpago ou explorado de outra forma, embora livres de deixar o emprego¹⁴. O trabalho em servidão foi interpretado com muita amplitude pela Suprema Corte da Índia, em 1982, como não pagamento do salário mínimo.

86. No Paquistão, não há dados disponíveis sobre ações

judiciais. Continua intensa a pressão sobre o Governo, por parte da sociedade civil e de ativistas, para aumentar a eficiência da ação com vista à eliminação do trabalho em servidão. De acordo com os dados compilados pela Força Tarefa Especial para a Província de Sindh, da Comissão de Direitos Humanos do Paquistão, entre janeiro de 2000 a junho de 2004, foram resgatados quase 19 mil meeiros *haris*¹⁵. Dizem que a maioria escapou por seus próprios meios, enquanto só uma minoria teria sido liberada com a ajuda do Tribunal Superior ou da Administração do Distrito. Em 2000 e 2001, registrou-se o maior número de resgates legais, mas desde então tem diminuído dramaticamente. Em 2003, nenhum *hari* foi resgatado pelo Tribunal Superior de Sindh, e só trinta pela Administração do Distrito. No Punjab, entretanto, mais de 350 trabalhadores de olarias em regime de servidão, inclusive mulheres e crianças, foram resgatados pelo Tribunal Superior de Lahore¹⁶.

87. No Paquistão, uma efetiva aplicação da lei tem sido, ao que parece, dificultada pelos conflitos jurisdicionais entre a lei federal e a provincial. Em janeiro de 2002, por exemplo, juizes do Tribunal Superior de Sind rejeitaram 94 ações de *haris* em regime de servidão por encarceramento e detenção ilegais pelo dono da terra, sob a alegação de que as questões deveriam ser tratadas sob a lei de posse da terra de Sindh¹⁷. Com isso, se alega, caiu consideravelmente o número de *haris* resgatados, enquanto novas ações continuam sendo rejeitadas pelo Tribunal Superior de Sindh. Entrementes, casos de trabalho em servidão tramitaram pelos tribunais de Sindh no final de 2003 e começo de 2004. Oito desses casos foram decididos a favor dos *haris*, resultando no resgate de 112 pessoas ao todo¹⁸. Recente progresso foi a criação oficial, em 2004, de seis comitês de vigilância do distrito (DVCs), na Província de Sindh, o que pode preparar o terreno para ações judiciais mais eficazes com a punição de empregadores de trabalhadores em servidão e resgate das vítimas.

10. Só o Estado de Uttar Pradesh tem dados disponíveis. Ali um total de 2.421 processos resultaram em 1.228 condenações e 1.103 absolvições (informação dada ao SAP-FL pelo Governo da Índia, em 31 de agosto de 2004).

11. Ibid. Os estados em que trabalhadores em servidão foram resgatados e reabilitados são os seguintes pela ordem de seus respectivos números: Tamil Nadu, Karnataka, Orissa, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh e Rajasthan, que juntos respondem por 98 por cento de todos os trabalhadores em servidão reabilitados. Os oito demais estados respondem pelos dois por cento restantes.

12. Ibid.

13. Comentários do Governo da Índia às observações da Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU), de 17 de janeiro de 2002.

14. Em muitos casos, o trabalhador em servidão tem remuneração muito abaixo do piso eventual do mercado. Nesses casos, o trabalhador poderia aceitar voluntariamente seu estado servil em troca de emprego estável, tendo em vista as incertezas do mercado de trabalho. A diferença entre o piso de mercado (isto é, o custo-oportunidade de trabalho) e o pagamento real do salário pode ser considerada como “prêmio de segurança” contra o desemprego. Assim, embora o trabalhador ou trabalhadora possa apresentar vários aspectos de servidão por dívida, na verdade não está privado de sua liberdade.

15. Ver *web site* da Comissão de Direitos Humanos do Paquistão (HRCP), em www.hrcp.web.org/bonded.cfm.

16. HRCP: *State of human rights in 2003* (Lahore, 2004), p. 293.

17. Recurso Constitucional n° D35 de 2000. Tribunal Superior de Sindh, Circunscrição de Hiderabad (parágrafo 36(c) da sentença). Os juizes recomendaram ainda a reforma da lei “para adaptá-la a exigências fundamentadas” (parágrafo 36 (b) do julgamento).

18. HRCP: *Abolition of bonded labour: Judiciary's potential for redress* (Lahore, sem data). Entre os casos restantes, três foram indeferidos e os autores foram aconselhados a recorrerem ao tribunal sob a Lei de Posse; dois foram indeferidos por razões técnicas; dois foram retirados pelos autores; três estão pendentes; em dois casos, os proprietários de terra contrataram acusando os *haris* e, em três, os donos de terra impediram os demandantes de se apresentarem no tribunal.

88. Países asiáticos em processo de transição econômica têm reconhecido também a possibilidade de imposição de trabalho forçado para fins privados. Uma emenda do Código Penal da China, em 1997, criou a pena de até três anos de prisão e/ou multa (seção 244) por imposição de trabalho a empregados. Não há dados atuais disponíveis sobre ações penais desse gênero, que só se aplicam a casos em que haja comprovada relação de emprego.

89. Na América Latina, é digno de destaque a experiência brasileira. O crime de trabalho forçado é coberto por disposições do Código Penal que prevêem sanções para quem reduzir uma pessoa a condições “análoga à de escravidão”. Embora às vezes se faça referência ao baixo índice de ações judiciais por crimes de trabalho forçado (se comparado, por exemplo, com o número de vítimas resgatadas), vem se registrando, desde o início de 2003, mudança significativa. Conflitos de competência sobre casos de trabalho forçado nos níveis federal e estaduais e a Justiça do Trabalho é motivo de constante preocupação. Outro motivo de preocupação é de que as multas, por serem baixas demais, deixem de funcionar como instrumento de dissuasão. Um sindicato expressou seu ponto de vista segundo o qual, a falta de processos penais é devido principalmente ao fato de a Justiça federal, em várias ocasiões, ter-se declarado incompetente para julgar casos de crimes de trabalho forçado.¹⁹

90. Desde o início de 2003, o Governo do presidente Lula da Silva vem adotando medidas ainda mais severas para combater o trabalho forçado e a impunidade no Brasil. Em dezembro de 2003, o Código Penal foi reformado para incorporar o conceito de se “reduzir uma pessoa à condição análoga à de escravo”²⁰. Isso é definido como sujeitar uma pessoa a trabalho forçado, a jornadas excessivas de trabalho ou a condições degradantes de trabalho ou a restrições da mobilidade pessoal por motivo de dívida contraída com o empregador ou seu preposto. Toda pessoa que reter trabalhadores no local de trabalho, evitando que usem meios de transporte, retendo seus documentos ou pertences pessoais, ou mantendo ostensiva vigilância sobre eles está sujeita à mesma pena de prisão. Além disso, uma emenda constitucional proposta prevê a desapropriação, sem indenização, de estabelecimentos agrícolas nos quais se tenha identificado o uso de trabalho escravo²¹. As terras desapropriadas seriam entregues ao programa de reforma agrária e reservadas, com prioridade, para as pessoas que nelas trabalhassem.

No momento em que este Relatório estava sendo redigido, essa proposta, expressamente apoiada pelo Governo e já aprovada pelo Senado, estava sendo examinada pela Câmara dos Deputados.

91. A aplicação da lei tem sido também intensificada no Brasil com resultados positivos. Um Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) foi reforçado, enquanto 150 novos inspetores foram deslocados, em 2004, para regiões prioritárias nas quais tem-se concentrado o trabalho forçado. O ano de 2003 teve aproximadamente 4,9 mil trabalhadores resgatados (ver Gráfico 2.1). Entre fevereiro de 2003 e maio de 2004, a Procuradoria Geral instalou 633 inquéritos administrativos para apurar alegações de trabalho escravo e muitas sentenças de condenação foram prolatadas.

92. Nos países industrializados, as preocupações com trabalho forçado têm sido tratadas principalmente na esteira de novas leis contra o tráfico. Esse é o caso da Lei de Proteção de Vítimas do Tráfico (TVPA), adotada pelos Estados Unidos em 2000²². A Lei não só definiu novos crimes como agravou as penalidades para crimes existentes, inclusive tráfico para fins de peonagem, escravidão, servidão involuntária ou trabalho forçado, e criminalizou tentativas de operações do gênero. Prevê também ajuda às vítimas nos Estados Unidos, tornando-as sujeitos de benefícios previdenciários e de saúde pública federais e de outros benefícios e serviços, e protegendo de deportação vítimas do tráfico que cooperem com a aplicação da lei na investigação e ação processual contra o tráfico. A nova lei, segundo consta, tem levado a um progressivo aumento de processos. Em março de 2003, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos observou que as investigações sobre o tráfico já somavam quase o dobro das iniciadas em janeiro de 2001. Nos anos fiscais de 2001 e 2002, o número de processos contra o tráfico representava mais do dobro dos anos que precederam a adoção da TVPA. O número de casos, entretanto, tem sido considerado baixo em proporção com a estimada magnitude do problema.

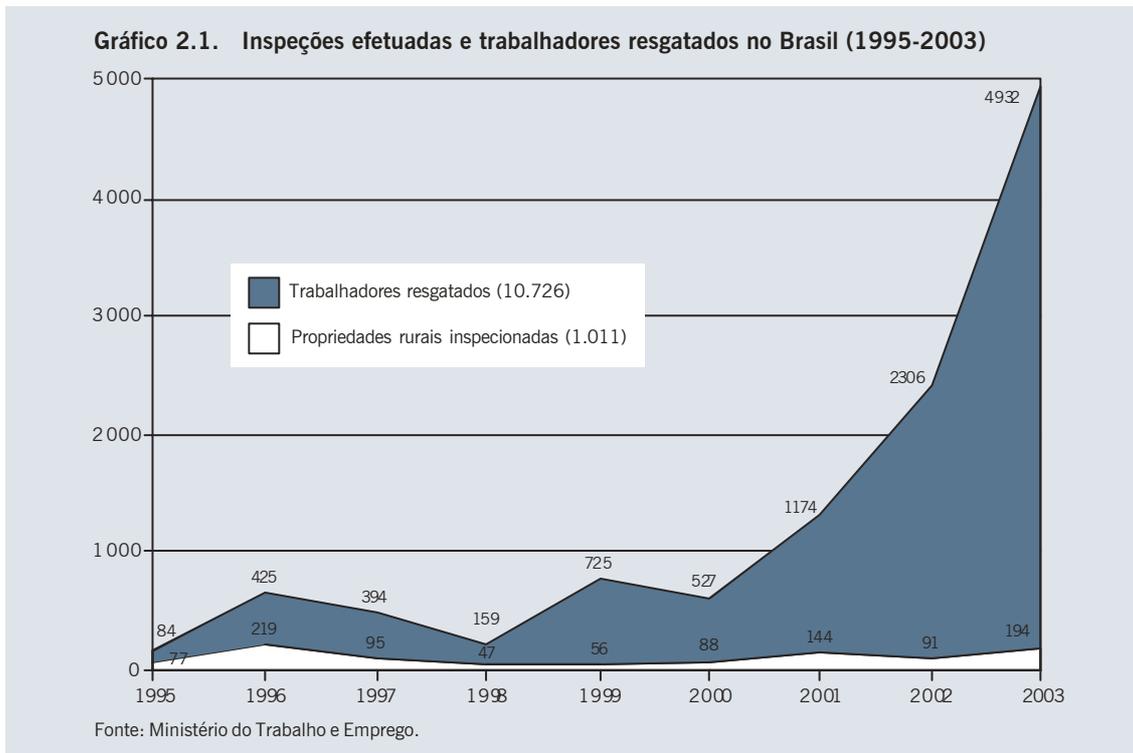
93. A TVPA dispôs também sobre penas mais rigorosas por tráfico, inclusive em casos de trabalho forçado. Em novembro de 2002, as Diretrizes Penais dos Estados Unidos foram reformadas para incorporar os crimes previstos na TVPA. Num caso, sob as novas diretrizes, duas pessoas foram condenadas, em 2003, a 108 meses de prisão e ao ressarcimento dos valores devidos à vítima; um africano que haviam mantido em regime de servidão involuntária. Além disso, o

19. OIT: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Relatório III (Parte 1A), Conferência Internacional do Trabalho, 92ª Reunião, p. 126.

20. Art. 149 do Código Penal, cf. reformado pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003.

21. Projeto de Emenda do artigo 243 da Constituição (PEC nº 438/2001).

22. Recentemente reformada pela Lei de Reautorização da Proteção de Vítimas do Tráfico, de 2003.



Departamento de Justiça implantou um programa de exaustivo treinamento de fiscais federais e locais da lei para certificar que as atividades de tráfico de pessoas estão sendo devidamente investigadas e processadas como tais e não mascaradas como outro crime tal como a introdução clandestina de estrangeiros. Os fiscais têm ajudado também na criação de grupos regionais de luta contra o tráfico nos estados, entre eles a Califórnia, o Colorado, a Flórida, a Geórgia e Illinois e também na cidade de Nova Iorque²³.

94. No Reino Unido, o trabalho forçado não é contemplado pela lei como crime específico. Mas, uma série de recentes medidas políticas e de reformas da legislação tem ampliado o alcance do tratamento de casos de abuso de trabalho forçado, principalmente, mais uma vez, com recursos a novas leis contra o tráfico. O Governo esboçou uma ampla política sobre trabalho forçado e tráfico no contexto da migração, num relatório oficial do Parlamento editado em 2002²⁴. O relatório observa que, em geral, os trabalhadores migrantes irregulares estão sujeitos a exploração e a exclusão social em virtude do pagamento, pelo empregador, de salário abaixo do mínimo, e do descumprimento de outros encargos como de assistência social, recolhimento de impostos e

de contribuições para a previdência social. O relatório reconhece que problemas relacionados com emprego de migrantes irregulares são particularmente graves na agricultura, no fornecimento de produtos alimentícios, hotelaria e construção. Recomenda melhor gerenciamento da migração para assegurar a disponibilidade de trabalho legal que atenda à demanda comercial. Anunciou novas medidas de imigração e de aplicação da lei, juntamente com novas leis sobre o tráfico para exploração sexual e do trabalho, assim como sobre a introdução de migrantes clandestinos.

95. Essas propostas públicas foram transformadas em lei, parte mediante reforma da lei de imigração e, parte, por recente legislação que cria um sistema de registro obrigatório de contratantes de trabalho que, no Reino Unido, são conhecidos como “gangmasters” (chefes de gangue²⁵). Traficar imigrantes para a prostituição foi classificado, em 2002, como novo crime em matéria de imigração²⁵. Em julho de 2004, foi tipificado também como crime tráfico de pessoas para exploração do trabalho²⁶. Ambas as leis prevêem condenação de até 14 anos de prisão, equivalente a pena por tráfico de droga, o que demonstra firme compromisso de tratar o tráfico como crime grave. As disposições pertinentes da lei de 2004 apóiam-se em

23. Departamento de Justiça, Departamento do Trabalho e outros órgãos federais dos Estados Unidos: *Assesment of US activities to combat trafficking in persons* (Washington, DC., agosto de 2003).

24. Home Office: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain*. (Londres, HMSO, 2001).

25. Lei sobre Nacionalidade, Imigração e Asilo, de 2002, Art. 145.

26. Lei sobre Asilo e Imigração (Tratamento de Queixas, etc.) 2004, art. 4º.

normas internacionais sobre a proibição de trabalho forçado e remetem especificamente a disposições da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos sobre escravidão, servidão e trabalho forçado.

96. A Lei de Licenciamento de Contratantes de Trabalho (“Gangmasters”), adotada também pelo Parlamento, em julho de 2004, ganhou impulso com a morte trágica de mais de 20 trabalhadores chineses, migrantes irregulares, em fevereiro de 2004, e com a conclusão de uma Comissão Especial do Parlamento sobre a ineficiência de um sistema de registro voluntário²⁷. A lei cria um sistema obrigatório de licenciamento de contratantes de trabalho e de agências de emprego que fornecem ou usam trabalhadores em atividades agrícolas, pesca de mariscos e atividades correlatas de processamento e embalagem. O objetivo por trás da lei foi “conter as atividades de exploração por “gangmasters agrícolas”. Mas se aplica em geral a agências de emprego que operam nos setores agrícola e de pesca de mariscos, e a empresas, associações informais e parcerias. A lei lista, em termos genéricos, uma ampla gama de sistemas de subcontratação a que se aplica a norma de autorização; torna crime o exercício não autorizado de contratação de mão-de-obra, a posse de falsa autorização ou a obstrução da aplicação da lei; torna todos esses crimes passíveis de detenção e permite o confisco dos bens de contratantes condenados. A lei foi saudada como modelo em seu gênero pelos sindicalistas britânicos do comércio, que, há muito tempo, vinham pressionando o registro de contratantes.

97. Em outros países europeus, o crime de trabalho forçado não é contemplado como tal na legislação penal

existente. Muitos países, entretanto, ou já adotaram nova legislação que criminaliza o tráfico de pessoas ou estão em via de fazê-lo. A França adotou ampla legislação antitráfico em março de 2003, que contempla todos os aspectos de exploração sexual e do trabalho²⁸. O conceito de trabalho forçado pode ser considerado como coberto indiretamente por duas seções do Código Penal, uma que estabelece sanções pela obtenção de serviços não remunerados ou para os quais a remuneração não corresponde exatamente ao valor do trabalho executado; a outra dispõe sobre sanções quando as condições de trabalho e de acomodação são incompatíveis com a dignidade humana.²⁹ Na Alemanha, recentes reformas do Código Penal incluem diferentes disposições para os crimes de tráfico para exploração sexual e para exploração do trabalho (seções 232 e 233). Emendas do Código Penal da Federação Russa, introduzidas pela Lei Federal nº 162-FZ, de 8 de dezembro de 2003, dispõem sobre penas para crimes de tráfico e de trabalho forçado. No momento em que este Relatório estava sendo elaborado, estava em discussão na Duma uma lei antitráfico mais abrangente.

98. Finalmente, o Japão intensificou suas medidas contra o tráfico desde o início de 2004. Em abril de 2004, o Governo criou um sistema de Coordenação sobre o Tráfico de Pessoas, com vista ao fortalecimento da coordenação entre os vários ministérios na atuação de traficantes e para fins de prevenção e reabilitação. Um Plano Nacional de Ação contra o Tráfico foi aprovado em dezembro de 2004. No mesmo mês, o Governo anunciou que uma revisão do Código Penal incorporaria novas disposições com referência a tráfico de pessoas.

27. Câmara dos Comuns, Comissão sobre Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais: *Gangmasters*. 14^a Relatório da Sessão 2002-2003 (Londres, The Stationery Office, setembro de 2003).

28. Lei nº 2003-239, de 18 de março de 2003, sobre segurança interna (Cap. VIII) – Disposições sobre combate ao tráfico de pessoas e proxenetismo.

29. Arts. 225-13 e 225-14 do Código Penal.

3. Trabalho forçado e o Estado

99. Trabalho forçado imposto diretamente pelo Estado continua sendo motivo de grande preocupação, embora não se trate de maior problema em termos numéricos. Todo relatório global sobre violação de direitos humanos fundamentais decorrentes de trabalho forçado deve dar a devida atenção aos casos em que o trabalho é imposto pelo Estado. As preocupações são as mesmas de há quatro anos, quando o primeiro Relatório Global sobre o assunto se referiu ao caso extremo de trabalho forçado imposto por militares em Mianmar³⁰, e abordou também alguns dilemas contemporâneos do trabalho forçado em regime prisional³¹. Esse último aspecto concentrava-se em duas importantes questões: trabalho em regime prisional executado de várias formas em empresas privadas e o imposto pelo Estado com relação a atos classificados como anti-sociais, com particular referência ao Sistema de Reeducação pelo Trabalho (RETL) na China. Há também preocupação com a possível imposição de trabalho forçado para fins de desenvolvimento, principalmente na África.

100. No decorrer do período, houve alguns importantes progressos em todas essas frentes. A situação em Mianmar foi seguida de perto pela comunidade mundial, com a própria OIT assumindo a liderança de chamar a atenção para continuadas práticas de trabalho forçado. Nesse ínterim, a China deu passos importantes e significativos com vista à reforma de seu sistema RETL. Continua intenso o debate, inclusive nos países industrializados, sobre como práticas atuais de contratação de presos para prestar serviços para empresas privadas pode ser compatível com o princípio de erradicação do trabalho forçado. Reunião técnica da OIT, realizada em julho de 2004, com a participação de administradores de prisões, especialistas acadêmicos e representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores, propiciou importantes reflexões sobre a questão³². Essas questões serão abordadas mais detalhadamente na seção sobre trabalho forçado e trabalho em regime prisional, infra.

Trabalho forçado imposto pelo Estado: considerações gerais

101. Na maioria dos casos, a prática estatal sistemática de compelir cidadãos livres a trabalhar tanto para fins

econômicos como políticos parece estar em declínio em todo o mundo. Há possíveis exceções, como campanhas de mobilização de trabalho detectadas em alguns países da Ásia Central, reminiscência de práticas generalizadas na era soviética. No Tajiquistão e no Uzbequistão, por exemplo, o trabalho forçado na indústria algodoeira tem afetado principalmente mulheres, crianças e jovens estudantes que, nas estações de plantio e de colheita, são transportados para os campos de algodão e forçados a trabalhar por pouca ou nenhuma remuneração. A coerção pode ser exercida por meio de penalidades como ameaças de expulsão de estudantes da universidade. As mulheres são enviadas pelas famílias de acordo com uma quota pré-estabelecida, enquanto as crianças participam desse trabalho compulsório como parte do currículo escolar.

102. Além disso, o Estado pode impor trabalho e serviços forçados no contexto de um conflito armado. Em alguns países africanos, há constantes relatórios de seqüestros e incorporação forçada a grupos militares do governo ou apoiados por governos, assim como de forças rebeldes, juntamente com o uso de trabalho forçado adulto e infantil.

Caso especial de Mianmar

103. O caso de Mianmar continua a representar diferentes maneiras de o estado ou de autoridades militares poderem impor trabalho forçado para múltiplas finalidades. A OIT vem acompanhando atentamente a situação depois que a Comissão de Inquérito sobre Trabalho Forçado em Mianmar (Birmânia) publicou, em 1998, seu relatório e suas recomendações³³. Desde então, a questão vem sendo virtualmente discutida em todas as reuniões da Conferência Internacional do Trabalho e do Conselho de Administração, e este Relatório não repetirá o que tem sido dito nessas ocasiões sobre a matéria. Alguns aspectos desse trabalho forçado atual merecem, todavia, ser mencionados.

104. O perfil dessa forma de trabalho forçado evidencia-se na série de queixas recebidas pelo Funcionário de Ligação da OIT (72 dessas queixas no final de 2004, das quais 38 foram enviadas às autoridades para investigação e ação)³⁴. Uma delas envolvia uma

30. *Não ao Trabalho Forçado*, op. cit., p. 44-46.

31. *Ibid*, p. 59-63.

32. Simpósio de Pesquisa sobre Trabalho em Prisões e suas Implicações no Momento Atual, Genebra, 19-20 de julho de 2004.

33. OIT: *Forced labour in Myanmar (Burma)*, Relatório da Comissão de Inquérito, criada nos termos do artigo 26 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, para examinar a observância da Convenção sobre Trabalho Forçado, 1930 (nº 29) em *Myanmar, Official Bulletin* (Genebra), vol. LXXXI, 1998, Séries B, complemento especial; disponível também em www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb273/myanmar.htm.

34. *Idem*: *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (nº 29): Report of the Liaison Officer a.i.*, Conselho de Administração, doc. GB. 291/5/1, 291ª Reunião, Genebra, nov. de 2004, parágrafo 4.

criança levada contra sua vontade para um centro de recrutamento do exército e forçada a se alistar sob ameaça de prisão. Recapturada, depois de escapar, foi mais tarde trazida de volta a seu batalhão, condenada a seis meses de prisão, após os quais recebeu ordem de permanecer no serviço militar. Num segundo grupo de casos, que envolvem diferentes aldeias no Município de Bago, era atribuída a cada família uma quota de trabalho a executar sob pena de prisão se não o fizesse. Além do trabalho, as aldeias eram obrigadas a dar contribuições em dinheiro, enquanto veículos e seus condutores eram também requisitados para transporte de materiais. De acordo com uma terceira queixa de várias vítimas, o trabalho tinha sido requisitado por vários anos por um Comando de Operações Militares no Estado de Rakhine, para o cultivo da terra de agricultores anteriormente confiscada para a instalação desse comando militar. Os agricultores eram obrigados a continuar cultivando essa terra em benefício dos militares, utilizando suas próprias ferramentas.

105. Num quarto caso, no Município de Hinthada, na Circunscrição de Ayeyawaddy, aldeões acusaram terem sido requisitados por autoridades locais para montar sentinela por 24 horas em regime de turnos. Num quinto caso, no Estado de Rakhine, 45 pessoas de cada aldeia tiveram de trabalhar diariamente no fornecimento de brita ou em projetos de construção de pontes. Aldeias muçulmanas eram particularmente afetadas, mas vilarejos budistas de Rakhine foram também requisitados. Num sexto caso, no Município de Ramree, Estado de Rakhine, durante vários dias foi requisitada a mão-de-obra de 40 aldeias para a manutenção anual de rodovias, sob ameaça policial de represálias se não prestassem o serviço e, em março de 2004, um estudante foi processado pelas autoridades locais sob a alegação de ter se negado a trabalhar.

106. Com relação à situação atual, embora se registre alguma melhoria nas zonas centrais de Mianmar, o trabalho forçado continua a ser imposto de várias formas, especialmente em regiões remotas sob a autoridade do exército. Do ponto de vista legal, a persistência do trabalho forçado não é devida à forma e ao conteúdo de decretos administrativos reformados que proíbem a imposição de trabalho forçado. De fato, a população parece cada vez mais disposta a fazer uso desse recurso legal. Mas a proibição legal de trabalho forçado não foi efetivamente posta em prática³⁵.

107. A OIT tem marcado presença permanente com a designação de um Funcionário de Ligação que mantém

contato regular com funcionários de alto escalão do Governo. Os decretos administrativos que proíbem trabalho forçado foram traduzidos para seis línguas étnicas (embora não haja ainda sinais de terem sido amplamente divulgados ou afixados nas áreas étnicas interessadas)³⁶. Chegaram a bom termo, em março de 2003, as negociações sobre um Plano de Ação Conjunto entre o Governo e a OIT, com os seguintes componentes: promoção de conscientização e divulgação de informações sobre a abolição de trabalho forçado; a criação de um facilitador independente, com a missão de ajudar vítimas eventuais de trabalho forçado em Mianmar a buscar reparação e um programa-piloto, numa determinada região, em que a proibição de trabalho forçado seria rigorosamente observada e um projeto de construção de estrada, com a ajuda pela OIT e uso de mão-de-obra intensiva, serviria para demonstrar a viabilidade de um sistema que não recorresse ao trabalho forçado³⁷. No início de 2005, a OIT não estava ainda em condições de partir para a implementação do Plano de Ação Conjunto.

108. Entrementes, foram acionados outros procedimentos. Sete equipes de observação de campo (FOTs) percorrem o país para supervisionar a implementação da Convenção nº 29 e proceder à investigação de alegações de trabalho forçado. Uma Comissão de Execução, em Yangon, examina problemas e progressos e o Governo tem feito várias reuniões de trabalho com funcionários locais sobre a aplicação da Convenção. O Funcionário de Ligação da OIT tem feito várias viagens de campo em áreas remotas, para avaliar pessoalmente a situação, sem interferência das autoridades e, eventualmente, acompanhando as FOTs. Os métodos usados pelas investigações das FOTs parecem, em princípio, razoavelmente bons. Todavia, o fato de não ter detectado nenhum caso de trabalho forçado pôs seriamente em dúvida a credibilidade do sistema. Isso ressalta o fato de, no período em que este Relatório está sendo elaborado, nenhum avanço significativo ter ocorrido na luta contra o trabalho forçado em Mianmar.

109. O caso de Mianmar demonstra assim que é impossível fazer reais avanços contra trabalho forçado enquanto persiste um clima de impunidade e de repressão contra pessoas que denunciam abusos de trabalho forçado, gerado pela falta de vontade política de tomar medidas radicais contra autoridades militares e locais que se beneficiam com a vantagem econômica de práticas de trabalho forçado.

35. Idem: *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (nº 29): Report of the Director-General*, Conselho de Administração doc. GB.291/5/2, 291ª Reunião, Genebra, nov. de 2004, parágrafos 11 e 12.

36. Idem: *Development concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (nº 29)*, Conselho de Administração, doc. GB. 289/8, 289ª Reunião, Genebra, março de 2004, parágrafo 10.

37. Idem: *Special sitting to examine developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (nº 29)*, em *Record of proceedings*, Conferência Internacional do Trabalho, 91ª Reunião, Genebra, 2003.

Trabalho forçado em prisões e centros de detenção

Trabalho em regime prisional sem a devida sentença

110. A atenção continua voltada para o sistema RETL na China³⁸, cuja reforma está sendo cada vez mais motivo de consideração. Números oficiais do Ministério da Justiça indicam que havia cerca de 260 mil pessoas detidas sob o sistema RETL no início de 2004, distribuídas entre aproximadamente 220 diferentes centros. Pouco mais da metade dessas pessoas teriam sido detidas por uso de droga, as demais principalmente por crimes como roubo e prostituição.

111. Observadores externos detectaram recente aumento no número de detidos em RETL devido a crescentes índices dos crimes e ao constante aumento do número e dimensão dos protestos e distúrbios sociais na China. Tem sido também observado que a gradativa expansão dos direitos de defesa no sistema penal incentiva a polícia a recorrer com mais frequência à detenção administrativa³⁹.

112. A reforma do sistema RETL foi muito discutida na China durante o período em questão. Tem sido questionado por juristas chineses e por observadores internacionais que o consideram conflitante com outras leis nacionais adotadas nos últimos anos. Em março de 2004, a China emendou sua Constituição para reconhecer que o Estado respeita e defende os direitos humanos. Nesse ínterim, um requerimento do Congresso, que desafia a legalidade do RETL, chegou ao Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo, que incluiu sua reforma no Plano Legislativo Quinquenal. Um grupo especial de trabalho foi criado para conceber um sistema alternativo de correção comunitária.

113. Desde o início de 2003, a OIT está prestando assistência à reforma do RETL por meio de seminários técnicos na China e de visitas técnicas no exterior⁴⁰.

Trabalho forçado e trabalho em regime prisional

114. O primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado centrou-se em questões levantadas no recente diálogo entre alguns Estados-membros e órgãos supervisores da OIT – nomeadamente o princípio de erradicação de trabalho forçado em prisões privadas ou de presos postos à disposição de empresas privadas.

Vale também refletir sobre alguns problemas mais abrangentes. Que espécie de consenso existe hoje quanto às finalidades fundamentais do trabalho em regime prisional? Até que ponto se pode ou se deve proteger todos os presos contra situações abusivas de trabalho forçado? E qual seria o papel das inspeções do trabalho, de inspetores do trabalho e organizações de empregadores e de trabalhadores, atuando juntos com autoridades carcerárias para esse fim?

115. A liberdade de escolha é uma questão complexa no que tange a presos. Em geral, o trabalho de presos pode ser permitido, com algumas exceções. Pode-se também argumentar que pessoas detidas, mas ainda não sentenciadas, deveriam ter o direito (não obrigação) de trabalhar desde que viável⁴¹. Normas mínimas de proteção social são outra questão. A consciência moderna dificilmente aceitaria uma situação de presos acorrentados juntos, por longos espaços de tempo, executando trabalho pesado para expiação de um crime. No pensamento penal moderno, o trabalho faz parte de um regime carcerário global que vise à reabilitação do criminoso, preparando-os para eventual reintegração na vida como cidadãos livres.

116. É talvez curioso que tão pouca atenção tenha sido dispensada em âmbito mundial à maneira de aplicar o princípio de erradicação do trabalho forçado a presos condenados e a outras pessoas detidas. Os instrumentos da OIT prevêem exceções para a proibição de imposição de trabalho forçado no caso de presos que tenham sido devidamente condenados por um tribunal de justiça. Pessoas detidas administrativamente estão isentas de trabalho forçado ou compulsório e há garantias específicas de proteção de presos postos à disposição de indivíduos, de empresas ou associações privadas, inclusive os reclusos em prisões privadas. Além disso, dos aproximadamente oito milhões de presos reconhecidos em âmbito mundial – para não falar de detidos administrativamente ou de outras formas de detenção – só 150 mil se encontram em prisões privadas e não há números disponíveis com relação a presos que poderiam estar trabalhando para empregadores privados. E os restantes? Até que ponto as condições de trabalho de todos os presos, quer para interesses privados ou para o interesse público, são preocupação legítima da OIT e de seus membros?

117. Para estimular uma reflexão construtiva sobre essas questões, a consulta técnica sobre as dimensões

38. Ver *Não a Trabalho Forçado*, op. cit., pp. 62-63 para detalhada descrição. RETL é uma medida administrativa imposta por comissões administrativas, dominadas por órgãos de segurança pública, a pessoas cuja ação é considerada insuficientemente grave para justificar uma sanção penal, mas grave demais para ser tratada com sanções administrativas normais. O sistema é caracterizado pela inexistência de processo judicial, pela gravidade de punição – de até três anos de detenção – e definição muito vaga de infrações previstas.

39. Comissão Executiva do Congresso sobre a China: *Annual Report 2004* (Washington, DC, Departamento de Imprensa do Governo dos Estados Unidos, 5 de outubro de 2004), p. 17.

40. Ver Parte III para mais detalhes.

41. Em alguns cantões suíços, por exemplo, uma pessoa detida em caráter provisório, pode optar por não ser mandado para prisão para sentenciados e assim estar em condições de trabalhar.

do trabalho forçado do trabalho em regime prisional, realizada na OIT, em julho de 2004, examinou as seguintes questões fundamentais: as finalidades do trabalho em regime prisional; princípios jurídicos internacionais e trabalho prisional; garantia de salvaguarda mínima para os presos; sistemas de controle e de supervisão e o papel orientador da OIT sobre essas questões. O papel potencial da OIT é apresentado na Parte III, no contexto de um proposto futuro Plano de Ação sobre trabalho forçado. Outros importantes pontos dessa consulta são resumidos a seguir.

Objetivos básicos do trabalho em regime prisional

118. Parece haver consenso de que o trabalho é parte importante do regime carcerário e deve ser de natureza mais benéfica do que punitiva para o preso. É apenas um dos aspectos do regime mais amplo da prisão, no qual o problema central pode ser visto como a garantia de segurança e, ao mesmo tempo, de proteção do preso.

119. Dependendo de certas condições, há fortes indícios de que muitos presos desejam muito trabalhar. O trabalho é remédio para a ociosidade, frequentemente considerada como um dos problemas mais graves nas prisões. Distúrbios carcerários podem ser, muitas vezes, atribuídos à falta de oportunidades de trabalho adequado. O recente aumento dos índices de encarceramento em alguns países tem-se somado a esses problemas, o que significa possivelmente muito pouco trabalho para os presos fazerem. No pior dos casos, trabalho na prisão pode ser rotineiro e repetitivo e, de fato, ser visto pelos presos como parte da punição. Alternativamente, pode implicar tarefas mais exigentes de contratantes externos e desempenhar importante papel na facilitação da reabilitação após a soltura. Todavia, é muito comum, nas prisões, trabalho e formação profissional não estarem, em geral, adaptados às oportunidades no mercado externo de trabalho. Embora o trabalho devesse ter uma finalidade profissional, seria ingenuidade imaginar que um preso possa conseguir emprego, depois da soltura, com base nessas precisas habilidades. O desafio dos administradores de prisão é assegurar que os presos adquiram habilidades transferíveis, de modo que, ao serem soltos, possam competir em igualdade de condições no livre mercado de trabalho.

120. Há constantes tensões quanto até que ponto o preso deve trabalhar não só como parte de sua reabilitação como também para fins econômicos. Em vários países, onde se tem dado muita ênfase ao custo-benefício de

reformas penais, o trabalho em regime prisional tem sido visto como meio de cobrir os custos da prisão.

Normas mínimas de proteção de presos

121. A OIT aborda alguns aspectos do trabalho penitenciário na Convenção nº 29. Esse instrumento, porém, não pretendeu tratar do trabalho em regime prisional de uma maneira abrangente. Embora proíba trabalho forçado na prisão em benefício privado, não tem disposições sobre trabalho em estabelecimentos dirigidos pelo Estado e, de fato, não exclui o direito do Estado de impor trabalho forçado com base em suas disposições. Outros instrumentos da legislação internacional (em geral de natureza não imperativa) abordam mais diretamente as questões globais do trabalho penitenciário⁴².

122. Um desafio fundamental é assegurar normas mínimas compatíveis com a dignidade humana de todos os presos no trabalho, protegendo-os contra a exploração econômica. Isso implica pelo menos normas mínimas com referência a salários, segurança e saúde e educação sobre direitos do trabalhador. “Trabalho decente para presos” pode ser um ponto conceitual para início de discussão. Isso, porém, não pode, obviamente, ser definido da mesma maneira que para trabalhadores no mercado livre. O trabalho penitenciário jamais pode ser descrito, por exemplo, como completamente livre ou voluntário. Seria preferível falar de “consentimento induzido”, segundo o qual o preso é obrigado a desenvolver alguma forma de atividade, mas com a opção de escolher ou negociar uma série de atividades que incluam educação, cursos de formação de habilidades ou trabalho propriamente dito.

123. É importante estabelecer condições de trabalho e também prescrições normativas com relação a essas condições num contexto nacional. Em muitos países em desenvolvimento, o preso é obrigado a trabalhar para atender a suas necessidades básicas. Em condições de vida muitas vezes no nível de subsistência, o principal incentivo para o preso trabalhar, na maioria dos casos em trabalhos agrícolas, é satisfazer suas necessidades básicas imediatas. Nos países mais ricos e industrializados – onde o Estado pode ser obrigado a alimentar, vestir os presos e lhes prestar serviços, como calefação – os problemas podem ser diferentes.

124. Uma questão essencial é a fixação de salário e benefícios sociais. Na França, desde o final da década dos 80, as administrações penitenciárias têm negociado com contratantes privados cláusulas de trabalho para presos, com base no salário mínimo. Estima-se que os

42. Por exemplo, as Normas de Padrões Mínimos de Tratamento de Presos, das Nações Unidas, adotadas no Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e Tratamento de Criminosos, reunido em Genebra, em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social por sua Resolução 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977. Interessante exemplo regional são as Normas Europeias de Carceragem, Recomendação nº R (87) 3, adotadas pela Comissão de Ministros em 12 de fevereiro de 1987, na 404ª Reunião de Delegações Ministeriais.

presos na França têm a mais alta produtividade da Europa, em níveis comparáveis aos do mercado livre. Tanto as empresas como os presos contribuem para a seguridade social, para aposentadoria e indenizações por acidente no local de trabalho.

Sistemas de controle e supervisão

125. O monitoramento do regime de trabalho de presos, tanto em estabelecimentos públicos como privados, pode ser matéria de evidente importância. A natureza e grau de supervisão depende muitas vezes da localização da prisão, do tipo de trabalho envolvido e do nível de segurança do preso. O sistema de inspeção da Austrália, por exemplo, funciona autarquicamente e se reporta diretamente ao Parlamento. O modelo de inspeção estabelece normativas com base tanto nas convenções da OIT como em outros estatutos e na jurisprudência internacional. Cobre normas ambientais, segurança operacional e questões de saúde e de não discriminação. O aspecto singular do sistema penitenciário inglês⁴³ é o *Ombudsman* de Prisões e Liberdade Condicional, a quem os presos podem fazer suas queixas contra a administração penitenciária.

126. Em muitos países, não se faz diferença entre sistemas de supervisão de prisões públicas e privadas. No Reino Unido, por exemplo, os agentes carcerários que servem em prisões privadas devem ser licenciados pelas autoridades públicas. Em alguns casos, entretanto, o estado exerce certa autoridade sobre a administração de prisões privadas. Especialmente nos casos em que o preso trabalha como estagiário em estabelecimento privado fora da prisão, muitas vezes não há supervisão. Embora as autoridades carcerárias tendam a ressaltar que o trabalho é apenas um aspecto do regime prisional e de seus serviços de inspeção, há possibilidade de os serviços de inspeção do trabalho ministrarem formação e colaborar com autoridades carcerárias em matérias estritamente relacionadas com o regime de trabalho.

Problemas para o setor privado

127. Dois importantes problemas se põem para o envolvimento do setor privado. O primeiro é a real privatização das prisões. O segundo é o papel que pode desempenhar na oferta de emprego e de formação de habilidades para todos os presos.

128. O ponto de vista muitas vezes expresso é de que a privatização da prisão tem muito mais probabilidade de se tornar parte da economia política

dos tempos modernos. Quando a população carcerária aumentou acentuadamente em alguns países, o setor privado investiu muitas vezes na construção de novas instalações carcerárias. Evidentemente há opiniões mistas quanto à conveniência dessa tendência. Na Alemanha, por exemplo, uma decisão do Tribunal Federal Constitucional, em 1998, sobre a remuneração de presos, afirmou que certos trabalhos carcerários só devem ser executados sob a responsabilidade da autoridade carcerária e sob supervisão pública⁴⁴. Além disso, o problema central no debate sobre prisões e trabalho nas prisões não são hoje tanto os méritos como deméritos da privatização de serviços públicos – matéria que não está ao alcance deste Relatório – mas a garantia de salvaguardas mínimas dos detidos em toda espécie de estabelecimento carcerário.

129. Quanto ao segundo problema, as preocupações são expressas tanto por representantes de trabalhadores como de empregadores. Os trabalhadores defendem vigorosamente que entidades privadas não devem lucrar com trabalho de presos, a menos que esse lucro decorra de trabalho decente executado em condições que se aproximem de uma livre relação de emprego e sem supressão artificial de custos salariais. Os empregadores apontam para as consideráveis dificuldades de definir um salário justo para presos, pois o custo real de ministrar formação ou de estabelecer normas de saúde e segurança para presos pode ser mais alto do que o custo de prover esses serviços no mercado livre. Há preocupações também com a produtividade média de presos que tende a ser mais baixa.

130. Outra compreensível preocupação de muitas empresas privadas é o risco da reputação pelo envolvimento com bens produzidos na prisão. Têm havido casos de a etiqueta transparente de produtos feitos na prisão influir na decisão do consumidor⁴⁵. Além disso, as empresas podem enfrentar uma série de problemas sobre os quais há limitados dados disponíveis de informação. Muitas vezes é difícil definir a exata natureza do trabalho, as normas de segurança operacional e de saúde, os níveis de remuneração ou a natureza voluntária do trabalho. Esses problemas para a cadeia de fornecimento têm muitas vezes dissuadido as empresas de se abastecerem com produtos de prisões. Uma possível solução seria estimular as prisões a dar informações públicas, por exemplo, por meio de *web sites*, descrevendo os padrões mantidos na prisão e o nível de formação profissional ministrada aos presos.

43. A referência aqui é à Inglaterra e ao País de Gales; os sistemas penitenciários variam em diferentes regiões do Reino Unido.

44. BverfG, 2 BvR 441/90 de 1º de julho de 1998.

45. Por exemplo, as instituições penais de vários estados federais da Alemanha comercializam produtos manufaturados, sob a marca de Haefling, produzidos por oficinas de prisão e programas de formação. Os produtos que vão de vestidos a roupas de cama são comercializados sob um selo de “made in prison”. Os resultados da venda são divididos entre a prisão, o Governo e a empresa Haefling, para cobrir os custos de comercialização e de distribuição.

Necessidade de pesquisa e informação

131. Acima de tudo, a reunião da OIT identificou a necessidade de dados mais sólidos para nos quais basear assessoria técnica e prescrições políticas. A OIT foi incentivada a empreender um programa de pesquisa – entre outras coisas – sobre a magnitude e dimensões econômicas do trabalho carcerário, o impacto de diferentes tipos de trabalho sobre o bem-estar e

habilidades do preso, o sentido empírico do consentimento, a realidade empírica das condições de trabalho, boa prática de trabalho na prisão privatizada e a má prática de exploração do trabalho carcerário forçado, assim como sobre os elementos de um modelo justo e aceitável de trabalho em regime prisional. Essas propostas são objeto de reflexão no Plano de Ação descrito na Parte III.

4. Pobreza, discriminação e trabalho forçado

132. Argumenta-se às vezes que a pobreza é uma das causas fundamentais de situações de trabalho forçado e que só sua erradicação total permitirá a extinção de trabalho sob coação. Mas, pelo contrário, a pobreza e a extrema pobreza podem ser também conseqüência direta de práticas de trabalho forçado. Os membros mais pobres e mais vulneráveis da sociedade podem ser compelidos a trabalhar ou ser levados a fazer dívidas que eles ou mesmo seus descendentes podem achar impossível quitar apesar de longas horas de trabalho árduo. Vêm-se assim num círculo vicioso de pobreza do qual não se podem safar.

133. Em alguns casos, a persistência do trabalho forçado pode ser hoje resultado de sistemas muito persistentes de discriminação contra certas minorias étnicas e castas. Na Ásia, a incidência de trabalho forçado é e continua sendo particularmente grave entre castas e tribos inferiores dos assim chamados “intocáveis” na Índia; entre as minorias indígenas no Oeste do Nepal e entre não muçulmanos no Paquistão. Na África, práticas contemporâneas de trabalho forçado e análogas à escravidão parecem representar grave problemas em países em que se registra a continuidade de sistemas de discriminação contra pessoas descendentes de escravos. Na América Latina, hoje como há séculos, as vítimas principais do trabalho forçado são os povos indígenas. É esse às vezes o caso de grupos indígenas que vivem ainda em regiões isoladas, onde assentamento relativamente recente tem estimulado a demanda por trabalho barato e onde a ausência virtual do Estado representa falta de proteção contra trabalho forçado. Outras vezes, o trabalho forçado é imposto a indígenas há muito já integrados na economia e na sociedade nacionais, embora em situação de extrema desvantagem com relação ao restante da população.

134. Em todas essas regiões, têm havido reformas sociais, nestes últimos cinquenta anos, para erradicar situações de trabalho servil, inclusive condição de servo e trabalho não remunerado em sistemas agrários tradicionais. Essas reformas foram analisadas mais detalhadamente no primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado. Reforma agrária e de posse da terra, na Ásia e na América Latina, por exemplo, parecem ter erradicado grande parte da servidão rural até então muito generalizada naquelas regiões até a década de 1950.

135. Ao mesmo tempo, essas reformas agrárias e de posse da terra, juntamente com a extensão das leis trabalhistas a áreas rurais não evitaram o aparecimento de novos sistemas ou manifestações de trabalho forçado. Além disso, um aspecto essencial de coerção contemporânea é que as vítimas incidem muitas vezes em situações de trabalho forçado por endividamento.

Há outros aspectos comuns. As mulheres, muitas vezes jovens e mesmo adolescentes, parecem ser cada vez mais vítimas do trabalho forçado no mundo em desenvolvimento. Além disso, o trabalho forçado dentro ou fora dos países de origem das vítimas tende a afetar desproporcionalmente quem procura ganhar a vida fora de suas próprias comunidades. As vítimas podem ser trabalhadores agrícolas sazonais, que podem ser transportados centenas ou milhares de quilômetros dentro de seu próprio país para ser incorporados a atividades de colheita por tempo possivelmente limitado. Casos semelhantes de contratação forçada e de servidão por dívida têm afetado migrantes de estados mais pobres da Índia, como Bihar, atraídos pela agricultura comercial no Punjab mais rico; ou trabalhadores indígenas, na América Latina que se deslocam de regiões montanhosas empobrecidas para novas áreas de agricultura comercial. Sistemas semelhantes têm sido identificados em países do Sul da África, envolvendo às vezes migração entre fronteiras.

136. O trabalho forçado está sendo também detectado em áreas urbanas ou periféricas, muitas vezes em pequenos estabelecimentos na economia clandestina informal, mas também em grandes empresas. Um aspecto de recentes tendências de trabalho forçado no Sul da Ásia tem sido sua crescente incidência numa ampla gama de indústrias, além do setor agrícola. Há relatos sobre prática de trabalho forçado em montadoras em zonas francas de exportação. Muitas vezes essas montadoras, sob ameaça de punições como demissão, impõem horas extras não remuneradas. Em países em transição há também indícios de que trabalhadores dispensados de antigas empresas estatais estão sendo submetidos a práticas coercitivas de recrutamento e emprego em empresas incipientes do setor privado.

137. É preciso compreender plenamente as múltiplas formas de trabalho forçado em países em desenvolvimento para propor soluções adequadas. Erradicar o trabalho forçado significará, em parte, romper os laços de servidão que impedem a vítima de receber salários por seu trabalho e participar de algum modo da moderna economia de mercado. Mas significará também criar sistemas de proteção social para conter as forças de mercado que podem levar as pessoas, muitas vezes ex-moradores rurais arrancadas de suas raízes, a novas situações de trabalho forçado nas áreas urbanas. Trata-se, de fato, de um problema de mercado de trabalho que exige muita atenção com vista à adoção de leis trabalhistas e sua efetiva aplicação.

138. Finalmente, questões de responsabilidade individual e social precisam ser resolvidas.

Lamentavelmente, até autoridades locais ou nacionais podem às vezes se beneficiar com trabalho forçado imposto a pobres aldeões e camponeses. Já foi referido o extremo caso de Mianmar, onde políticas públicas permitem a autoridades locais fazer uso do trabalho forçado do pobre e dele se beneficiar. Há muitos casos menos conhecidos, em todo o mundo, de estruturas locais de poder que facilitam essa exploração. Funcionários de governo, magistrados e policiais, agindo em convivência com as elites locais, podem ter interesse na sobrevivência de práticas de trabalho forçado que perpetuam a extrema pobreza.

139. A importância de incluir as preocupações com trabalho forçado ou servidão por dívida nas estratégias e programas de redução da pobreza, principalmente onde se tem claramente estabelecido uma correlação entre extrema pobreza e incidência de trabalho forçado é evidente. Os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs), tanto do Nepal como do Paquistão, enfocam, por exemplo, o trabalho em regime de servidão como questão prioritária. Eliminar o trabalho forçado propiciará também a realização dos alvos específicos estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Nações Unidas.

140. Este capítulo estuda algumas das questões fundamentais que precisam ser tratadas caso a erradicação do trabalho forçado se torne um objetivo mais central de programas de redução da pobreza. Avalia os conhecimentos básicos que têm sido acumulado no período, juntamente com algumas medidas legais e políticas que têm sido tomadas por governos nacionais ou outros interlocutores interessados.

Trabalho forçado no Sul da Ásia

Composição social de trabalhadores em regime de servidão e características gerais da pobreza

141. O estudo pode ser iniciado, convenientemente, com o trabalho em servidão na Ásia, tendo em vista o grande número de pessoas afetadas e as evidentes ligações do trabalho forçado com tradicionais sistemas de discriminação. Na Índia, há indicadores de vários estados de que a grande maioria das vítimas do trabalho em regime de servidão na agricultura, em olarias, mineração e outros setores vem de castas e tribos de intocáveis. No Nepal, vítimas do sistema *kamaiya* de

trabalho em servidão, nas regiões ocidentais do país, vêm principalmente dos povos indígenas tharus. No Paquistão, recente levantamento de trabalhadores resgatados da servidão concluiu que a maioria dos que experimentaram as mais extremas condições de exploração ou vinham de castas mais baixas ou de minorias religiosas⁴⁶. Isso confirma outras conclusões de que a mais grave exploração rural ocorre na zona irrigada e densamente povoada a leste da cidade de Hiderabad, onde há uma grande minoria hindu e uma classe significativa de proprietários ricos; mas de que há menos probabilidade de ocorrer trabalho em servidão nas regiões mais acessíveis, assim como entre a população muçulmana na Província do Alto, Sindh, onde tradições tribais e de clã protegem os grupos mais fracos⁴⁷.

142. É alta a correlação entre pobreza e trabalho forçado. Trabalhadores em regime de servidão estão sem dúvida entre os 552 milhões de pessoas pobres no Sul da Ásia⁴⁸. Há amplo consenso na literatura acadêmica de que os trabalhadores se envolvem muitas vezes em contratos de trabalho em servidão para fugir à extrema pobreza ou à fome. Dados da OIT mostram que os trabalhadores em regime de servidão continuam pobres.

Sistemas de trabalho em servidão: recentes avanços

143. Na Índia, infelizmente, nestes últimos anos, só levantamentos de limitada profundidade e por setor específico têm sido feitos. Em vários estados indianos, as pessoas mais pobres da população rural têm-se tornado cada vez mais dependentes do trabalho assalariado e parecem particularmente inclinados a trabalho em regime de servidão por causa de dívida. A agricultura no Punjab está entre as mais desenvolvidas da Índia. Trabalhadores locais, inclusive os oriundos dos intocáveis, que têm elevado suas aspirações em virtude de níveis mais altos de alfabetização, vêm sendo cada vez mais substituídos por trabalhadores migrantes em regime de servidão, recrutados por agentes no Estado de Bihar. Embora essa forma particular de servidão fosse considerada em declínio, recentes queixas foram feitas à Comissão Nacional de Direitos Humanos (NHRC) tanto por migrantes como por trabalhadores locais⁴⁹. Além do setor agrícola, significativa incidência de trabalho em regime de servidão foi detectada em indústrias, entre elas, mineração, olarias, processamento

46. Comissão de Direitos Humanos do Paquistão (HRCP): *Abolition of bonded labour: The testimony of freed "baris"* (Lahore, sem data).

47. Ver K. Lieten; J. Breman: "A pro-poor development project in rural Pakistan: An academic analysis and a non-intervention", em *Journal of Agrarian Change* (Oxford, vol. 2, nº 3, julho de 2002, pp. 331-355).

48. Essa estimativa da pobreza é do Banco Mundial: *World Development Report 2002-2001: Attacking poverty* (Nova Iorque, Oxford University Press, 2001), p. 22.

49. M. Singh: "Bonded migrant labour in Punjab agriculture", em *Economic and Political Weekly* (Mombaim), 15 de março de 1997. O problema de servidão entre trabalhadores migrantes tem sido ressaltado em vários relatórios de Jai Singh, de Voluntários da Justiça Social; ver J. Singh: "Incidence and magnitude of bonded labour in Punjab", em K. Gopal Iyer (ed.) e NHRC: *Migrant labour and human rights in India* (Nova Déli, Kanishka Publishers, 2003).

Quadro 2.1
Gênero e trabalho em regime de servidão

Pouca atenção tem sido historicamente dispensada a determinados problemas enfrentados por mulheres e meninas em situações de trabalho em servidão. Isso reflete sua total condição de subordinação nas sociedades patriarcais do Sul da Ásia – onde mulheres pobres são triplamente prejudicadas: por gênero, por pertencer a castas inferiores ou outros grupos ou por baixa condição social e o fato de estarem presas a dispositivos de servidão ou a outras situações de exploração do trabalho. Independentemente de ser direto ou indireto seu envolvimento com trabalho em regime de servidão, as mulheres parecem sofrer desproporcionalmente em comparação com os homens. A servidão indireta é característica de tradicionais condições de trabalho no setor agrícola e também nas olarias: mulheres (e crianças) são sujeitas a servidão como consequência do estado servil do chefe da família e não são reconhecidos como trabalhadores com seus devidos direitos. Estão sujeitos a excessiva carga de trabalho, muitas vezes também obrigadas (nos casos de trabalhadores agrícolas) a fazer o serviço doméstico na casa do proprietário como parte das condições de pagamento da dívida. Ali estão particularmente sujeitas a abusos físicos e sexuais. As mulheres podem ser “compradas e vendidas”, quando ocorre a transferência da dívida entre donos de terra, sem nenhuma consulta prévia com a mulher envolvida.

A servidão direta de mulheres parece estar aumentando. Na agricultura comercial tem sido relatado que as mulheres podem ser cada vez mais procuradas para trabalho servil, em parte devido à crescente conscientização dos homens que não se mostram eles próprios dispostos a se tornarem servos. Por exemplo, nas plantações de algodão híbrido em Andhra Pradesh, na Índia, estão surgindo novas formas de trabalho servil de prazo mais curto, envolvendo especificamente mulheres e meninas. Cada vez mais se detecta a presença de mulheres em servidão em setores industriais informais, como fabricação de tapetes, manufatura de bidis, lapidação de jóias e processamento de peixe, trabalhando muitas vezes fora de casa ou em oficinas isoladas. Em todas essas situações, é muito difícil saber se é por decisão própria que a mulher se tornou trabalhadora em regime de servidão. É bem provável que, como ocorre nos demais casos de tomada de decisões na família ou fora dela, a última palavra seja do homem.

Formas de prostituição forçada também predominam, como no sistema *chkri* de Bangladesch e da Índia, no qual uma jovem prostituta trabalha em geral sem nenhuma remuneração durante um ano ou mais para pagar uma pretensa dívida com o dono do bordel, por despesas com alimentação, roupas, materiais de maquiagem e outras.

Fatos recentes em Tamil Nadu, Índia, revelam mais ainda as dimensões de gênero no trabalho em servidão. Despesas com cerimônias sociais relacionadas com gênero (celebrações de puberdade e de casamento) aparecem como as principais razões de endividamento de famílias que trabalham em regime de servidão por dívida, seguidas de despesas de assistência maternal e infantil. Enquanto os emprestadores de dinheiro consideram as mulheres “alvo fácil” de empréstimos usuários, os empregadores oferecem adiantamentos aos membros masculinos da família que então põem toda a família a trabalhar. Problemas com o pagamento da dívida têm sido ligados a uma crescente tendência de violência doméstica. O alcoolismo, especialmente de homens, é também um problema que aumenta, causando rombos maiores no orçamento familiar e mais necessidade de empréstimos e adiantamentos.

Fonte: OIT: Rapid assessments of bonded labour in different sectors in Pakistan, Documentos de Trabalho nº 20-26 da DECLARAÇÃO (Genebra, 2004); L. Da Corta, D. Venkateshwarlu: “Transformations in the age and gender of unfree workers on hybrid cotton seed farms in the Andhra Pradesh”, em *Journal of Peasant Studies*, Londres, vol. 28, nº 3, abril de 2001, p. 1-36; I. Guérin: Taking stock of micro-finance progress, Projeto Sul-Asiático contra Trabalho em Regime de Servidão por Dívida, OIT/SFP, minuta, fevereiro de 2004).

de peixes, lapidação, tapeçaria e indústrias de risco como curtumes e produção de fogos de artifício.

144. Na indústria de produção de tijolos, há indícios, em vários estados, de que as vítimas são principalmente das castas e tribos dos intocáveis. O recrutamento é feito por intermediários que oferecem adiantamentos, recebendo os contratantes de mão-de-obra comissões mediante dedução informal de salários. Os trabalhadores recebem semanal ou mensalmente parte de seus salários, ficando o restante para acerto final no

fim da estação. Isso prende o trabalhador e sua família à olaria durante a estação e o saldo negativo dos adiantamentos é transferido de uma estação para a outra, mantendo assim os trabalhadores em situação de dependência. As horas de trabalho são longas e os pagamentos abaixo do mínimo legal. É comum o uso da coação para disciplinar os trabalhadores e conter os protestos contra freqüentes violações de contratos. Quarenta e sete trabalhadores foram recentemente resgatados pela polícia de uma fábrica de tijolos no

Quadro 2.2
Perspectivas de empregadores sobre trabalho em servidão: o caso do Distrito de Ranga Reddy em Andhra Pradesh

De acordo com um recente levantamento de empregadores e proprietários de terra, formas tradicionais de trabalho em servidão por dívida já não existem nessa região, tendo em vista o aumento da demanda de trabalho masculino em atividades não agrícolas e a proibição legal de servidão por dívida. Diminuiu também significativamente a incidência do emprego de “empregados agrícolas anuais” em regime de servidão, para supervisionar diaristas e cuidar do gado. O problema atual de proprietários de terras é encontrar trabalhadores dispostos a fazer essa espécie de trabalho. Por isso ficam na dependência das poucas famílias desesperadamente necessitadas, enquanto outros simplesmente não estão dispostos a entrar nessa espécie de contrato. Os proprietários de terras não pensam em melhorar os termos de contrato como possível solução para tornar o trabalho mais atrativo. O resultado é que suas terras continuam subutilizadas. Os empregadores observam que não é muito clara para eles a diferença entre trabalhadores em regime de servidão passíveis de serem resgatados e reabilitados e outros empregados agrícolas anuais em regime de servidão. Argumentam que a única maneira de atrair esses trabalhadores é lhes oferecer contratos mistos de trabalho e crédito. E embora estejam conscientes do aumento de pressão por mudança, consideram que a melhoria das condições do trabalho agrícola representa um comprometimento de sua situação social e econômica, algo a que resistem firmemente. Estudos de caso realizados na mesma região atestam, entretanto, uma contínua, embora reduzida, predominância de contratos de trabalho *jeetham* em regime de servidão e as extenuantes condições de trabalho que muitas vezes implicam.

Fontes: S. Subrahmanyam e al.: Labour and financial markets from employers perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh (Hidrabad, Índia, Centro de Estudos Econômicos e Sociais, documento inédito, dezembro de 2003) (o levantamento cobriu 150 empregadores em 21 aldeias e também estudos de caso e discussões de grupos de enfoque nas aldeias da amostra); R.S.Arunachalam, J.Visanathan (eds.):Thirty bonded labour case studies (documento inédito).

Distrito de Moga, no Punjab. Todos declararam não ter recebido seus salários nos últimos quatro meses e que não lhes era permitido deixar a olaria. O reide foi feito após representação de dois trabalhadores ao Tribunal Superior do Punjab e de Haryana⁵⁰. Em Tamil, 47 trabalhadores em regime de servidão foram resgatados de duas olarias no Distrito de Kancheepuram, em 2003. Vários casos graves vieram também à luz em Uttar Pradesh⁵¹. Outra queixa alega que 50 trabalhadores em regime de servidão foram mantidos em estado de reclusão numa olaria no Distrito de Bhind, em Madhya Pradesh⁵².

145. Em regiões da Índia, trabalhadores em mineração, em estado de servidão, costumam ser também, na sua maior parte, oriundos de castas ou tribos de intocáveis. Um exemplo, no Estado de Rajsasthun, rico em minerais, onde a mineração dá trabalho para mais de três milhões de pessoas, cerca de 95 por cento desses trabalhadores

vêm dos grupos sociais acima mencionados. Ali as minas costumam ser empresas de pequeno porte, que operam em regime de *leasing* com o Governo, e são operadas inteiramente por trabalho manual e com tecnologia rudimentar. Uma pequena porcentagem dos trabalhadores vem de aldeias na área da mineração, mas a ampla maioria são migrantes que mantêm os vínculos com suas regiões de origem. Um levantamento, em 2002, de mineradores de arenita, em Jodhpur, revelou que uma ampla maioria de trabalhadores são migrantes e que o sistema de adiantamento era generalizado. O salário da mulher correspondia a cerca da metade do salário do homem. Um total de 97 por cento dos trabalhadores era de devedores, a maior parte deles em regime de servidão por dívida⁵³. As dívidas são transferidas de um membro da família para outro e podem acabar em “venda” do trabalhador para outro contratante.

50. “Bonded labourers freed in Punjab”, em *Sify News*, 11 de fevereiro de 2004, em www.sify.com.

51. Nove muçulmanos estavam entre 20 trabalhadores servis resgatados de uma olaria em Ghaziabad (NHRC Case nº 112/24/2002-03). Os trabalhadores, aliciados de suas casas, no Distrito de Baghpat, para trabalhar na olaria receberam cada um adiantamento de duas mil rupias. Iniciado o trabalho, receberam menos da metade do salário que lhes fora prometido; guardas armados foram instalados para restringir seus movimentos e o pagamento de seus salários foi totalmente suspenso por mais de um mês. Quando protestavam eram espancados e ameaçados de serem atirados à fornalha. A NHRC esteve monitorando a reabilitação desses trabalhadores.

52. NHRC Case nº 60/12/03-04.

53. Campanha de proteção de trabalhadores em minas (MLPC): *Bonded labour in small-scale mining, Jodhpur, Rajasthan, Índia* (documento inédito).

146. A indústria tapeceira da Índia envolve, conforme relatado grande proporção de crianças que trabalham em rigorosas condições de trabalho servil. A estrutura da indústria mudou significativamente na última década passando a produzir em domicílio, tornando assim mais difícil o monitoramento das condições de trabalho em regime de servidão. São freqüentes os relatórios de identificação e de resgate de trabalhadores infantis em regime de servidão nas principais regiões de produção de tapete.

147. O caso de Tamil Nadu ilustra como o conhecimento de base pode ser progressivamente aumentado com a mobilização dos governos centrais e estaduais, de organizações de empregadores e de trabalhadores interessados e outros grupos da sociedade civil. Em 1995, o Supremo Tribunal nomeou uma comissão para verificar o conteúdo de uma declaração anterior de governo estadual de que só havia casos isolados de trabalho em servidão em Tamil Nadu⁵⁴. Num exaustivo relatório baseado num levantamento de larga escala, a comissão concluiu que havia mais de um milhão de trabalhadores em servidão espalhados por mais de 23 distritos e 20 ocupações, dos quais 10 por cento eram de trabalhadores infantis em regime de servidão. Trabalhadores em servidão oriundos de castas e tribos de intocáveis e de castas mais atrasadas representavam 76 por cento do total. A servidão era quase invariavelmente considerada como baseada em dívidas. Recentemente atenção têm sido dada para problemas nas usinas de arroz no estado. Só em uma área, mais de mil famílias imigrantes de outros distritos de Tamil Nadu encontravam-se em regime de servidão por dívida, confinadas na própria usina.

148. No Nepal, embora a atenção tenha sido concentrada quase exclusivamente no sistema *kamaiya*, no Oeste do país, há sinais evidentes de que problemas semelhantes estejam ocorrendo em âmbito nacional. O número de pessoas afetadas por trabalho em servidão, só na agricultura, foi estimado por analistas independentes em cerca de 200 mil⁵⁵, várias vezes o número de *kamaiyas* até então identificados.

149. O Paquistão tem sido firme no compromisso de enfrentamento do trabalho em servidão. Em 2001, o Governo federal aprovou uma Política Nacional e um Plano de Ação para a Abolição do Trabalho Servil e Reabilitação de Trabalhadores Resgatados da Servidão (NPPA), que declara o compromisso do Governo com

a abolição do trabalho forçado e do regime de servidão, detalha os elementos de uma estratégia nacional, com prazo marcado, para alcançar o objetivo e prevê também um levantamento nacional. Dada a dificuldade de realizar um levantamento nacional confiável e em larga escala, o Ministério do Trabalho, Mão-de-Obra e Paquistaneses no Exterior resolveu primeiro empreender, com o apoio da OIT, uma série de breves avaliações de dispositivos de regime de trabalho, enfocando trabalho em servidão em dez diferentes setores econômicos, assim como, um levantamento, por amostra, em pequena escala, de meeiros (*baris*) e trabalhadores de olarias.⁵⁶ Essas avaliações oferecerão uma base para um levantamento nacional mais adiante e, no curto prazo, aprofundam o conhecimento da natureza e característica do trabalho em servidão nos ditos setores.

150. O levantamento referente a trabalhadores de olarias no Pujab e a meeiros no Sindh mostra alguns sistemas de engodo e coação na relação de trabalho em regime de servidão. Cerca de 40 por cento de trabalhadores em olarias e 45 por cento dos meeiros não compreendiam os cálculos de seus credores relativos a seus débitos a pagar, cujos termos eram ditados unilateralmente pelo empregador ou pelo dono da terra. Muitos confirmaram que não tinham a liberdade de procurar outro emprego enquanto estivessem devendo. Entre um quinto e um terço afirmam ter sofrido coação verbal ou física da parte do empregador ou do dono da terra. O analfabetismo familiar era um indicador tanto de miséria quanto de servidão. No caso de trabalhadores em olarias, as condições da casta inferior era inequivocamente associadas a maior incidência de servidão. No caso de meeiros, essa ligação era menos clara, embora um levantamento anterior tivesse concluído que os meeiros mais vulneráveis pertenciam a comunidades de baixa classe não muçulmanas.⁵⁷

151. Dos dez setores estudados, o problema de trabalho em servidão por dívidas e de situações de coação e de trabalho abusivo foi considerado significativo não só na agricultura e na fabricação de tijolos, mas também na mineração e em pedreiras, em tapeçaria e no trabalho doméstico, todos setores de mão-de-obra intensiva. Alguns problemas foram também detectados na pesca marítima e na construção, especialmente em regiões remotas.

152. Ao identificar algumas diferentes características por setor, os estudos paquistaneses ajudaram a destacar

54. Declaração pública do Governo de Tamil Nadu na representação nº 3922, de 1985. Ver Supremo Tribunal da Índia : *Report of the commission on Bonded Labour in Tamilnadu* (Madras, 31 de outubro de 1995).

55. S. Sharma; R. Rharna: *Finding on debt bondage: Long-term farm labour system in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts*, Nepal, Programa Sul-asiático contra Servidão por Dívida, Programa de Financiamento Social (Genebra, OIT, 2002).

56. Fórum de Pesquisa de Trabalho em Servidão, em colaboração com o Ministério do Trabalho, Mão-de-Obra e Paquistaneses no Exterior, Governo do Paquistão, e a Organização Internacional do Trabalho: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Os estudos foram também publicados como Documentos de Trabalho nº 20-26 (Genebra, OIT, 2004), Departamento Federal, Governo do Paquistão; OIT: *Survey of bonded labour in two sectors in Pakistan : Brick kiln workers (Punjab) and sharecroppers (Sindh), 2002* (documento inédito).

57. Listen and Breman, op.cit.p.341, nota 10.

as complexidades na erradicação de sistemas de coerção muitas vezes profundamente arraigados. Na *agricultura*, o trabalho servil predominava mais entre meeiros em regiões do Sindh e em províncias do Punjab, mas, no caso do Punjab, foi encontrado também numa grave forma numa categoria de trabalhadores agrícolas permanentes (*seeris*). Nesses casos, os trabalhadores em regime de servidão por dívida pertenciam em geral a castas mais baixas ou não muçulmanas, como os grupos sociais mais fracos, vulnerabilidade reforçada pelo fato de sua casa e sua terra estarem situadas na propriedade do dono da terra (a ameaça de expulsão representava poderoso meio de disciplinar o trabalho). As mulheres, sobretudo, ficam expostas ao risco de agressões de empregadores ou donos de terra impiedosos. Num levantamento de *haris* resgatados, em seis acampamentos perto de Hiderabad, casos de abuso sexual de mulheres por donos de terra foram registrados em mais da metade de mil famílias entrevistadas. Mas, apesar de tudo, nem todos os *haris* parecem ser tratados rudemente. Muitos donos de terra observam que não têm alternativa a não ser a de ampliar os empréstimos aos *haris* para conseguir mão-de-obra e acolheriam com prazer uma solução para o problema. Curiosamente, as avaliações encontram poucos sinais de trabalho por servidão nessas regiões do país, onde o sistema tribal serviu para amenizar possíveis abusos. Trabalhadores eventuais na agricultura recebem muitas vezes pequenos adiantamentos, que são geralmente pagos com salários no final do contrato.⁵⁸

153. Na *indústria de fabricação de tijolos*, virtualmente todos os trabalhadores não qualificados e semiquilificados receberam adiantamentos de proprietários das olarias por meio de contratantes conhecidos como *jamadars*. Para um grande número de trabalhadores locais e também para um número cada vez maior de refugiados afegãos, os adiantamentos são, em geral, mantidos dentro de limites pagáveis. Todavia, para as famílias *patheras*⁵⁹ migrantes de baixa condição, as dívidas, em geral, costumam ser muito mais altas e difíceis de serem quitadas, tendo em vista o baixo valor unitário das peças, muito abaixo do preço fixado por lei para o setor e também abaixo do salário mínimo. Além disso, o trabalho de mulheres, crianças e adolescentes,

além de raramente ser reconhecido, não é remunerado individualmente. Migrantes internos que estão longe de suas comunidades locais e de sistemas sociais de apoio e trabalhadores que vivem no local com suas famílias em próprios da olaria são particularmente vulneráveis à exploração.⁶⁰ A maioria dos trabalhadores endividados estão convencidos de que, se tentarem escapar, serão rastreados e obrigados a voltar.⁶¹

154. Nas *minas e pedreiras*, trabalhadores contratados recebem do contratante do trabalho adiantamentos substanciais⁶². Esses adiantamentos são mais altos nas minas de carvão do Beloquistão, onde as condições de trabalho são muito difíceis. Daí a necessidade de manter uma força de trabalho experiente em minas de carvão de alta qualidade. A maioria dos trabalhadores são oriundos dos arredores da Província da Fronteira Noroeste (NWFP). Estima-se que todos, com exceção de mineiros locais, tomem adiantamento para pagá-los com os salários mensais, embora, em alguns casos o pagamento do salário seja retido até a venda do carvão. Adiantamentos acumulados com as despesas de consumos e eventuais “trapaças” contábeis acabam elevando a dívida familiar, dando origem a servidão por dívida. Os mineiros não têm liberdade de procurar emprego em outra parte. Quem tentar deixar o empregador provavelmente será ameaçado e, em alguns casos, será de fato punidos com detenção e violência física.⁶³

155. Em algumas indústrias, são particularmente graves os efeitos sobre as crianças. Esse parece ser o caso na *tecelagem de tapetes*, onde só oito por cento da amostra de trabalhadores foram encontrados em regime de servidão por dívida. No caso de trabalhadores que haviam feito grandes adiantamentos, sobre os quais pesavam altas taxas de juros, os trabalhadores enfrentavam duras condições, inclusive longas horas de trabalho e abusos da parte do empregador. Os casos mais graves ocorreriam quando pais recebiam adiantamento por conta do trabalho dos filhos, que recebiam metade dos salários pagos a trabalhadores mais velhos, embora trabalhassem também por períodos mais longos. Tinham de viver no local de trabalho e não lhes era permitido deixá-lo até que a dívida fosse integralmente quitada.⁶⁴

156. Vale mencionar ainda o trabalho doméstico em

58. G.M.Arif: *Bonded labour in agriculture: A rapid assessment in Punjab and North West frontier Province, Pakistan*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Forçado, Documento de Trabalho nº 25 de DECLARAÇÃO (Genebra, OIT, 2004).

59. Homens, mulheres e crianças que preparam a massa e tijolo não cozido.

60. É curioso observar que migrantes do Afeganistão parecem ter sido os menos sujeitos a situação mais altamente exploradoras de trabalho em servidão. Isso se explica em parte pelo fato de evitarem altos níveis de endividamento e também por causa de redes de apoio que funcionam eficientemente nas aldeias em que se estabelecem.

61. O Instituto para Educação e Pesquisa do Trabalho do Paquistão (PILLER): *Unfree labour in Pakistan: debt and bondage in brick kilns*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo, Documento de Trabalho nº 24 da DECLARAÇÃO (Genebra, OIT, 2004).

62. Estima-se que vão de cinco a 50 mil rupias paquistanesas os valores dos adiantamentos.

63. A. Saleem: *A rapid assessment of bonded labour in Pakistan's mining sector*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo, Documento de Trabalho nº 20 da DECLARAÇÃO (Genebra, OIT, 2004).

64. Z. Mueen Nasir: *A rapid assessment of bonded labour in the carpet industry of Pakistan*, Programa de Ação Especial de Combate ao Trabalho Escravo, Documento de Trabalho nº 23 da DECLARAÇÃO (Genebra, OIT, 2004).

regime de servidão. A avaliação paquistanesa achou sinais evidentes disso, envolvendo principalmente mulheres e crianças na zona rural. Os salários, pagos em geral em espécie, são extremamente baixos. O sistema *parchi charbana* significa que o servo é obrigado a indenizar o empregador por qualquer prejuízo que vier a causar durante seu serviço, de modo que a dívida pode crescer rapidamente. Trabalhadoras domésticas queixam-se constantemente de assédio sexual e de violência física. O fato de morar com a família, faz com que sua jornada de trabalho seja praticamente de 24 horas por dia. Nas zonas rurais, há fortes ligações entre servidão e trabalhadores domésticos por dívidas e trabalho em servidão na agricultura de meação, em geral devido ao fato de serem os trabalhadores domésticos na zona rural membros da família de meeiros endividados com o dono da terra. Assim foi observado na avaliação desse setor: se uma família se torna devedora do dono da terra, seus membros põem à disposição do empregador seu trabalho e suas vidas. Como usa seu trabalho em pagamento da dívida, o empregador exerce o direito de decidir quem trabalhará com ele e de quais membros da família ele pode utilizar em negociações com outras famílias de proprietários. Um servo em regime de servidão por dívida pode passar de um dono de terra para outro como “presente”. Uma vez sob o controle do novo senhor, o servo doméstico, em geral uma jovem, tem que fazer o trabalho da casa e pode ser usada também para sexo. O servo não pode ir para outra casa ou trabalho em qualquer lugar sem a permissão do empregador.⁶⁵

Recente experiência com reabilitação: Índia, Nepal e Paquistão

157. O Governo da Índia tem dado considerável prioridade à reabilitação de trabalhadores em servidão depois de resgatados. Organizações de trabalhadores, apoiadas por outros grupos da sociedade civil e ONGs, têm registrado também alguns sucessos. Embora a

experiência aponte para problemas potencialmente graves de sustentabilidade, quando os recursos alocados são insuficientes para reabilitação, as abordagens não oferecem meios de vida alternativos a longo prazo. Muitos casos preocupantes têm ocorrido, de pessoas resgatadas recaírem na servidão.

158. O Plano de Financiamento Centralizado do Governo Federal da Índia concede um subsídio a cada trabalhador resgatado da servidão, do qual uma pequena parte lhe é entregue imediatamente após a identificação⁶⁶. A política do Governo tem buscado também parceria com outros planos de reabilitação atualmente existentes. Diretrizes têm sido dadas aos governos estaduais para envolver o Plano com outros programas especiais para as castas e tribos dos intocáveis⁶⁷. Os dados disponíveis sobre recentes progressos na reabilitação são muito limitados. Recente normativa do Supremo Tribunal apontava para uma contínua necessidade de focar a reabilitação, com seus aspectos correlatos, de trabalhadores resgatados da servidão, à qual, na opinião do Tribunal, tinha sido dada até agora atenção inadequada⁶⁸. O Tribunal recomendou especificamente maior envolvimento do setor privado e de ONGs, com apoio e supervisão estaduais⁶⁹. A NHRC tem incentivado governos estaduais a reabilitarem trabalhadores servis por meio de planos sustentáveis de cooperativas.

159. Recentes avaliações de ONGs em Tamil Nadu apontam para um quadro misto. Houve alguns casos de reabilitação bem-sucedidos. Em outros casos, trabalhadores resgatados da servidão não foram capazes de fazer o devido uso dos benefícios de reabilitação, por falta de orientação, e recaíram no trabalho servil com o mesmo ou diferente empregador e, em alguns casos, não receberam a assistência de reabilitação a que tinham direito⁷⁰. Há, todavia, casos de sucesso que resultaram dos esforços do governo e de ONGs. Um exemplo é o caso das tribos Kol envolvidas com mineração em Allahabad, Uttar Pradesh. Apoiadas tanto pela

65. Collective for Social Science Research of Karachi: *A rapid assessment of bonded labour in domestic work and begging in Pakistan*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo, Documento de Trabalho da DECLARAÇÃO (Genebra, OIT, 2004), p.14.

66. Até 31 de março 2003 já haviam sido concedidos por esse plano cerca de 650 milhões de rupias (relatório do governo da Índia sobre a convenção n° 29 referente ao período de 1° de junho de 2002 a 31 de maio de 2003). O fundo de financiamento central opera no âmbito estadual na base de 50 por cento. Todo trabalhador resgatado, em princípios tem direito de receber a ajuda de reabilitação, mas na prática numa mesma família só o chefe da família recebe o benefício.

67. Comentários do Governo da Índia, datados de 10 de dezembro de 2001, sobre observações apresentadas pela ICFTU.

68. 2004 Indlaw SC 382. União Pública pelas Liberdades Civis versus Estado de Tamilnadu e outros. 5 de maio de 2004. Representação (civil) 3922 de 1985. A representação original referia-se ao pleito de trabalhadores em regime de servidão migrados de Tamil Nadu e sujeitos de exploração em Madhya Pradesh, mais tarde ampliada para cobrir os problemas relativos a trabalhadores em servidão em todos os estados e territórios da União.

69. A normativa, além disso, orienta os governos estaduais e de territórios da União a criar comitês de vigilância no âmbito dos distritos e das subdivisões, no espaço de seis meses; tomar medidas apropriadas para a reabilitação de trabalhadores resgatados; conceber um plano detalhado de reabilitação de trabalhadores servis resgatados, diretamente ou juntamente com organizações filantrópicas ou ONGs num período de seis meses; submeter um plano de alocação de recursos nos termos de Plano de Financiamento Centralizado, no qual os estados pretendem envolver essas organizações ou ONGs e tomar medidas com vista à sensibilização de magistrados distritais e outras autoridades/comissões estatutárias com relação a seis deveres nos termos da Lei de Abolição do Sistema de Trabalho em Regime de Servidão.

70. Levantamento informal, realizado em 2004, de 698 trabalhadores servis identificados e resgatados entre 1997 e 2002 em seis distritos de Tamil Nadu.

administração como por organizações locais, as tribos ganharam direitos de mineração em várias aldeias, venceram a oposição de contratantes e, num curto espaço de tempo, quase triplicaram sua renda, reduzindo assim drasticamente a servidão na área. Num caso semelhante, onze famílias resgatadas de trabalho em servidão ganharam os direitos de arrendar uma pedreira no distrito de Shivpuri de Madhya Pradesh. Isso resultou não só em rendas maiores para os trabalhadores como também em elevados *royalties* para o Governo. A administração distrital executou planos paralelos de apoio, inclusive com concessão de terra, fornecimento de equipamentos e instalação de uma escola⁷¹.

160. Em Andhra Pradesh, foi criada, num distrito Ranga Roddy, uma bem-sucedida cooperativa agrícola de trabalhadores resgatados de regime servil. Em 1985, 18 trabalhadores resgatados receberam do Governo um acre de terra cada um para fins de reabilitação. Uma pequena ong na área ajudou-os a fundar uma cooperativa agrícola e a obter serviços de extensão agrícola. Um empréstimo para a instalação de um poço tubular foi mais tarde assegurado pela Corporação de Financiamento para a Casta dos Intocáveis, o que lhes permitiu irrigar a terra e produzir duas safras por ano. Quinze anos mais tarde, o empréstimo tinha sido inteiramente pago e cada família pode agora gozar de renda adequada. Estão agora planejando aumentar ainda mais a renda com pecuária leiteira. Os aldeões se gabam de não haver mais trabalho servil e de seus filhos estarem na escola, de modo que nunca haverão eles próprios de cair em servidão⁷².

161. No Estado de Karnataka, a ong Jeeta Vimukti Karnataka (Jeevika) vem trabalhando, desde 1988, na defesa e reabilitação de trabalhadores em servidão. Ajudou a criar um sindicato de trabalhadores servis e de trabalhadores agrícolas sem terra, que atualmente tem cerca de 20 mil filiados em sete distritos. A Jeevika tem dado apoio para acesso a programas oficiais de combate à pobreza, promovendo a reabilitação com base no trabalho agrícola e em grupos de poupança e de auto-ajuda financeira, ligando esses grupos a bancos locais e ministrando ensino supletivo para incorporar crianças em regime de servidão e outras crianças trabalhadoras nas escolas primárias do governo⁷².

162. No Nepal, significativos progressos foram feitos na identificação de formas *kamaiyas* de trabalho em servidão e na implementação de programas de reabilitação. Uma lei, que proíbe o trabalho *kamaiya*, foi promulgada em 2002, com vista a medidas necessárias para eliminar o sistema *kamaiya* e reabilitar *kamaiyas*

resgatados. A própria lei define os objetivos dos comitês de reabilitação e acompanhamento de *kamaiyas* resgatados: executar programas aprovados pelo Governo para reabilitação; verificar se pessoas estão sendo empregadas como trabalhadores *kamaiyas*; fazer recomendações ao Governo e a instituições financeiras para disponibilizar empréstimos necessários a empreendimentos geradores de renda e coordenar atividades em diversas áreas como habitação, educação e formação de habilidades. Programas de desenvolvimento global têm sido desde então coordenados pelo Ministério da Reforma e Administração Agrária, o que reflete a importância que é dada ao acesso à terra para uma efetiva reabilitação.

163. Por volta de 2004, mais de 90 por cento dos *kamaiyas* identificados como sem-terra ou sem-teto haviam recebido pequenas glebas de terra⁷⁴. Entretanto, a terra não se situava necessariamente em suas aldeias de residência, mas onde quer que o governo do distrito pudesse encontrar terra disponível para assentamento. Um valor fixo de apoio financeiro por família foi também concedido para construção de moradia. Pelo menos dois mil indivíduos na agricultura e outras atividades comerciais foram beneficiados com formação de habilidades, o que lhes permitiu acesso a empregos não agrícolas. Ex-*kamaiyas* foram também beneficiados com programas de infra-estrutura pública, inclusive estradas rurais e irrigação. Uma série de ongs, várias delas já operantes na região antes da abolição do sistema *kamaiya*, tem abordagens integradas, abrangendo uma série de áreas, inclusive educação, saúde, meio de vida, habitação e infra-estrutura nas áreas de reassentamento, assim como de promoção e organização. Outras enfocam aspectos particulares. Apesar disso, muito poucas organizações parecem estar cuidando de emprego como objetivo central.

164. A experiência dos últimos três anos no Nepal aponta para algumas falhas na eficácia da reabilitação, embora num contexto de guerra civil que criou alguns problemas especiais. De um lado, a necessidade de tomar medidas imediatas, pois qualquer atraso nas intervenções, para solução dos problemas, proporcionaria a grupos rebeldes campo fértil para intensificar atividades entre *kamaiyas* resgatados. De outro lado, os rebeldes têm feito graves restrições à liberdade de movimento das pessoas e ao fluxo de recursos, tornando assim mais difíceis as intervenções para alcançar seus grupos-alvo.

165. É significativo que o Governo do Nepal tenha

71. R.S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern*, trabalho preparado para a OIT (documento inédito, sem data).

72. Relato pessoal de membro do estafe da OIT.

73. K. Kamal Prasad: "Jeevika's approach and experiences in rehabilitation of bonded labour in Karnataka" (documento inédito, 25 de junho de 2004).

74. O número de famílias *kamaiyas* sem-terra e sem-teto era oficialmente de 13.461. Ministério da Reforma e Administração Agrária: *A report on abolition of kamaiyas and their rehabilitation programme* (Katmandu, julho de 2004).

dado destaque prioritário à reabilitação de *kamayias*, conforme atesta a especial alocação de recursos orçamentários nos últimos anos. O primeiro resgate de *kamayias* de sua condição de servidão parece ter sido realizado com sucesso. O compromisso dos governos central e distritais abriram o caminho para o apoio de doadores e para intervenções de significativo número de organizações intergovernamentais e não governamentais. A distribuição de terra, embora com alguns atrasos, tem certamente ajudado a reduzir a vulnerabilidade e o risco de recaída no velho sistema. Há, sinais, todavia, de que por falta de oportunidades alternativas de meio de vida, ex-*kamayias* estejam voltando a relações de trabalho e de posse de terra que encerram pelo menos alguns elementos da antiga exploração. Dizem que um terço dos *kamayias* resgatados começou a arrendar terras de proprietários de terra. Quase a metade desse tipo de meeiros presta serviços de trabalho gratuitos a proprietários de terra como forma de pagamento. Além disso, há problemas contínuos ou emergentes de trabalho infantil. Tanto a incerteza com relação a oportunidades de emprego adulto como as condições ligadas a arrendamento de terra têm mais provavelmente contribuído para a persistência desses problemas. Teme-se que uma assistência extensiva a *kamayias* resgatados, tanto por organizações públicas como da sociedade civil, possa gerar sentimento de discriminação entre outros grupos sociais pobres e desfavorecidos. Isso acontece principalmente quando são assentados com distribuição de terras fora de suas próprias aldeias, provocando a competição em termos de infra-estruturas como escolas, serviços de saúde e abastecimento de água potável.

166. No Paquistão, aconteceram importantes atividades preliminares patrocinadas pela OIT. Desde abril de 2002, o Programa Nacional de Apoio Rural (NRSP) vem atuando em sete campos perto de Hiderabad, na Província de Sindh, para onde se refugiaram famílias *baris* de trabalhadores em servidão para escapar de donos de terra. Análise de uma pequena amostra revela que a esmagadora maioria dessas famílias são hindus ou cristãos, socialmente marginalizados, de baixas castas ou de outras minorias. O objetivo global do projeto é capacitar cerca de 750 famílias *baris* resgatadas para desenvolver meios de vida sustentáveis e assim evitar que reincidam em trabalho servil ou em outras condições de exploração do trabalho.

167. A situação é pior nesses campos, onde todos os residentes são ocupantes ilegais sujeitos a expulsão, a qualquer momento, e vivendo em precários abrigos

temporários com poucos pertences. Poucos têm um pouco mais de educação ou habilidades comerciáveis além da agricultura; o desemprego é crônico, com salário diário e trabalho migratório como fonte principal de renda. Muitos tomam dinheiro emprestado para atender a necessidades básicas de subsistência, embora poucas famílias tenham até o momento recaído em trabalho de servidão⁷⁵. Mas o tomam emprestado de agiotas por elevadas taxas de juros ou de lojistas e os negociantes de tecidos lhes vendem a crédito por preços inflacionados⁷⁶. Serviços de microfinanciamento e outros são prestados por meio de grupos de auto-ajuda (SHGs) nos acampamentos, que reúnem mais de mil mulheres e homens em grupos separados, com ênfase inicial na poupança. As atividades incluem assistência médica gratuita, cuja popularidade a tornou excelente ponto de partida para outras iniciativas, inclusive formação em habilidades de gerenciamento comunitário e contábil; socialização por meio do teatro, cinema e discussões de grupo; educação informal para crianças; formação de professores e fornecimento de material escolar e formação profissional em habilidades comerciáveis no local, com vista a emprego autônomo.

168. Um elemento particularmente inovador é um novo plano de arrendamento de terra. A propriedade da terra e um endereço permanente facilitam aos residentes do campo conseguir carteira nacional de identidade (NICs), necessária para acesso a uma série de direitos e benefícios. Um plano foi por isso concebido para compra e arrendamento, pelo beneficiário, de uma gleba de 20 acres, cujo valor será pago no período de um ano por meio de um produto especial de crédito. Quatrocentas glebas foram projetadas em três diferentes dimensões para atender a diferentes necessidades e preferências de diferentes famílias e com preparação básica para a exploração da terra. Comitês de campo têm facilitado a identificação de famílias para reassentamento voluntário. No final de 2004, cerca de 50 famílias já se tinham mudado para o novo local. Está atualmente em andamento requerimento do NRSP e do Governo Provincial de Sindh ao Fundo de Trabalho em Servidão de apoio financeiro para construção de moradias permanentes. Uma escola comunitária está funcionando no local e o projeto está trabalhando para iniciar novas atividades de SHGs e outras, inclusive de pedido de carteiras de identidade.

169. A experiência do NRSP tem demonstrado ser possível trabalhar com grupos marginalizados e discriminados como de *baris* resgatados, normalmente

75. Estudo de pequeno porte conduzido pelo NRSP, em outubro de 2003, sobre "Creating a safety net for former bonded labourers in Hyderabad, Pakistan" (Criando uma rede de seguranças para ex-trabalhadores escravos em Hiderabad, no Paquistão) (não publicado). Um estudo da HRCP indicou que 23 de cem entrevistados *baris* resgatados conheciam um *bari* reincente na servidão, dos quais a maioria tinha sido seqüestrada e obrigada a voltar. Esse temor permanece real para muitos residentes do campo. HRCP: *Abolition of bonded labour*, op. cit. Curiosamente, nenhum dos entrevistados jamais tinha ouvido falar de comitês de vigilância e certamente teria procurado alguma ONG em busca de reabilitação.

76. Guérin, op. cit.

excluídos dos programas regulares de desenvolvimento. Apesar do analfabetismo, da falta de experiência em negócios e de uma história de opressão, residentes do acampamento têm-se mostrado capazes de se organizar, economizar e iniciar pequenas atividades geradoras de renda. A chegada freqüente de famílias recém-resgatadas aos acampamentos aponta para a urgente necessidade de dar início a um trabalho de prevenção em suas áreas-fonte.

Ação integrada contra trabalho em servidão: recentes abordagens e desafios permanentes

170. O primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado recomendou uma metodologia holística para erradicar o trabalho em regime de servidão na Ásia, envolvendo uma ampla gama de medidas e instituições. Algum progresso pode ser registrado a partir de 2001. No Paquistão, o Governo federal aprovou a Política e Plano Nacionais de Ação para a Abolição de Trabalho em Servidão e Reabilitação de Trabalhadores Servis Resgatados (NPPA) em setembro de 2001. A Política detalha claramente o compromisso do Governo com a abolição de trabalho forçado e em regime de servidão; com os componentes de uma estratégia nacional para alcançar esse objetivo e um plano de ação que especifica atividades, cronograma, papéis e responsabilidades das organizações participantes. A Política representa um passo ousado - o conhecimento das razões da predominância de trabalho em regime de servidão, particularmente na agricultura e na fabricação de tijolos - e empenha o Governo numa ação concreta e global em várias frentes.

171. Os elementos-chave da estratégia e do Plano de Ação são os seguintes:

- ≍ criação de uma Comissão Mista para Abolição do Trabalho em Servidão, presidida pelo Ministro do Trabalho e composta de representantes de trabalhadores e de empregadores assim como da sociedade civil para acompanhar a execução do Plano;
- ≍ reestruturação e ativação dos comitês de vigilância em nível de distrito, sob a autoridade do nazin⁷⁷ do Distrito, responsável pela execução, no nível local, da Lei de (Abolição) do Sistema de Trabalho em Servidão, juntamente com as autoridades judiciárias e outras;
- ≍ registro de todas as olarias;
- ≍ campanha de conscientização do público, de funcionários e de órgãos executores sobre questões de trabalho em regime de servidão e disposições da lei e da política;
- ≍ promoção de um levantamento nacional sobre a

- extensão do trabalho em servidão;
- ≍ criação de células de assessoria jurídica;
- ≍ execução de programa de auxílio e de programa de reabilitação de trabalhadores e membros da família resgatados da servidão, que inclua educação e formação profissional, microcrédito e promoção de oportunidades de emprego autônomo.

172. O Plano reconhece o importante papel a ser desempenhado nesse trabalho por sindicatos, organizações de empregadores, ongs e organizações de base comunitária. Mesmo antes da adoção da NPPA e conforme estabelecido pelas Normas (de Abolição) do Sistema de Trabalho em Escravidão, de 1995, o Governo do Paquistão criou um fundo para educação de crianças trabalhadoras e reabilitação de trabalhadores resgatados da servidão, comumente conhecido como Fundo do Trabalho em Servidão (BLF). O Fundo era constituído de uma subvenção inicial de 100 milhões de rupias paquistanesas doadas pelo Pakistan Bait-ul-Maal⁷⁸. Significativo financiamento estava assim disponível, em princípio, pelo menos, para permitir a implementação do Plano. Além disso, o Plano prevê a contribuição por outras fontes, inclusive o Fundo de Bem-Estar dos Trabalhadores, entre os órgãos doadores como a OIT, e doações de organizações filantrópicas e de empregadores. O fato de a PRSP do Paquistão focar o trabalho forçado em servidão como questão prioritária deveria aumentar as perspectivas de fundos significativos de doadores voltados para a solução do problema⁷⁹.

173. A implementação do NPPA foi inicialmente fraca, em parte devido a obstáculos administrativos para o efetivo desembolso do Fundo de Trabalho em Servidão. Num encontro realizado em janeiro de 2004, a Comissão Nacional avaliou o progresso na implementação do NPPA. Decisões foram tomadas para revitalizar o processo, inclusive com a criação de células de ajuda jurídica, de construção de casa de baixo custo para trabalhadores resgatados da servidão e compromisso de divulgar urgentemente os comitês de vigilância e lhes ministrar formação.

174. Na Índia, houve algumas iniciativas federais para melhorar a execução da lei e da política existentes, inclusive medidas tomadas pelo Supremo Tribunal e pela NHRC. Houve também importantes acontecimentos no nível estadual. O Governo do Estado de Andhra Pradesh, por exemplo, propôs um compromisso com data marcada para a eliminação do trabalho em servidão por volta de 2007. Uma convenção sobre trabalho em servidão por dívida, em nível estadual, reuniu-se em novembro de 2003 para promoção de

77. O nazin do Distrito é o chefe eleito da Administração do Distrito, conforme estabelecido no Plano de Transferência de Poder, adotado em 2000.

78. Fundo de bem-estar público financiado por meio de um imposto nos termos de uma lei islâmica.

79. Governo do Paquistão: *Accelerating economic growth and reducing poverty: The road ahead*, Documento da Estratégia de Redução da Pobreza (dez. 2003), p. 102.

conscientização entre funcionários públicos e discussão sobre as intervenções necessárias para a eliminação do trabalho servil no estado.

175. Embora esses acontecimentos sejam positivos, o Sul da Ásia terá ainda de enfrentar uma luta corpo a corpo com contínuos e, muitas vezes, graves problemas de trabalho em servidão. Há problemas realmente graves de recaída de vítimas em trabalho em servidão, simplesmente por não poderem sobreviver no mercado livre de trabalho. Além disso, uma ação efetiva é ainda obstada por constantes controvérsias, refletidas em decisões judiciais, sobre o que constitui exatamente uma situação de trabalho em regime de servidão. A combinação de adiantamentos de salário e de não pagamento do salário mínimo, conforme previsto na legislação nacional contra trabalho em servidão, estende potencialmente a cobertura da lei a muitos milhões de trabalhadores agrícolas, meeiros e trabalhadores do setor informal de certa forma endividados com seus donos de terra ou empregadores.

176. Por isso, embora seja essencial a luta contra toda sorte de sistemas de trabalho em servidão, parece necessário dar atenção urgente aos casos mais gritantes. Entre esses, a servidão a longo prazo e entre gerações, que afeta especialmente mulheres e crianças; casos de flagrante abuso físico ou de coação, ou de setores econômicos ou áreas geográficas em que o trabalho em regime de servidão tem levado famílias inteiras aos graus mais baixos na linha de pobreza. As prioridades deverão ser definidas no âmbito nacional pelos governos juntamente com organizações de trabalhadores e de empregadores e outros interlocutores da sociedade civil. Para organismos nacionais e internacionais empenhados com a erradicação da extrema pobreza, por volta de 2005, não pode haver maior desafio no mundo atual.

América Latina: enfoque na servidão por dívida e em povos indígenas

177. O primeiro Relatório Global sobre a matéria já chamava a atenção para abusos de trabalho forçado principalmente contra povos indígenas da América Latina⁸⁰. Muitos governos latino-americanos decidiram, desde então, enfrentar o trabalho forçado, especialmente em seus setores agrícolas. Seguindo a experiência do Brasil, os governos da Bolívia, Guatemala, Paraguai e

Peru promoveram, em cooperação com a OIT, a realização de uma pesquisa preliminar. Dessa pesquisa, sobretudo os governos da Bolívia e do Peru, juntamente com organizações de trabalhadores e de empregadores, resolveram formular novas políticas para eliminar o trabalho forçado.

178. Com isso não se quer dizer que trabalho forçado contemporâneo afete apenas povos indígenas ou áreas rurais e remotas na América Latina. Na realidade, numa série de *workshops* realizados em países andinos e da América Central, em 2002, para provocar reflexões sobre problemas contemporâneos de trabalho forçado e suas causas fundamentais, outras preocupações foram também identificadas. Entre outras, condições coercitivas em minas privatizadas; abuso do serviço militar obrigatório; condições coercivas (inclusive horas extras compulsórias) nas indústrias montadoras nas zonas francas de exportação; trabalho forçado que afeta trabalhadores domésticos e, de maneira mais geral, ligações causais entre pobreza extrema, discriminação, frouxidão de leis trabalhistas e novos sistemas de trabalho forçado. Mas os seguintes parágrafos enfocam situações de trabalho forçado que afetam povos indígenas em países onde o acervo de conhecimento de base ampliou-se no período em estudo.

179. Os povos indígenas na América Latina enfrentam muitas vezes tanto a discriminação como a pobreza. O Relatório Global da OIT, de 2003, sobre discriminação no trabalho, já observava que “na América Latina, a pobreza indígena pode ser atribuída à discriminação que enfrenta o povo indígena no mercado de trabalho e às restrições ao acesso à terra e a seu controle”⁸¹. Em 2001, o PRSP da Bolívia chamava também a atenção para a presença de “elevado grau de discriminação e, provavelmente, de segregação” num país em que a proporção das pessoas abaixo da linha de pobreza era de mais de 80 por cento de uma população rural principalmente indígena⁸².

180. Apesar das muitas medidas positivas tomadas em alguns desses países, com vista à redução da pobreza e da discriminação, significativos bolsões de trabalho forçado persistem nas zonas rurais. Um número expressivo de trabalhadores na agricultura, principalmente indígenas, trabalha em condições de servidão por dívida, na maioria das vezes como

80. *Stopping forced labour*, op. cit. (especialmente pp. 22-23).

81. OIT: *Time for equality at work*, Relatório Global nos termos do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 91ª Reunião, Genebra, 2003, p. 30, parágrafo 96.

82. República da Bolívia: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, La Paz, março de 2001, parágrafos 81 e 91. Semelhante correlação entre etnicidade, discriminação e pobreza foi detectada em outros países latino-americanos com expressivas populações indígenas. No Peru, o Banco Mundial verificou que as taxas de pobreza nas terras altas e florestas são quase o dobro das regiões costeiras e que os povos indígenas têm uma taxa muito elevada de 70 por cento. No Paraguai, embora a Estratégia de Ajuda a Países, do Banco Mundial, evite usar o termo “discriminação”, indica que “aqueles que falam apenas o guarani tendem a ter rendas muito mais baixas” (Banco Mundial: *Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007* (Washington, DC, 2003), p. 18). Finalmente, a avaliação da pobreza na Guatemala (GUAPA) verificou que 76 por cento do povo indígena são pobres e que a pobreza pode ser explicada pela exclusão étnica (Banco Mundial: *Poverty in Guatemala*, Relatório n° 24221 (20 de fevereiro de 2003), pp. ii-iii).

conseqüência de adiantamentos de salários feitos aos trabalhadores por contratantes de trabalho. Esse é o caso especialmente na região do Chaco, tanto do Paraguai como da Bolívia e na região da floresta amazônica da Bolívia e do Peru. Até que ponto os povos indígenas dessas regiões estão sujeitos a trabalho forçado depende evidentemente do grau de contato com colonos fora de suas áreas tradicionais de moradia e também das exigências do trabalho para diversas atividades econômicas. Por mais de um século, há registros de escravização indígena em regiões da Amazônia, por exemplo, durante o *boom* da borracha. Em outros casos, entretanto, o crescimento do trabalho forçado parece ser um fenômeno mais recente.

181. Há motivos razoavelmente claros por que os povos indígenas de regiões remotas são particularmente passíveis de recrutamento coercivo e de servidão por dívida. A fraca presença do Estado, juntamente com baixo investimento em serviços de educação e outras facilidades (para não falar dos currículos culturalmente preconceituosos) significa que, pela pouca instrução, esses povos estão despreparados para tratar com estranhos que facilmente os enganam com o objetivo de levá-los à servidão por dívida. Outra importante fonte de vulnerabilidade indígena é a falta de documentos oficiais de identidade, o que os torna “invisíveis” para as autoridades nacionais e virtualmente lhes impossibilita denunciar abuso de trabalho forçado e buscar solução do problema. Embora muitos estados latino-americanos tenham emendado suas constituições ou adotado legislações especiais para a demarcação de terras ou áreas territoriais indígenas e salvaguarda de seus recursos naturais e ambientais, muitas são as dificuldades para pôr em prática legislação tão ambiciosa. Ao mesmo tempo, uma exposição cada vez maior a uma economia monetária pode fazer dos povos indígenas, especialmente as “comunidades isoladas” da planície amazônica, presa fácil de contratantes inescrupulosos.

182. Um estudo levado a efeito no Paraguai enfocou as condições de emprego e de trabalho de povos indígenas na região do Chaco⁸³. Os autores entrevistaram informantes-chave e tiveram reuniões com pequenos grupos indígenas. Dados foram também obtidos por meio de uma revisão de estudos antropológicos e do Censo Indígena de 2002. Ao todo, o povo indígena registra precárias condições de trabalho e salários abaixo do salário mínimo, com muitos reclamando que recebem muito menos que seus colegas “brancos” pelo mesmo trabalho. A discriminação é mais acentuada nas grandes e distantes fazendas de criação na região do Chaco, onde

os fazendeiros empregam tanto trabalho permanente como eventual. Entrevistas sugerem que as disposições do Código de Trabalho raramente são observadas e que não é raro trabalhadores indígenas serem remunerados, por alguns meses de trabalho, com uma tesoura, uma camisa e um par de botas. As mulheres às vezes simplesmente não são remuneradas.

183. A discriminação explica a persistência de peonagem por dívida nas grandes fazendas de gado no Chaco. O Código de Trabalho impõe aos fazendeiros a obrigação de pagar salário mínimo aos trabalhadores, além de “carne, leite e outros alimentos básicos de qualidade, quantidade e variedade suficientes para assegurar adequada nutrição do trabalhador e de suas famílias” (seção 169). Na prática, entretanto, a alimentação oferecida pelos empregadores é muitas vezes insuficiente e seu preço inflacionado. Os trabalhadores não têm outra alternativa a não ser comprar o alimento adicional no armazém da fazenda. Salários baixos demais e preços artificialmente altos obrigam o trabalhador indígena a comprar a crédito e continuar trabalhando nas fazendas para pagar suas dívidas. O trabalho forçado no Chaco está também enraizado numa injusta distribuição da terra e na pouca capacidade institucional, o que contribui para a impunidade dos criminosos. Na falta de qualquer tipo de sindicato de trabalhadores, a observância das normas trabalhistas fica inteiramente ao arbítrio do empregador.

184. Na Bolívia, a pesquisa concentrou-se no trabalho forçado agrícola na região do Chaco e em regiões tropicais de Santa Cruz e do norte da Amazônia⁸⁴. No Chaco boliviano, as condições de vida e de trabalho do povo indígena guarani são semelhantes às do Paraguai. Os homens ganham em geral de um a dois dólares americanos por dia; as mulheres recebem a metade desse valor e crianças trabalhadoras, absolutamente nada. Um relatório oficial de uma Comissão Interministerial já havia registrado, em 1999, servidão e outras explorações de trabalho no Chaco, com numerosos casos de servidão indígena por dívida resultante de adiantamentos em dinheiro e em espécie. É possível haver ainda vários milhares de indígenas guaranis em situações de trabalho forçado nas grandes fazendas do Chaco, às vezes com comunidades inteiras mantidas cativas pelos *caciques* regionais em regime de servidão por dívida e por uso da violência. Recentemente, entretanto, algumas medidas começaram a ter impacto positivo. Primeiro, a Assembléia Permanente para os Direitos Humanos na Bolívia e o vice-Ministro de Direitos Humanos abriram uma representação na região com o apoio da Agência

83. E Bedoya Garland; A. Bedoya Silva-Santisteban: *Peonaje por deudas y marginación en las estancias ganaderas del Paraguay* (documento inédito, 2004), estudo encomendado pelo Governo a pedido do Comitê de Peritos da OIT sobre Aplicação de Convenções e Recomendações, para informação sobre o possível uso de trabalho escravo com povos indígenas no Chaco.

84. Idem: *Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia*. Documento de Trabalho da DECLARAÇÃO (no preço).

Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC). Segundo, ongs e organizações indígenas iniciaram uma campanha para resgatar trabalhadores mais explorados, doar-lhes pequenas glebas de terra e instruir trabalhadores indígenas sobre seus direitos.

185. As formas mais graves de trabalho forçado foram documentados no Chaco, mas o estudo mostrou que há também servidão por dívida em outras regiões do país, possivelmente mais abrangente do que no próprio Chaco. Na região de Santa Cruz e no norte da Amazônia, o estudo revelou que alguns intermediários, antes do início da colheita, recrutam trabalhadores em seus lugares de origem, oferecendo-lhes adiantamentos de salário que deverão ser pagos com trabalho durante a colheita. Isso prende os trabalhadores por um período relativamente breve. Em muitos casos, entretanto, os salários ficam abaixo do prometido e são em parte arbitrariamente retidos pelo empregador, a título de pagamento de dívida fraudulenta por aquisição de ferramentas e bens de subsistência por preços inflacionados. Quem não puder pagar toda a dívida é obrigado ou a voltar no ano seguinte ou a continuar trabalhando até que seu débito seja considerado quitado.

186. No Peru, a pesquisa concentrou-se no trabalho forçado na Amazônia, mais uma vez resultante do sistema ilegal de *enganche*, de contratação de trabalho⁸⁵. Os *patrones* instalam seus acampamentos de trabalho na floresta e recrutam geralmente entre dez e 40 trabalhadores, na sua maioria de cidades distantes, que recebem adiantamento de salário de 10 a 20 por cento de seu pagamento total. Uma vez no acampamento, incorrem num contínuo fluxo de despesas, quando ferramentas necessárias e bens de subsistência são somados à sua conta com preços inflacionados. Quando o trabalhador se inteira do engano e procura escapar, os *patrones*, geralmente armados, usam uma variedade de meios para reter a força de trabalho, inclusive com ameaças de morte, restrição de movimento e retenção de pagamento. Possivelmente há cerca de 20 mil trabalhadores nessas condições de trabalho forçado, muitos deles acompanhados de esposa e filhos.

187. Comunidades indígenas na floresta amazônica são submetidas também a formas coercitivas de trabalho. Os *patrones* dão adiantamentos iniciais na forma de alimentos ou de outros bens por determinada quantidade de madeira. Na modalidade mais branda de engano, os *patrones* superfaturam consideravelmente esses bens, aproveitando-se da ignorância da comunidade de seu valor real. Numa forma mais grave, o *patrón* põe em prática o chamado “*castigo da madeira*”, no qual a madeira é medida e avaliada por baixo. Os membros da comunidade são obrigados a fornecer maiores quantidades de madeira ou a trabalhar sem

pagamento nos campos de madeira vizinhos. Essa dívida fraudulenta pode manter trabalhadores indígenas em servidão durante anos ou mesmo gerações, com esposas e filhos possivelmente também envolvidos na prestação gratuita de serviço.

188. Esse trabalho forçado rural é relacionado com práticas ambientais insustentáveis. A floresta amazônica parece exercer uma força magnética para trabalho forçado. Escassez de mão-de-obra, isolamento geográfico e falta de instituições públicas de proteção combinam-se para tornar essa área terreno fértil para tráfico e exploração de trabalhadores desprotegidos. Muitas vítimas são usadas por fazendeiros inescrupulosos no desmatamento de áreas ilegalmente ocupadas. Esses desmatamentos acontecem às vezes em reservas nacionais da comunidade indígena e envolvem também falsificação de documentos que autorizam extração ou concessões de madeira. Essas práticas exauram um dos mais preciosos recursos naturais da América Latina.

189. A situação é semelhante no Brasil, onde a existência do chamado “trabalho escravo” foi oficialmente reconhecida desde 1995. A expressão “trabalho escravo” refere-se a condições degradantes de trabalho e à impossibilidade de deixar o emprego por força de débitos fraudulentos e da presença de guardas armados. Esse é realmente o principal aspecto do trabalho forçado no Brasil rural, onde os trabalhadores são imobilizados por coerção física até a quitação desses débitos fraudulentos. Desde então, medidas cada vez mais severas têm sido aplicadas com vista à sua erradicação, com o apoio da OIT.

190. Estima-se que pelo menos 25 mil pessoas estejam sujeitas a essas condições de “trabalho escravo”, na sua maioria nos estados amazônicos do Pará e Mato Grosso. Muitos desses trabalhadores, na sua maior parte homens, são traficados por intermediários chamados “gatos” que recrutam trabalhadores em centros urbanos no Nordeste do Brasil, onde a pobreza e o subdesenvolvimento são muito acentuados. *Osgatos* prometem bom pagamento por trabalho pesado. Os trabalhadores recrutados são transportados, em geral, para lugares distantes, a centenas de quilômetros, fazendas ou campos de extração de madeira. Entre as atividades econômicas identificadas em lugares onde se tem detectado trabalho escravo estão a criação de gado (80 por cento) e a produção de grãos (17 por cento).

191. Ao chegar ao destino, os trabalhadores se vêem apanhados em servidão por dívida. Em geral, são informados de que serão feitas deduções do salário para cobertura dos custos de transporte, condição sobre a qual provavelmente não lhes fora dito nada antes. Em outros casos, os trabalhadores são primeiramente levados para pontos de concentração, onde ficam vários

85. Idem: *El trabajo forzado en extracción de la madera en la Amazonia Peruana*, Documento de Trabajo da DECLARAÇÃO (no prelo).

dias ou até semanas antes de serem transferidos para o local de trabalho e onde débitos adicionais são acumulados para cobrir custos de alojamento, alimentação, bebida e outros itens. A servidão por dívida prospera nas regiões mais remotas, onde isolamento, ameaças, violências e, às vezes, homicídio tornam impossível a fuga. O isolamento significa, mais uma vez, que os trabalhadores não têm escolha senão comprar, de seus empregados, bens essenciais, inclusive alimento, muitas vezes por preços altamente inflacionados.

Medidas corretivas na América Latina: exemplos do Brasil, Bolívia e Peru

192. Quando as raízes do trabalho forçado se aprofundam em estruturas sociais, econômicas e étnicas de um continente, múltiplas estratégias se fazem necessárias para erradicar o problema. A América Latina tem pressão demográfica mais baixa do que a Ásia e, por conseguinte, menos pressões sobre posse de terra e recursos naturais. O continente passou também, nas décadas de 1950 e de 1970, por uma série de reformas modernizadoras da terra, da propriedade rural, da legislação trabalhista e social, que muito têm contribuído para erradicar sistemas de trabalho servil até então amplamente generalizados nas zonas rurais. A abertura, todavia, de novas fronteiras de desenvolvimento econômico e social parece estar criando outros sistemas de abuso de trabalho forçado, que requerem urgente atenção.

193. O Brasil assumiu a liderança na solução de problemas de alta visibilidade, ao adotar, em março de 2003, pondo-o de imediato em execução, seu Plano Nacional de Ação para a Erradicação do Trabalho Escravo, cuja estratégia múltipla inclui os seguintes componentes: aumento intensivo da conscientização; coordenação de atividades do governo; promoção de nova lei com sanções mais severas contra criminosos, inclusive confisco da propriedade; intensificações de trabalho de resgate de vítimas de trabalho escravo em regiões remotas, com a criação de unidades móveis de policiamento e de mais agentes responsáveis pelo cumprimento das leis trabalhistas e penais, e intensificações de ações penais. O desafio do Brasil é complementar seus louváveis esforços no cumprimento da lei contra a impunidade com estratégias eficazes de prevenção e reabilitação. Começou com uma lei que assegura o pagamento, por parte do governo, do seguro-desemprego a trabalhadores resgatados de trabalho escravo⁸⁶. Há espaço para estreita cooperação de organizações de empregadores e de trabalhadores com as autoridades locais e grupos da sociedade civil nas

áreas-fonte de vítimas do trabalho escravo, na concepção de programas de reabilitação que ofereçam meios de vida verdadeiramente sustentáveis.

194. Embora a ação esteja menos adiantada na Bolívia e no Peru, em 2004 importantes compromissos foram assumidos por ambos os governos contra trabalho forçado. Em setembro de 2004, o ministro do Trabalho da Bolívia, após seminário tripartite sobre trabalho forçado, anunciou formalmente a intenção do Governo de conceber e implementar uma estratégia para eliminar o trabalho forçado com a assistência da OIT. No Peru, no curso de reuniões tripartites para confirmar as conclusões da pesquisa acima mencionada, o Governo anunciou sua disposição de desenvolver uma política específica para a erradicação do trabalho forçado.

África: trabalho forçado num contexto de pobreza e tradição

195. Um exame de recentes tendências na África precisa levar em conta algumas particularidades do continente. Primeiro, onde a extrema pobreza é a norma, muitos trabalhadores recebem pouco ou nenhum pagamento pecuniário, mas são remunerados principalmente com alimento e alojamento de qualidade inferior ou outro tipo de pagamento em espécie; é generalizado o atraso ou não pagamento de salários e raramente a remuneração atende ao mínimo legalmente definido. Pode ser difícil definir quando a violação generalizada de contratos de trabalho, juntamente com termos e condições de trabalho precários, se degenera em verdadeiro trabalho forçado.

196. Segundo, dada a importância do parentesco e da “tradição” nas relações sociais e econômicas, esses valores africanos podem ser invocados para impor serviços não remunerados a parentes distantes, a membros de comunidade de classe inferior ou mesmo de descendentes de antigos escravos. Mais uma vez, inexistente liberdade de escolha, mas a natureza da coerção e pena pode ser de tal forma intangível que as vítimas de abuso (e mesmo os criminosos) podem não reconhecer como tais situações de trabalho forçado. Podem ser consideradas como “naturais” e socialmente legítimas. Crenças religiosas e ameaças de castigo sobrenatural podem influir também.

197. Terceiro, o trabalho forçado em alguns países africanos tem ocorrido no contexto de grave violência política. Colapso da governança e da ordem pública podem gerar condições de difícil identificação do trabalho forçado.

198. Quarto, a incidência de trabalho infantil na África é a mais alta de todas as regiões, devido à arraigada e generalizada pobreza. A normal dependência que as

86. Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que emenda a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regulando o programa de seguro-desemprego.

crianças têm com relação aos adultos é dramaticamente aumentada quando afastadas de seu ambiente familiar através de fronteiras “sociais” ou nacionais, o que as torna ainda mais passíveis de serem forçadas a trabalhar. Em muitas partes da África, há uma forte tradição de crianças que deixam seus lares. Há indicadores que sugerem a possibilidade de crianças representarem maior proporção de trabalhadores forçados na África do que em outras regiões do mundo.

199. Há várias maneiras de uma pessoa se encontrar em condições de trabalho forçado na África. Nascimento e descendência são de importância óbvia para a definição de condições de “escravo” em alguns países africanos. Vítimas de trabalho forçado vêm muitas vezes de diferentes grupos étnicos ou de minorias religiosas. O trabalho forçado pode ser também imposto por autoridades locais, inclusive por chefes tradicionais.

200. O legado histórico do comércio de escravos pode tornar muito difícil o reconhecimento do trabalho forçado contemporâneo para quem exerce funções de autoridade e mesmo para o público em geral. De fato, o próprio conceito de trabalho, como de escravidão, evoca imagens do passado num continente em que seu uso era freqüente até por volta do fim da era colonial. Esses fatores ajudam a explicar a falta de pesquisas recentes sobre a matéria e a dificuldade de compreendê-la. Com efeito, os resultados de recentes estudos encomendados pela OIT indicam que os pesquisadores nacionais, assim como as pessoas entrevistadas, têm grande dificuldade de compreender o conceito e de distinguir situações de trabalho forçado de trabalho de extrema exploração, embora “livremente escolhido”. Enquanto antropólogos estudam, com muita atenção, indícios atuais de escravidão na África Ocidental, e o tráfico, entre fronteiras, de mulheres e crianças ocupa lugar de destaque nas agendas políticas nos últimos anos, outras possíveis manifestações de trabalho forçado têm recebido pouca atenção. Subsistem, portanto, significativas lacunas com relação à percepção do trabalho forçado na África e à dificuldade de tratá-lo da maneira o mais eficientemente possível.

Trabalho forçado com relação à escravidão e à condição de escravo

201. A relação entre escravidão “tradicional” e possível trabalho forçado nos dias de hoje é muito sensível na África. É principalmente nos países saelianos da África Ocidental, inclusive Benin, Burquina-Faso, Camarões,

Chade, Guiné, Mali, Mauritânia e Níger, que se tem manifestado certa preocupação com suposta continuidade de práticas análogas à escravidão ou de discriminação contra descendentes de escravos.

202. De fato, a grave situação de africanos ocidentais descendentes de escravos, principalmente daqueles que ainda sofrem discriminação e exploração de trabalho, tem sido, nestas últimas décadas, objeto de preocupação. Recentes relatórios tendem a situar esses casos em seu contexto social, ao contrário da cobertura anterior, mais sensacionalista, do problema. Antropólogos têm registrado melhorias tanto no tratamento de descendentes de escravos como na continuidade da exploração. Organizações locais, do mesmo modo que alguns sindicatos, têm envidado significativos esforços para ajudar esses grupos. Os governos, de sua parte, têm reagido de modos diferentes, dependendo das particularidades da situação nacional.

203. A pesquisa tem enfocado grupos pastoris em que as pessoas consideradas em situação de escravidão são ligadas a famílias nômades relativamente isoladas. Podem trabalhar como empregadas domésticas, cuidar do rebanho ou prestar serviços agrícolas. Em algumas situações, as mulheres parecem ser mais afetadas do que os homens, realizando grande parte dos mesmos serviços que faziam os escravos no passado – apanhar água, cozinhar e pastorear. Mas toda uma série de serviços podem ser exigidos de descendentes de escravos, sejam homens, mulheres ou crianças, tanto em casa como no campo⁸⁷. Os problemas, segundo consta, se mantêm entre certos grupos étnicos e lingüísticos, nos quais persistiram, através dos séculos modernos, e mesmo no período pré-colonial, marcadas diferenças de status entre escravos e proprietários de escravos⁸⁸. Em alguns casos, a discriminação com base na descendência pode não resultar diretamente em imposição de trabalho forçado, mas envolver outras práticas que perpetuam a dependência de descendentes escravos de seus patrões, restringindo assim, seriamente, suas alternativas. Exemplos disso são a proibição de herdar propriedade ou de possuir número significativo de reses e de se casar com mulher não descendente de escravo.⁸⁹ Registram-se ameaças e outras punições para evitar a fuga de descendentes de escravo. Mas diversos fatores sociais e psicológicos podem também entrar em ação, como medo de castigo sobrenatural por descumprimento do dever religioso de trabalhar para o

87. Pesquisa realizada no Níger, por meio de discussões de grupo, revelou uma longa série de deveres para os quais os entrevistados registravam uma média de 16 horas de trabalho por dia. O estudo distinguia duas diferentes formas de servidão contemporânea no Níger: primeiro, um sistema “ativo” de discriminação econômica baseada numa ideologia radical nas comunidades pastoris tuaregues e árabes e, segundo, um sistema mais “passivo” de discriminação social e política praticada principalmente, mas não exclusivamente, em comunidades sedentárias. Ver A.R.Sékou; S. Adji: *Étude sur le travail forcé en Afrique de Ouest: Lecas du Níger*, Documento de trabalho da DECLARAÇÃO (no prelo).

88. Por exemplo, os fulas em países da África Ocidental; os tuaregues ou *Kel tamasheq* em Burquina Faso, Mali e Níger; os *toubous* no Chade e no Níger e a comunidade de fala árabe na Mauritânia.

89. Dados recentes de diferentes países africanos revelam que descendentes de escravos, hoje não mais sujeitos a qualquer forma de trabalho escravo, sentem-se freqüentemente discriminados quando tentam desposar filhas de famílias consideradas de situação social superior.

mesmo empregador ou medo de um mundo desconhecido para além dos limites familiares do patrão tradicional.

204. Pesquisa da OIT no Níger revelou que os *bellas*, descendentes dos escravos negros dos tuaregues, entendiam sua situação de maneira fatalista, de pertencente a seus donos e, por isso, deles dependentes em tudo.⁹⁰ A atitude dos “senhores” era também digna de nota: alguns lamentavam sua obrigação social de manter ex-escravos.

205. Essas conclusões da pesquisa continuam, todavia, sendo contestadas por alguns governos e descendentes de antigos grupos de senhores de escravos, que insistem que essas práticas já não existem. Afirmam que os indivíduos agora estão livres de deixar as famílias às quais tradicionalmente estiveram ligados. A migração em massa para centros urbanos e períodos de seca prolongada têm rompido a tradicional dependência de “escravos” de seus “senhores”. Outros sustentam que, às vezes, essas relações persistem no novo ambiente urbano. Dados isolados e insuficientes têm sido, em geral, coletados sobre situações sociais ou econômicas de descendentes de escravos, para saber se persistem ou não significativas formas de abuso.

206. A realidade parece envolver provavelmente um espectro de situações, desde a altamente exploradora à relativamente benigna. Até o momento, a maioria da investigação e da ação tem sido concentrada na Mauritânia e no Níger, enquanto em outros países saelianos a questão tem recebido relativamente pouca atenção. O que continua evidente é a necessidade de contínuo diálogo sobre essa sensível questão, com vista a um consenso local sobre quais práticas constituem trabalho forçado, sobre como identificar esses casos e sobre como combater o problema da maneira mais eficiente possível.

207. Alguns recentes progressos têm sido registrados. No Níger, o ativo envolvimento da Associação de Chefes Tradicionais do Níger (ACTN) na luta contra trabalho forçado resultou num programa inicial, com o apoio da OIT, de reuniões de trabalho e de programas radiofônicos de conscientização. Na Mauritânia, está em curso um longo diálogo sobre essas questões entre o Governo e órgão supervisores da OIT. O Governo tem dado conhecimento de medidas tomadas no contexto de sua estratégia econômica e social de combate à pobreza e do que tem sido feito para a erradicação da escravidão e prevenção do trabalho forçado. Entremente, organizações de trabalhadores continuam a se referir a

situações específicas de pessoas ligadas a famílias de ex-senhores, às quais se nega a liberdade de ir e vir e de trabalhar em outro lugar. Parece que as mulheres, mais do que os homens, continuam dependentes de famílias nômades e prestam grande parte dos mesmos serviços que os escravos no passado, apanhando água, cozinhando e pastoreando. Outra preocupação, levantada por organizações de trabalhadores em diálogo com o governo, é que ex-escravos estão perdendo seus direitos sobre as terras a que outrora tinham acesso para suas necessidades de subsistência. Reivindicam, por isso, um programa específico de assistência a ex-escravos que inclua: projetos de desenvolvimento em larga escala nas aldeias de ex-escravos; programas de implantação de uma infra-estrutura básica; bolsa-escola para crianças e intensa campanha de conscientização sobre problemas pendentes e sobre como superá-los. Após uma missão de contato direto na Mauritânia, em maio de 2004, o Comitê de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT propôs ao governo dar início, com apoio da OIT, a uma campanha de informação e de conscientização para sensibilizar todos os setores da população, inclusive os mais expostos ao risco de trabalho forçado.

Trabalho forçado e discriminação em situações de conflito e de pós-conflito

208. O caso do Sudão é um claro exemplo de como, no contexto de uma guerra civil, o trabalho forçado pode estar ligado a discriminação com base na etnia. O trabalho forçado de homens, mulheres e crianças seqüestradas no curso do conflito civil no Sul do país, formalmente cessado em maio de 2004, continua sendo matéria de muita preocupação internacional. As comunidades *dinka* do norte de Bahr el-Ghazal foram vítimas de reides, durante os quais rebanhos e pessoas foram levados para o sul de Darfur e oeste de Kordofan.⁹¹ Ao chegarem, as comunidades pastoris de Baggara punham os seqüestrados a trabalharem no pastoreio de gado e cabras ou os repassavam para outros. Com o tempo, alguns foram se estabelecendo em aldeias em base mais ou menos permanente e, segundo consta, muitas jovens se casaram com homens da comunidade local.

209. Em 2002, um Grupo de Pessoas Importantes visitou o Sudão para investigar a situação.⁹² O Grupo constatou muitos abusos contra os seqüestrados, inclusive imposição de trabalho forçado, rigorosas restrições à liberdade de ir e vir, muitos casos de abuso

90. Sékou e Adjí, op. cit.

91. Rift Valley Institute Slavery and Abduction Project: *The Sudan Abductee Database: Project summary*, julho de 2003. De acordo com esse relatório, mais de 11 mil seqüestrados continuam ignorados.

92. O Grupo de Pessoas Importantes compreende peritos da França, Itália, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos. Recebem apoio não só do governo como do Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLM/A). Ver *Slavery, abduction and forced servitude in Sudan*, Relatório do Grupo Internacional de Pessoas Importantes (Departamento de Estado dos Estados Unidos, Divisão de Assuntos Africanos, 22 de maio de 2002), p.7

físico e psicológico e alguns de casamento e relações sexuais forçados com mulheres e meninas. As recomendações do Grupo incluíam a criação de uma infra-estrutura política eficiente na recuperação e reintegração de pessoas seqüestradas; aplicação mais rigorosa de leis existentes; garantia de salvo-conduto para quem quisesse retornar a suas regiões de origem e promoção de programas de desenvolvimento econômico e social nas áreas afetadas.⁹³

210. Em maio de 2004, o Governo do Sudão assinou protocolos de paz com grupos rebeldes, inclusive um protocolo de partilha do poder, que inclui disposições sobre a abolição da escravidão. Embora se esperasse que a implementação desses acordos haveria de resolver importantes problemas, continuaram as denúncias, no final de 2004, de seqüestros e escravidão especialmente na região sul de Darfour, onde seqüestros de mulheres e crianças tinham sido atribuídos a grupos militares. Entrementes, o Governo observava que, embora seu Comitê para a Erradicação de Seqüestro de Mulheres e Crianças (CEAWC) considerasse a ação legal como a melhor medida para erradicar esses seqüestros, grupos tribais pediam à CEAWC para não recorrer à ação legal antes de se esgotarem seus esforços para uma solução amigável. O desafio está em promover essas reuniões tribais de conciliação numa estrutura de coexistência pacífica e, ao mesmo tempo, assegurar que não haja impunidade para seqüestradores que exploram trabalho forçado.

211. Em outros países, são comuns relatórios de recrutamento forçado de menores de 18 anos para o serviço militar, tanto pelo exército como por grupos rebeldes.⁹⁴ Embora em alguns casos o recrutamento de crianças mais velhas possa ser voluntário, numa grande proporção de casos o recrutamento é feito com coerção e intimidação. Calcula-se que o número de crianças envolvidas em toda a África teria, anos atrás, chegado ao

pico de 120 mil.⁹⁵ O exército de Resistência do Senhor (LRA), no norte de Uganda, tem continuamente seqüestrado crianças que são obrigadas a exercer uma série de funções, desde combate ativo a vários serviços de apoio, inclusive de meninas que servem de “esposas” para comandantes do LRA. Algumas estimativas sugerem um total de 20 mil crianças seqüestradas⁹⁶. Alguns jovens têm tentado fugir dos acampamentos do LRA. O Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e outros têm ajudado na repatriação e reintegração dessas crianças em suas comunidades, mas um número expressivo continua desaparecido. Parece haver pouca dúvida de que todos os seqüestrados são vítimas do trabalho forçado, assim como de outros abusos.

212. Trabalho forçado, inclusive de crianças, tem sido também relatado em situações de pós-conflito, por exemplo, na Guiné, Libéria e Serra Leoa, particularmente em associação com mineração de diamante e de ouro.⁹⁷

213. Há também denúncias de outras situações de trabalho forçado: pessoas obrigadas a trabalhar por autoridades tradicionais, inclusive chefes, como na Suazilândia; serviços impostos a grupo social ou étnico por outro, como os pigmeus da floresta da República Central Africana, que são obrigados a fornecer seus produtos florestais a comunidades não florestais que os “controlam”;⁹⁸ trabalho forçado de mulheres em regime de poligamia;⁹⁹ pessoas obrigadas a trabalhar por autoridades religiosas, inclusive sob o sistema *trokosi* em Gana,¹⁰⁰ e o uso de crianças *talibé* na mendicância, em vários países da África Central.¹⁰¹

214. Vários estudos sobre a utilização de crianças na mendicância, na África Central, revelaram que, tal como outras tradições que envolvem o ganha pão das crianças, esta tem sido às vezes manipulada para se tornar exploradora e abusiva. Por exemplo, meninos entre 10 e 15 anos de idade, assim como alguns jovens e adultos,

93. Ibid., p.12-16.

94. Ver especialmente relatórios da Coalizão para Conter o Uso de Soldados Infantis, por exemplo: *Child soldiers: 1379 Report* (Londres, 2002).

95. OIT: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Asia* (Washington, DC, abril de 2003).

96. O Human Rights Watch estimou que cerca de cinco mil crianças foram seqüestradas entre junho de 2002 e março de 2003, em comparação com apenas cem em 2001. Human Rights Watch: *Stolen children: Abduction and recruitment in northern Uganda* (Nova Iorque), vol.15, n° 7 (A), março de 2003.

97. Dottridge, op.cit.

98. Internacional contra a Escravidão: *Enslaved peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights* (Copenhague, 1997), p. 23. Pode-se, todavia, argumentar que, em tais casos, não é o trabalho das pessoas exploradas que é forçado, mas a venda do produto.

99. Recente estudo no Níger sugere que o casamento é explorado como forma de adquirir controle do trabalho agrícola da mulher, realizando-se os casamentos pouco antes da estação das chuvas, quando o trabalho agrícola tem a maior demanda, especialmente para adquirir o controle sobre o trabalho da mulher (houve casos de até oito esposas). Em alguns casos, esses casamentos acabam uma vez passado o pico da demanda de trabalho. Sékou e Adjí, op.cit.

100. Entre os povos *ebues* do Sudeste de Gana, para expiação de um pecado, a família manda uma mulher ou jovem viver como zeladores de santuário ou trabalhar para eles, inclusive lhes prestando serviços sexuais e domésticos, em geral por toda a vida. Por mais de uma década, as autoridades de Gana, assim como muitas ongs apoiadas pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e outros fizeram esforços para erradicar essa prática. Em 1998, Gana adotou a Lei n° 554, que emenda o Código Penal, criminalizando a sujeição de uma pessoa a “servidão ritual ou consuetudinária”¹⁰⁰. A nova lei, entretanto, não pôs fim à prática, embora um número significativo de mulheres tenham sido liberadas e ajudadas a se recuperarem e se estabelecerem em ocupações alternativas. De acordo com uma estimativa, mais de mil mulheres e moças já foram resgatadas.

101. Em muitos países, meninos que frequentam escolas religiosas são obrigados a pedir esmola ao público para financiar sua educação ou o estabelecimento de ensino. Essa prática é denunciada entre comunidades cristãs nos planaltos da Etiópia como também em muitas comunidades muçulmanas, do Sudão ao Senegal. Os estudantes muçulmanos são conhecidos como “*talibés*” em países de língua francesa da África Ocidental.

foram levados, em 2003, conforme denunciado, de Burkina Faso para as proximidades de Mali, para prosseguir seus estudos religiosos e depois serem mandados para trabalhar em tempo integral em plantações de arroz, no vale do Alto Níger; todos os seus ganhos eram entregues a seu mestre.¹⁰² Esses casos sugerem a necessidade de alguma forma de regulamentação para definir quais formas de coleta de dinheiro ou de outras atividades geradoras de renda por estudantes são aceitáveis em cada contexto nacional.

Falhas na compreensão de trabalho forçado na África

215. O estudo acima cobriu os problemas de trabalho forçado que – em maior ou menor extensão – estão documentados. Tendo em vista o enfoque da comunidade internacional no trabalho infantil nestes últimos dez anos, não surpreende que o trabalho forçado de crianças tenha recebido mais atenção que o dos adultos. Isso indica significativas falhas em nossa compreensão do trabalho forçado. Tudo isso chama a atenção para a necessidade de mais conscientização e discussão entre governos, assim como o envolvimento dos parceiros sociais na reflexão sobre até que ponto novos problemas podem estar surgindo na prática.

216. Foi o que aconteceu em Iaundê, no final de 2004, quando sindicalistas de Barundi, Camarões, da

República da África Central, do Chade, Congo e da República Democrática do Congo procuraram identificar os principais aspectos atuais do trabalho forçado nessa região.¹⁰³ Entre os problemas atacados estavam escravidão e seqüestro; escravidão por dívida; trabalho doméstico forçado; exploração sexual comercial; imposição de horas extras sob ameaça de demissão; trabalho forçado e não remunerado para servidores públicos e tráfico de pessoas. Um aspecto de potencial preocupação são os abusos no trabalho forçado enfrentados por migrantes internos adultos da África, sejam rurais-rurais, rurais-urbanos ou por cruzamento de fronteiras, trabalhando nas economias rurais e urbanas informais. Não se conhece a dimensão da servidão por dívida e de outros abusos ligados à alta vulnerabilidade de mulheres e homens trabalhadores que deixaram seu ambiente doméstico. É também importante examinar com maior profundidade o regime de trabalho na agricultura comercial, descobrir se sistemas de adiantamentos ou outros sistemas de pagamento ligados à subcontratação de mão-de-obra migrante criam ou não, especificamente, oportunidades para problemas de trabalho forçado. De uma maneira geral, há a necessidade de uma pesquisa mais detalhada sobre cláusulas contratuais de trabalho predominantes na economia informal, para confirmar se há problemas de trabalho forçado e de servidão por dívida.¹⁰⁴

102. C.° Diallo: “Trafic d’enfants – Le marabout pris en flagrant délit”, em *L’Esor*, 3 de julho de 2003, citado em M. Coulibaly e A. Diarra: *Etude sur le travail forcé au Mali* (Bamako, out. de 2003), PAMODEC/BIT, pp.49-50.

103. *Séminaire sur les normes internationales du travail et les procédures constitutionnelles*, 20 de nov. –1° de dez. de 2004.

104. Uma pesquisa preliminar da OIT em Madagascar, por exemplo, indicava que servidão por dívida e trabalho escravo predominavam entre os comerciantes de rua nos centros urbanos, que eram obrigados a entregar sua carteira de identidade a seus fornecedores. Se deixassem de fazer os reembolsos programados de suprimentos recebidos, eram obrigados ou a prestar serviço gratuito (por exemplo, como guarda noturno ou empregado doméstico) ou renegociar a dívida, recebendo mais “adiantamentos” e se tornando assim efetivamente prisioneiros, devido ao constante aumento da dívida cada vez maior. Condutores de carrocinhas foram também encontrados em situação de dívida com proprietários dos quais ou tinham alugado as carrocinhas ou tomado dinheiro emprestado para insumos agrícolas. Muitos experimentam problemas com o pagamento. *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar* (documento inédito, outubro de 2004), estudo encomendado pela OIT.

5. Trabalho forçado, migração e tráfico de pessoas

217. Já foi dito que cerca de 2,5 milhões de homens, mulheres e crianças são, em algum momento, vítimas de tráfico e que, no mínimo, um terço deles são traficados mais para fins econômicos do que para exploração sexual. Essas conclusões indicam claramente que as respostas ao tráfico precisam passar do atual enfoque na exploração sexual comercial de mulheres e meninas para uma abordagem mais holística que inclua dimensões mais amplas do tráfico de pessoas.

218. Embora pareça, sob esse aspecto, estar aumentando o consenso na comunidade global antitráfico, é ainda insuficiente o conhecimento dessas dimensões mais amplas do problema. Por lhe ter sido dada, até agora, tão pouca prioridade pelos formuladores de política e agentes da lei, têm sido insuficientes os recursos para investigar as dimensões do trabalho e, como inevitável consequência, são muito limitados os dados oficiais ou pesquisas analíticas.

219. Em termos gerais, os incentivos ao tráfico de pessoas entre países mais pobres e países mais ricos podem ser assim descritos. Em termos de oferta, muitas vezes como consequência dupla do declínio de oportunidades de emprego e crescentes aspirações de consumo, têm aumentado os incentivos para a migração não só das zonas rurais para centros urbanos, mas também de países menos ricos para os mais ricos. Nos países mais ricos, parece constante a demanda de mão-de-obra disposta a aceitar empregos inseguros e malpagos, muitas vezes de natureza sazonal. As pessoas naturais de países mais ricos recusam-se, compreensivelmente, a aceitar empregos difíceis, degradantes e perigosos. Mas, como os países mais ricos levantam cada vez mais barreiras à migração legal e regular, elementos criminosos aproveitam da oportunidade para ter mais lucros. Alguns intermediários cobram pesadas somas de candidatas a migração para viabilizar ilegalmente a travessia de fronteiras, e outros usam práticas coercitivas e falazes para ganhar ainda mais no local de destino. Em suma, o tráfico de pessoas é uma reação oportunista a tensões entre a necessidade de migrar e as restrições de natureza política para permitir o mesmo.

220. O quadro descritivo acima, entretanto, simplifica demais os problemas. As exatas ligações entre recrutamento, transportadores e empregadores nos

países de destino podem ser muito tênues. Na prática, a distinção entre seqüestro e tráfico de pessoas pode ser obscura. De fato, muitos dos que acabam em situações de trabalho forçado emigram por sua própria vontade e se tornaram vítimas de trabalho forçado a caminho para o destino ou no destino.

221. Este capítulo estuda inicialmente as ligações entre trabalho forçado, migração e tráfico de pessoas, apoiado em grande parte nas conclusões de um programa de pesquisa da OIT tanto no destino como nos países de origem (Quadro 2.3)¹⁰⁵. Embora a ênfase inicial tenha sido posta na Europa, inclusive a Federação Russa, e na Ásia Central, pesquisa semelhante está sendo desenvolvida em países em desenvolvimento como Gana, Indonésia, Nigéria e Filipinas¹⁰⁶. Segundo, dá-se atenção a pessoas particularmente sujeitas ao tráfico para trabalho forçado em âmbito mundial, inclusive trabalhadores domésticos, entretenedores e mulheres submetidas à exploração sexual comercial. Terceiro, estuda alguns fatores estruturais por trás dessa crescente praga do trabalho forçado moderno, inclusive os setores econômicos envolvidos e os métodos de recrutamento. Aponta também para o lucro fabuloso de mais de 30 bilhões de dólares auferidos anualmente pelos atuais exploradores – em geral impunes – dessas vítimas de trabalho forçado.

222. As demais seções são dedicadas a fatores de oferta. Após repassar algumas das causas fundamentais do tráfico, inclusive sistemas de discriminação de gênero e outras, o capítulo termina ressaltando a vital necessidade de conexões mais vigorosas entre aplicação da lei e proteção da vítima e de melhor gerenciamento da migração como aspecto essencial da prevenção do tráfico.

Conseqüências da migração e do tráfico para trabalho forçado nos países de destino

223. As conclusões globais da pesquisa descrita no Quadro 2.3 podem ser assim resumidas. Primeiro, com exceção de trabalhadores sexuais forçados ou de membros de alguns enclaves étnicos que trabalham pesado, as situações de trabalho forçado não resultam em geral de coerção física direta. A pesquisa documentou sistemas mais sutis de coerção usados para rebaixar salários e fazer as pessoas trabalharem em condições

105. Esse projeto foi resultado de dois pedidos distintos. Primeiro, durante sua presidência da OSCE, em 2003, os Países Baixos ofereceram apoio financeiro à OIT para incentivar pesquisas inovadoras, específica tanto por temática quanto por país. Segundo, o Governo da Alemanha pediu à OIT esclarecimentos sobre as ligações entre trabalho escravo e tráfico de pessoas para fins de reforma de suas leis penais – coisa que só pode ser feita com base em sólida pesquisa empírica.

106. Vários estudos para compreender o tráfico de crianças para exploração sexual e do trabalho foram empreendidas pelo IPEC, mas não são objeto deste Relatório. Para mais informações sobre atividades do IPEC, ver OIT: *Unbearable to the human heart: Child trafficking and action to eliminate it* (Genebra, 2002).

Quadro 2.3 Projeto de pesquisa para estudar o tráfico para trabalho forçado

Para melhor compreender a interação da oferta e da demanda em específicos setores econômicos, o perfil de trabalhadores migrantes mais afetados pela exploração de trabalho forçado e pelo impacto das estruturas legais e políticas existentes, a OIT realizou um programa de pesquisa em muitos países num período de dois anos. Os países de trânsito e de destino são a França, Alemanha, Hungria, o Japão, Federação Russa, a Turquia e o Reino Unido. Entre os países de origem, a Albânia, a República da Moldávia, Romênia, Tadjiquistão e a Ucrânia.

Os estudos nos países de destino usaram principalmente metodologias de pesquisa qualitativa. Cada estudo baseou-se numa análise teórica de denúncias existentes de tráfico para exploração sexual e de trabalho, seguido de um estudo sobre a seleção de setores econômicos nos quais deve ser feita mais pesquisa, como agricultura, construção, trabalho doméstico e de assistência, pequenas oficinas, restaurantes e serviços de limpeza, diversão e outros.

As equipes de pesquisa do país receberam a recomendação de registrar casos de exploração de trabalho forçado em diferentes setores econômicos, em estreita colaboração com os parceiros sociais e organizações de base comunitária dos trabalhadores migrantes de que se tratava. Se a vítima concordasse, os pesquisadores conduziram uma entrevista semi-estruturada (em geral depois que a vítima já tivesse escapado da situação de trabalho forçado). Fontes secundárias foram também usadas, como processos judiciais, estatísticas policiais e denúncias de sindicalistas e da imprensa. Em cada país, os pesquisadores conduziram entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave, por exemplo, trabalhadores sociais, inspetores de polícia ou do trabalho.

A metodologia aplicada no estudo de quatro países de origem (Albânia, Romênia, República da Moldávia e Ucrânia) consistia em três partes: (a) questionário padronizado para 160 migrantes retornados de cada país; (b) entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave e (c) discussões em grupo. O principal método de amostra usado foi o de interrogação sucessiva (pedir a um informante para indicar outros para ser entrevistados), embora os imigrantes retornados fossem também escolhidos mais aleatoriamente, por exemplo, abordando diretamente as pessoas em espaços públicos. As equipes de pesquisas foram solicitadas a selecionar, na medida do possível, igual número de homens e mulheres. Além disso, buscou-se a informação de um número mais ou menos igual de vítimas de tráfico e de trabalho forçado e de “migrantes bem-sucedidos” com o objetivo de compreender específicos fatores de vulnerabilidade.

O questionário investigava os seguintes tópicos: características demográficas, situação do migrante antes da migração, como conseguiu emprego no exterior (recrutamento) e como foi organizada sua viagem para o país de destino. Além disso, o levantamento considerava as condições do emprego/exploração no exterior, formas de coerção usadas pelos empregadores/exploradores, conhecimento de ajuda disponível e como o migrante conseguiu escapar da situação de trabalho forçado.

Ao todo, 300 casos de trabalho forçado foram documentados e incluídos num banco de dados. Entre as questões principais está o perfil da vítima, sistemas de recrutamento, o uso de documentos de viagem, autorizações de trabalho, formas de coerção experimentadas pelas vítimas e saída da situação de trabalho forçado.

Esse trabalho foi uma aventura exploratória num terreno difícil. Exigiu metodologias inovadoras para penetrar num mundo em geral escondido do público e no qual as vítimas, uma vez identificadas, podiam, compreensivelmente, relutar a partilhar suas experiências. Na falta de quaisquer precedentes concretos, essa experiência de pesquisa foi considerada também como um processo de aprendizagem para a própria OIT. Há certamente espaços para melhorar ainda mais as metodologias no futuro, juntamente com cientistas sociais, estatísticos, órgãos de governo, parceiros sociais e outros.

Fonte: B. Andrees, M. van der Linden: “Designing trafficking research from a labour market perspective: The ILO experience” em *International migration*, edição especial, abril de 2005 (no prelo).

precárias e inseguras de trabalho. Segundo, embora possa ser útil abrigar o trabalho forçado sob o guarda-chuva de leis e políticas antitráfico, a realidade é mais complexa. É comum migrantes entrarem nos países de destino por sua própria vontade, talvez com a ajuda de amigos ou de membros da família que ali já se encontram. Podem, entretanto, estar mais vulneráveis à exploração de trabalho forçado, sobretudo quando se encontram em situação irregular e vivem sob contínua ameaça de denúncia às autoridades e de eventual deportação. Assim, o trabalho forçado tem menos probabilidade de derivar diretamente de um processo de recrutamento abusivo e enganoso no país de origem do que de um processo de entrada clandestina num país. De fato

muitas vezes é difícil distinguir, na prática, entre trabalhadores que caíram em trabalho forçado como resultado de tráfico e da imigração clandestina. Terceiro, as vítimas relutam muito em denunciar práticas de trabalho forçado. Como os sistemas de proteção, particularmente para vítimas traficadas de exploração de trabalho, são ainda muito fracas na maioria dos países, as vítimas não se sentem seguras em cooperar com órgãos executores da lei. O trabalho forçado tem sido também denunciado na sua área de “negócio étnico”, especialmente em restaurante e serviços de limpeza como também nas pequenas oficinas. Esses casos são ainda mais difíceis de detectar devido a redes comunitárias bem-urdidas que protegem os criminosos.

224. Quarto, a pesquisa revelou que, além da indústria do sexo, a agricultura e a construção são as mais inclinadas a práticas de trabalho forçado. O estudo sobre migrantes retornados, em quatro países do Leste e do Sudeste da Europa, concluiu que de uma amostra de 300 vítimas de trabalho forçado, 23 por cento tinham sido traficadas para trabalho sexual forçado, 21 para a construção e 13 para a agricultura. As vítimas restantes (43 por cento) tinham sofrido coação em setores como serviço doméstico e trabalho de assistência, pequena indústria, restaurantes, serviços de limpeza e processamento de alimento, entre outros. O quadro pode mudar de região para região, mas o trabalho forçado ocorre predominantemente em setores com elevado grau de relações informais de trabalho e de longas cadeias de subcontratações.

225. Finalmente, a pesquisa ressaltou que a falta de dados sobre ofertas de emprego no exterior e o fato de migrantes dependerem de intermediários privados são os principais fatores por trás do trabalho forçado. “Migrantes bem-sucedidos” apóiam-se mais freqüentemente na conexões sociais fidedignas ou nos canais legais, enquanto a maioria das vítimas do trabalho forçado caíram presa de intermediários inescrupulosos que exploram a falta de informação entre migrantes em perspectiva. O acesso restrito a canais legais de migração tem contribuído para o crescimento do negócio de recrutamento privado que, muitas vezes, opera na fronteira do tráfico de pessoas.

Tráfico para exploração de trabalho forçado: analisando dados empíricos

226. Os resultados da estimativa global para países de destino industrializados precisam ser interpretados com cautela. Quando um crime não está claramente capitulado em lei e quando sua incidência ocorre principalmente na economia informal, a tendência é escapar da maioria das estatísticas, mesmo nas economias mais avançadas. Até o momento, só alguns poucos países, como os Estados Unidos¹⁰⁷ e os Países Baixos¹⁰⁸, publicaram suas próprias estimativas do número de pessoas traficadas para seus respectivos territórios.

227. Além de números, é evidente a necessidade de compreender melhor as formas e manifestações do trabalho forçado contemporâneo nos principais países

industrializados de destino. Quem são as vítimas principais? Em que setores da economia estão principalmente ocorrendo os problemas e por quê? Que espécie de coação é utilizada? Até que ponto os problemas podem ser atribuídos à produção ou a tendências de consumo, a regulamentos do mercado de trabalho, a métodos de contratação de trabalho, a políticas de migração ou a outras causas fundamentais e estruturais como pobreza e discriminação?

228. O estudo alemão descreveu 42 casos de trabalho forçado¹⁰⁹, entre eles trabalho sexual forçado, exploração econômica forçada de trabalhadores domésticos, trabalho sazonal na agricultura, trabalho na construção, alimentação, comércio de diversões e processamento de carne. As vítimas procedem de vários países africanos, asiáticos, da Europa Oriental e Central e latino-americanos. A maioria dos casos era da Europa Oriental com alta proporção de trabalhadores poloneses sazonais. As conclusões da pesquisa alemã apontam, em geral, para um pequeno número de formas de coação que não envolvem violência física. Muitas delas foram enganadas e coagidas já durante o processo de recrutamento.¹¹⁰ A violência era exceção nas outras atividades econômicas, mas algum grau de violência foi usado em nove dos 42 casos descritos no relatório da OIT, quatro dos quais envolviam exploração sexual. Nove dos casos comentados envolviam o uso ou a ameaça de sanções pelos empregadores contra trabalhadores migrantes, na forma ou de demissão arbitrária ou de denúncia às autoridades com vista à imposição de trabalho sub-remunerado.

229. Um exemplo do trabalho forçado moderno na Alemanha é o de um africano que buscava asilo, um dos 19 trabalhadores migrantes irregulares que tinham sido recrutados por uma cadeia de subcontratantes num *sitz* de trabalho, em 2003, e que nunca tinham recebido os salários combinados. Depois de persistentes reclamações de seus salários, o trabalhador africano foi surrado e gravemente ferido. Ele denunciou o caso à polícia, mas retirou depois a queixa com medo da deportação. Nesse caso, a pressão pública sobre o principal contratante resultou no pagamento final dos salários aos imigrantes em questão, mas o mesmo contratante privou mais tarde outro grupo de imigrantes irregulares de seus justos salários¹¹¹.

107. Em seu *Trafficking in Persons Report*, de junho de 2004, o Departamento de Estado dos Estados Unidos estimou entre 14,5 e 17,5 mil o número de pessoas traficadas anualmente para o país.

108. O Relator Nacional sobre Tráfico de Pessoas registra em 1.602 o número de pessoas na exploração sexual comercial forçada entre 1995 e 2001. A.G. Korvinus et al.: *Trafficking in human beings: Supplementary figures*, segundo Relatório do Relator Nacional Holandês (Haia, Departamento NRM, 2003), p.4.

109. N.Cyrus: *Human trafficking for sexual and labour exploitation in Germany*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo (documento inédito, 2004). O estudo foi baseado em entrevistas pessoais (sete dos 42), informações secundárias de prestadores de serviço, conversas telefônicas, processos judiciais ou mídia.

110. Bundeskriminalamt (BKA): *Lagebild Menschenhandel 2003* (Departamento Federal de Polícia Penal: relatório da situação do tráfico de pessoas 2003) O número total de vítimas, em 2003, era de 1.235, das quais 1.108 eram estrangeiras.

111. Cyrus, op.cit, A empresa contratante estava em processo de obtenção de seu registro legal, subterfúgio freqüentemente utilizado para envolvimento com práticas ilegais de trabalho.

230. O estudo russo¹¹², o primeiro desse tipo naquele país, dedicou-se especialmente a avaliar o grau de coerção que afetava trabalhadores migrantes irregulares em diferentes setores. Com base em quase 450 entrevistas com trabalhadores migrantes em diferentes partes do país e em sete dos principais setores econômicos¹¹³, o estudo fez uma distinção básica entre casos de trabalho forçado, em que estavam presentes todos os principais elementos de coerção, e casos menos coercitivos, mas que, de alguma forma, impediam os trabalhadores de deixar o emprego ou trocá-lo por outro. No último caso, os elementos identificados de trabalho forçado incluíam coerção por meio de horas extras não remuneradas; atribuições adicionais; trabalho sem remuneração (por exemplo, para cobertura de dívida); trabalho em condições incompatíveis com a noção de trabalho decente e vida e trabalho com restrições de movimento, limitações da liberdade e restrições de tratamento médico.

231. Uma conclusão fundamental do estudo russo é que a coerção é parte e parcela de uma experiência média de emprego de muitos migrantes, mais do que resultado de tráfico deliberado ou de uma estratégia enganadora de recrutamento. Vítimas eventuais tendem a migrar voluntariamente. O “círculo” fecha-se num estágio posterior na área de destino¹¹⁴. Primeiramente, os documentos são retidos e os salários não são pagos. As vítimas ficam então sujeitas a coerção, restrição de movimento e abuso físico. Os passaportes são retidos por empregadores em mais de um quinto de todos os casos. Além disso, 18 por cento das vítimas em Moscou, 15 por cento na região de Stavropol e 7 por cento em Omsk também declararam estar trabalhando em condições de servidão por dívida (a dívida, em geral, abrangia uma soma consideravelmente maior que o salário de um mês). Cerca de 16 por cento de migrantes entrevistados em Moscou (percentual menor em outras partes) afirmaram que eram ameaçados de punição se tentassem deixar seus atuais empregadores.

232. Corrupção e extorsão desempenham também

papel importante na perpetuação da condição vulnerável de trabalhadores migrantes irregulares. Num levantamento da OIT, cobrindo 101 trabalhadores migrantes tadjiques do sexo masculino na indústria russa de construção, todos os entrevistados queixaram-se de terem sido constantemente pressionados por órgãos executores da lei. Um trabalhador sem visto de permanência enfrenta sempre a ameaça de deportação. Isso tem levado ao aparecimento de um negócio criminoso que chantageia e coage esses trabalhadores para lhes extorquir dinheiro. Além disso, mais de mil empresas em Moscou oferecem vistos temporários de permanência, em geral forçados, tornando esses migrantes presa fácil de funcionários corruptos na aplicação da lei. Por violação dos regulamentos de migração, a polícia exige dos migrantes a entrega do passaporte, que só será devolvido mediante multa. Se não paga, o passaporte é entregue ao intermediário que então obriga o trabalhador a pagar por sua devolução¹¹⁵

233. O estudo na França enfocou particularmente recrutamento, transporte, condições de vida e de trabalho de migrantes clandestinos chineses¹¹⁶. Embora tenha havido muito sensacionalismo em torno dos “snakeheads” (cabeças de cobra) - traficantes e comerciantes clandestinos de pessoas - envolvidos no crime organizado comandado por chineses, foram poucos, ou nenhum, os estudos rigorosos feitos sobre o sistema chinês de tráfico e trânsito clandestino. Em países como a França e a Itália, entre outros, tem aumentado dramaticamente a migração irregular nas últimas duas décadas. Em alguns casos, eles podem misturar-se com a força nacional de trabalho. Mas grande parte da imigração chinesa opera independentemente de mercados locais de trabalho, representando enclaves étnicos de difícil penetração. Os migrantes podem fazer pouco esforço para aprender a língua nacional, desconhecem as leis nacionais ou sistemas de disponível e enfrentam horas de trabalho terrivelmente longas e duras condições de trabalho sem retribuição.

112. E. Tyuryukanova: *Forced labour in the Russian Federation today* (OIT, Moscou e SAP – FL, documento inédito, 2004). O projeto selecionou três determinadas regiões por razões específicas. A Rússia Central, que inclui Moscou e a região de Stavropol, foi escolhida como o maior centro receptor de migrantes dos países da CEI e outros. A região de Stavropol e partes da região de Krasnodar no Sul da Rússia Européia foram escolhidas como áreas de conhecidas políticas rigorosas contra a imigração. A terceira área, cidade de Omsk e um *oblast* na região trans-Ural, foi escolhida tendo em vista sua longa experiência e alta conscientização em problemas de tráfico.

113. O estudo concentrou-se em construção, pequenas indústrias (padarias e ateliês de costura), comércio e trabalho em mercados, serviços pessoais (inclusive serviço doméstico e de assistência), serviços e trabalhos de diversão, trabalho sexual e “atividades ilícitas”. Essas foram escolhidas como setores conhecidos por empregar elevada proporção de trabalhadores migrantes. Foram entrevistados 158 migrantes em Moscou, 144 na região de Stavropol e 140 em Omsk. Dez informantes foram em seguida selecionados para entrevistas mais aprofundadas em cada uma das regiões, escolhidos com base em sua capacidade de ilustrar algum elemento ou forma característica de exploração do trabalho ou de trabalho escravo.

114. Dos entrevistados que tiveram algum conhecimento anterior sobre seu futuro emprego na Federação Russa, 15 por cento declararam ter sido enganados e 39 por cento que as promessas que lhes foram feitas foram “parcialmente honradas”. Dois terços disseram que as condições de trabalho não eram as que eles tinham esperado. Mas 63 por cento reconheceram não terem sido enganados na organização de sua viagem e 74 por cento que não tinham sofrido nenhuma coerção, ameaças ou pressões enquanto organizavam seu posto de trabalho.

115. OIT: *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia*, (documento inédito, sem data).

116. Gao Yun, v. Poisson: *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France* (OIT SAP – FL, documento inédito, 2004). O estudo baseou-se em 59 entrevistas semi-estruturadas e dez detalhados estudos de caso, inclusive de oito migrantes clandestinos chineses (em alguns casos com suas famílias) e um representante do comércio étnico chinês.

234. Embora o pesado endividamento seja o fator-chave por trás da grave exploração de trabalho da maioria dos migrantes chineses, as maneiras de incorrerem nessa dívida e de pagá-las são elas próprias muito complexas. Muitos migrantes deixam a China com um amigo ou parente que faz o contato inicial com o agente de trânsito clandestino ou traficante e faz adiantamento de dinheiro. Muitos desses “cabeças de cobra” podem ser envolvidos no processo de entrada clandestina e de tráfico e podem, em alguns casos, fazer também adiantamento aos migrantes. A taxa às vezes é aumentada durante a viagem e migrantes podem ser mantidos presos em viagem até seus débitos terem sido pagos. No lugar de destino são comuns jornadas de trabalho de 15 horas como há também exemplos de coação física. Além disso, são muitos complexos os vínculos entre os “cabeças de cobra”, tanto na China como no exterior, e empregadores nos enclaves étnicos chineses. Alguns migrantes são fisicamente detidos depois da chegada até que a última parcela do débito tenha sido paga por suas famílias na China. Em outros casos, migrantes insolventes trabalham para um empregador que entrega seus salários diretamente ao traficante para cobrir despesas de viagem. É também impossível generalizar quanto à existência de ligações formais entre facilitadores da clandestinidade ou traficantes e os empregadores do enclave, tendo em vista muitos empregadores chineses se beneficiarem da vulnerabilidade de seus compatriotas.

235. A exploração do trabalho de migrantes chineses está em geral associada a métodos de recrutamento clandestino. Todavia, como um número cada vez maior de chineses busca emprego no exterior, teme-se que chineses que emigram por canais legais possam também estar sujeitos a práticas coercitivas. Por exemplo, nos últimos anos essa possibilidade tornou-se objeto de crescente preocupação em Israel. A amplitude da importação de trabalhadores chineses começou no final da década dos 90, época em que havia escassez de mão-de-obra na então explosiva indústria de construção. Tanto agências chinesas como israelenses de recrutamento estavam envolvidas, cobrando pesadas taxas de vários milhares de dólares americanos por trabalhador contratado. Os trabalhadores chineses recebiam então vistos para trabalhar, por um determinado período, mas vinculados a determinados

empregadores. Várias queixas foram registradas contra essas práticas contra essas práticas de recrutamento e de emprego, como contra a retenção compulsória de parte dos salários e de documentos de identidade¹¹⁷.

236. Nesses casos, a melhoria na aplicação da lei, com base em uma estrutura legal transparente, deve sempre fazer parte da solução. Mas é irreal acreditar que só a ênfase na aplicação da lei, visando limitado número de empregadores que tiram proveito da exploração do trabalho, possa erradicar problemas que podem estar profundamente arraigados na estrutura social e econômica desses países. Vários fatores estão induzindo os produtores a reduzir ao máximo os custos, sobretudo às expensas da mão-de-obra.

Migrantes e trabalho doméstico forçado

237. O trabalho doméstico, embora raramente reconhecido como produtivo, envolve substancial quantidade de trabalhadores migrantes do sexo feminino. A OIT tem muitas vezes detectado condições abusivas de trabalho e dificuldade de proteção de trabalhadores domésticos numa série de países de destino, particularmente na Arábia Saudita, Ásia e Europa Ocidental¹¹⁸. Uma análise global de trabalho doméstico infantil, que inclui as formas mais exploradoras, foi publicado pela OIT em 2004¹¹⁹. Os trabalhadores domésticos são especialmente vulneráveis a trabalho forçado, tendo em vista a natureza personalizada entre o trabalhador e o empregador. O trabalho doméstico, por acontecer na residência privada, está tipicamente excluído dos regulamentos do mercado de trabalho. Embora a inspeção do trabalho seja necessária em todas as situações de emprego, na prática o lar está fora das obrigações de inspetores do trabalho. Um estudo de leis nacionais em 65 países, conduzido pela OIT, revelou que só 19 deles têm leis ou regulamentos específicos que tratam de trabalho doméstico¹²⁰. Essas leis muitas vezes oferecem menor proteção a trabalhadores domésticos do que às demais categorias de trabalhadores. Até o momento, são poucas as condenações de empregadores ou intermediários abusivos envolvidos no tráfico de trabalhadores domésticos.

238. Trabalhadores domésticos migrantes encontram-se em situações particularmente precárias,

117. Como em outros países, há, em Tel-Aviv, uma esquina onde trabalhadores eventuais esperam ser contratados, conhecida como “mercado escravo”, no cruzamento das ruas Jabotinsky e Aaronowitz.

118. S.Esim, M Smith (eds.): *Gender and migration in Arab States: The case of domestic workers*. (Beirute, Escritório Regional da OIT para os Estados Árabes, junho de 2004); S. Al Najjar: *Women migrant domestic workers in Bahrain*, International Migration Papers n° 47 (Genebra, OIT, 2002); R. Jureidini: *Women migrant domestic Workers in Lebanon*, International Migration Papers n° 48 (Genebra, OIT, 2002); OIT: *Domestic Work in Asia: Vulnerability to forced labour and trafficking*, Doc. de Trabalho da DECLARAÇÃO (no prelo); N. J. Sayres: *Analysis of the situation of Filipino domestic workers* (Manila, Escritório Regional da OIT, documento inédito, junho de 2004). Ver também A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation* (Genebra, OIT, 1998)

119. OIT: *Helping hands or shackled lives: Understanding child domestic labour and responses to it* (Genebra, 2004).

120. J. M. Ramirez-Machado: *Domestic work, conditions of working and employment. A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series n°7 (Genebra, OIT, 2003).

tendo em vista a insegurança de sua situação legal no país receptor. Em alguns países do Oriente Médio, trabalhadores domésticos têm sofrido graves castigos, como apedrejamento e espancamento e têm sido presos e condenados por crimes em processos sumários. Muitos, inclusive trabalhadores migrantes do Sri Lanka, da Filipinas e da Indonésias, morreram em circunstâncias obscuras. Trabalhadores migrantes domésticos ficam isolados e têm seus movimentos restringidos. Em Hong Kong, China e Singapura, vários casos de graves maus-tratos de trabalhadores domésticos migrantes por empregadores são denunciados e processados desde 2000, incluindo pelo menos um caso de homicídio.

239. O serviço doméstico é também usado com cobertura para aliciar mulheres para emprego no exterior, enganando-as sobre a real natureza do seu trabalho. Pesquisa da OIT documentou vários casos de mulheres que deixaram seu país na expectativa de emprego como trabalhadoras domésticas e foram depois forçadas à exploração sexual. Em outros casos, trabalhadores domésticos são traficados a título de casamentos servís ou de empregos sem remuneração, mas na base de comida, cama e roupa lavada, originalmente concebidos para fins de intercâmbio cultural. No caso de uma jovem de 21 anos, da Romênia, que cometeu suicídio em 2003, na Alemanha, em consequência de graves maus-tratos, o empregador foi condenado à prisão. A jovem fora contratada por meio de uma agência na Internet com sede na Romênia para recrutamento para esse tipo de emprego¹²¹.

240. Para muitas mulheres, o trabalho doméstico é muitas vezes o único meio de achar emprego no exterior e escapar da pobreza em seu país natal. Mulheres da República da Moldávia, por exemplo, migraram em grande quantidade para a Turquia para trabalhar como doméstica ou para cuidar de pessoas. Embora muitas assim contribuam para a renda de suas famílias, algumas se tornam presa de agentes e de empregadores inescrupulosos que as enganam, retêm seus documentos de identidade e restringem sua liberdade de ir e vir. Algumas denunciaram também assédio sexual ou ameaças de violência física¹²². Em 2003, o Governo da Turquia reconheceu a demanda de trabalhadores estrangeiros, incluindo em primeiro lugar trabalhadores domésticos, e introduziu vistos de trabalho sem ligação com um empregador ou “patrocinador” específico, como ocorre em muitos estados árabes.

241. Engano e abuso de trabalhadores domésticos têm sido também detectados em sistemas de recrutamento. O atual sistema de recrutamento entre

muitos países do Sudeste Asiático e do Oriente Médio está mais “formalizado”, mas há ainda escapes que tornam o recrutamento equivalente ao tráfico. Contratos escritos são muitas vezes concluídos entre a agência recrutadora e o empregador. Alguns contratos impõem sanções a trabalhadores domésticos que deixam o emprego prematuramente, o que pode obrigar o trabalhador a permanecer numa situação abusiva. Além disso, agência de recrutamento estão muitas vezes envolvidas na formação pré-migratória de trabalhadores domésticos, onde os abusos são comuns.

242. Posturas de empregadores exarcebam também a condição vulnerável de trabalhadores domésticos. Os empregadores preferem trabalhadores domésticos migrantes por serem menos exigentes e mais flexíveis com relação a horas de trabalho.

243. A sindicalização de trabalhadores domésticos é cheia de obstáculos. Em alguns países, a legislação nega a trabalhadores domésticos o direito de sindicalização. Além disso, os sindicatos têm dificuldades de chegar a trabalhadores domésticos.¹²³ Isso se deve, primeiramente, ao fato de a proporção empregador-empregado ser o contrário do que ocorre do sistema normal, pois se trata de um só empregado para vários empregadores. Segundo, as horas de trabalho variam de uma situação para outra e muitos trabalhadores domésticos não têm um dia livre na semana que propicie a participação em reuniões. Terceiro, os mais necessitados de apoio estão muitas vezes confinados na família e têm de recorrer a meios clandestinos para se comunicar com o mundo exterior.

Tráfico e exploração sexual forçada

244. Muitas vítimas de exploração sexual forçada foram fraudulentamente levadas a esse tratamento abusivo depois de serem originalmente contratadas para outras atividades econômicas. Em alguns países, é comum mulheres migrantes pedir “visto de diversão”. Esse sistema de visto tem sido objeto de fortes críticas nos últimos anos, uma vez que oferece uma cobertura legal para o tráfico de mulheres para exploração sexual. No Japão e na Austrália, por exemplo, mulheres entraram legalmente com esse tipo de visto na expectativa de trabalhar em danceterias, para depois serem forçadas a prestar também serviços sexuais. Outros métodos comuns de recrutamento para exploração sexual forçada são anúncios enganosos na mídia, nos quais os traficantes se fazem passar por amigos ou parentes ou agenciadores de casamentos.

245. Discriminação de gênero, idade e raça, como

121. Cyrus, op. cit.

122. ^a Içduygu; S. Koser Akçapar: *The labour dimensions of irregular migration and human trafficking in Turkey* (documento inédito, 2004).

123. OIT: *Your voice at work*, Relatório Global do Seguimento da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 88ª Reunião, Genebra, 2000, pp. 31-32, parágr. 76.

também o isolamento do trabalho em hotéis, residências ou bordéis confinados a certos distritos, contribuem para a exploração sexual de mulheres. Da parte da demanda, um levantamento conduzido com 185 clientes de prostitutas em países como Itália, Japão e Suécia verificou que a demanda por prostitutas migrantes e traficadas obedece a padrões complexos. Alguns grupos de prostitutas migrantes são consideradas como trabalhadoras do “bas fond” do mercado de sexo, enquanto as prostitutas locais são tidas como mais caras. Quando perguntados sobre como reagiriam se se vissem diante de uma prostitua traficada e forçada, só a metade dos entrevistados comunicaria o fato à polícia. Outros admitiam abertamente sua preferência por pessoas jovens e sem liberdade, porque são mais dóceis¹²⁴.

246. A indústria do sexo tem-se tornado altamente diversificada e global nos últimos anos. Desenvolvimentos tecnológicos, como a internet, assim como a expansão do turismo, de agências de acompanhantes e anúncios na imprensa que oferecem serviços sexuais, tudo tem contribuído para a crescente demanda por sexo comercial. Algumas regiões, como o Sudeste da Europa, converteram-se num centro nevrálgico de tráfico de mulheres em decorrência das guerras e do acentuado declínio econômico. Muitos casos envolvem alto grau de violência. Recentes relatórios sugerem, entretanto, que os traficantes ajustaram sua estratégia à intensificação da aplicação da lei, usando formas mais sutis de coerção de difícil identificação¹²⁵.

247. Na Ásia, as disparidades econômicas na Sub-região do Alto Mekong (GMS) alimentam o tráfico de mulheres e de crianças do Mianmar, da República Democrática do Povo do Laos e do Cambodja para a Tailândia. Mulheres e crianças vietnamesas têm sido traficadas para o Cambodja, para exploração sexual, e para a China, para casamento e trabalho doméstico¹²⁶. A Austrália, Hong Kong, China, Japão, República da Coreia e Taiwan, China, são importantes destinos para o tráfico para prostituição da Indonésia e das Filipinas.

248. O Japão é um importante país de destino de vítimas traficadas para exploração sexual de todo o mundo¹²⁷. A maior parte vem do Sudeste Asiático, da América Latina e, recentemente, também da Europa Oriental. Embora ilegal, a prostituição é oferecida em “negócio restrito relacionado com o sexo”. Grupos poderosos e organizados de criminosos controlam a

indústria do sexo e estão também no centro do tráfico de pessoas. A Pesquisa da OIT esclareceu mecanismos e formas de coerção envolvidos, nos quais as vítimas atendem a ofertas de emprego aparentemente legítimos, para só depois se inteirar da real natureza das atividades delas esperadas. O Japão adotou recentemente uma série de medidas para erradicar essa exploração, inclusive rigorosa aplicação de normas para concessão de vistos de diversão, assistência financeira às vítimas para voltarem para casa e intensa cooperação com os países de origem.

Setores econômicos, sistemas de recrutamento e ganhos envolvidos

Setores econômicos

249. Está tremendamente em falta um trabalho rigoroso sobre os aspectos da demanda do tráfico de pessoas, que inclua setores econômicos e ganhos envolvidos. Escassez de trabalho em determinados setores ou áreas nos países de destino é um fator evidente por trás do aumento da migração irregular. Outros importantes fatores incluem a existência de uma economia informal não declarada onde esses migrantes podem facilmente encontrar trabalho. A instabilidade dos empregos em oferta pode ser mais uma explicação. A tendência para a terceirização, com cadeias complexas e muitas vezes desreguladas, é também fator relevante. A terceirização pode representar uma força de trabalho flexível e barata sem envolvimento direto com práticas irregulares de emprego¹²⁸.

250. A maior parte do trabalho forçado traficado afeta pessoas que trabalham à margem da economia formal, com emprego irregular ou situação de migrado. Esses setores mais freqüentemente mencionados são a agricultura ou a horticultura, construção, vestuário e têxteis em condições de exploração, alimentação e restaurantes, trabalho doméstico, diversão e, naturalmente, a indústria do sexo. Quanto mais se pesquisa, mais se evidencia que práticas coercitivas de recrutamento e de emprego podem afetar trabalhadores migrantes em outros setores econômicos fundamentais, inclusive de processamento de alimentos, assistência à saúde e serviços de limpeza, sobretudo no setor privado, mas também no setor público, como a prestação de serviços de saúde.

124. B. Anderson e J. O'Connell Davidson: *Is trafficking in human beings demand driven? A multi-country pilot study*, OIM, Migration Research Series n° 15 (Genebra, OIM, 2003).

125. Counter-Trafficking Regional Clearing Point: *First Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe* (Viena, Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings (SPTF), Organização Internacional para a Migração (OIM), Comissão Católica Internacional de Migração (CCIM), 2003).

126. Projeto sub-regional do Mekong, do IPEC, de combate ao tráfico de crianças e mulheres, em [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child trafficking/index. htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child%20trafficking/index.htm).

127. A OIM estima em 150 mil o número de trabalhadores estrangeiros de sexo. Ver: *Trafficking in Migrants: Quarterly Bulletin*, n° 15, junho de 1997.

128. Para um estudo desses problemas na Europa, ver: G. Van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Programa Especial de Ação de Combate a Trabalho Forçado, Documento de Trabalho da DECLARAÇÃO n° 31 (Genebra, OIT,2004).

251. Grande parte da produção agrícola depende sempre de trabalho temporário durante a estação da colheita. Moradias abaixo do padrão e horas excessivas de trabalho são problemas constantes. O grosso da força de trabalho sazonal é hoje constituído de migrantes, alguns deles em situação irregular, outros em decorrência de planos de trabalho sazonal negociados entre governos e empregadores. Complexas cadeias de contratação e de subcontratação são também um aspecto importante, por exemplo, nos setores de horticultura e de processamento de alimentos. As mudanças de gosto do consumidor, que levam a uma demanda cada vez maior de retalhistas por produtos ao longo do ano, têm certamente tido um impacto nas tendências do mercado de trabalho. Grupos de trabalhadores podem ser de repente convocados para trabalhar intensivamente por períodos muito curtos. E, com a tremenda competição dos custos, há risco real de empresas inescrupulosas na ponta da cadeia de fornecedores fazerem uso de trabalho forçado.

252. Um aspecto do trabalho forçado na agricultura é que, na extremidade dessas cadeias de contratantes, grande parte das empresas de produção e de revenda pode ser afetada. Nos Estados Unidos, alguns contratantes de trabalho agrícola, acusados de práticas coercitivas, forneceram mão-de-obra para alguns dos maiores plantadores de cítrus do país. No Reino Unido, importantes supermercados tiveram sua reputação manchada por alegadas ligações com *gangmasters*. Por essa razão, grupos de empregadores, preocupados, querem enfrentar o problema mediante regulamentação ou por meio de planos de trabalho sazonal para atender à demanda de mão-de-obra agrícola temporária. Os próprios planos especiais têm sido criticados ou pelo fato de os candidatos terem de pagar pelo acesso a esses planos ou porque os trabalhadores podem ser ilegalmente cedidos a terceiros pela empresa a que foram fornecidos. Mas os planos em geral têm algum controle das condições de trabalho e estabelece assim certo grau de proteção contra práticas de trabalho forçado.

253. A indústria de construção tem também características que contribuem para uma demanda de trabalho barato e flexível. As grandes empresas ou se tornaram conglomerados internacionais ou reduziram sua força de trabalho por meio de ampla terceirização. Assim sendo, a indústria tende agora a se organizar em torno de empresas de pequeno e médio porte que subcontratam por meio de uma cadeia de múltiplas unidades. Grandes projetos podem ser também executados por empresas com sede no exterior, cujas práticas de emprego refletem as condições que imperam no país de origem, enquanto os contratantes de trabalho desempenham papel cada vez maior na contratação de trabalhadores de curto prazo para as empresas. A construção não pode ser relocada, razão pela qual está

sujeita a situações de altas e baixas. Envolve também trabalho pesado e potencialmente perigoso, o que leva a pequena empresa a obter significativas vantagens financeiras, reduzindo as despesas com segurança e saúde.

254. Um aspecto da indústria de construção na Europa e em outras partes é que práticas de trabalho forçado podem ocorrer tanto por meio de sistemas clandestinos e informais de recrutamento como por meio de contratos legalmente válidos para colocação internacional da mão-de-obra. O colapso de economias socialistas na Europa Central e Oriental aumentou significativamente o “pool” de trabalho barato e flexível. Trabalhadores migrantes deslocam-se da Ucrânia para Portugal, da Polónia para a Alemanha ou da Romênia para Israel, tanto por meios regulares como irregulares. Em alguns casos, trabalhadores internacionalmente contratados podem encontrar-se numa situação de trabalho forçado quando ligados a um empregador sem direito de deixá-lo ou quando deduções ilegais são feitas de seus salários. Sindicatos e advogados procuram regular essas questões para se certificarem de que todos os trabalhadores da construção estejam cobertos por normas de trabalho no país de destino.

255. A indústria têxtil e de vestuário, de fácil relocação, apresenta um quadro diferente. Nos países industrializados, essas indústrias vêm sendo, nos últimos tempos, gravemente prejudicadas pela competição global e reagem mudando fundamentalmente os sistemas de emprego. Desde meados da década dos 90, a Europa, por exemplo, vem constantemente perdendo terreno para a Ásia como exportador global de têxteis. Muitas empresas foram relocadas e as sobreviventes são obrigadas a recorrer a métodos altamente flexíveis de produção num setor em que o segredo para uma competição bem-sucedida é o baixo custo do trabalho e rápida adaptação à demanda do consumidor. O setor parece favorecer o aparecimento de “nichos étnicos”, em que migrantes podem criar empresas clandestinas com suas próprias regras de operação, escapando às normas nacionais e mantendo ligações muito tênues com a economia formal.

256. É, com certeza, um problema particularmente grave quando práticas coercitivas de trabalho contra migrantes podem contagiar grandes empresas e até o setor público. Há fortes sinais de que trabalhadores migrantes são recrutados em seus países de origem no entendimento de que terão um salário fixo e determinado emprego no lugar de destino, para, ao chegar, deparar com contratos de condições inteiramente diferentes. Nessas circunstâncias, trabalhadores no campo de cuidado de pessoas e outros podem endividar-se durante o processo de recrutamento, com transporte, entrevistas por vídeo, visto, despesas de transportes aéreos e outros itens. Ao chegarem, podem

ser obrigados a se instalarem em acomodações pré-escolhidas acima do custo médio. Quando os salários são menores que o previsto, podem-se encontrar em situações equivalentes, ou menos ainda, à de servidão por dívida no sentido legal do termo. Mais preocupante é que, à vezes, a mesma agência contratante atua como empregador de dinheiro com juros elevados, agente de viagem ou mesmo de acomodação no país de destino. São práticas dessa espécie, de agências que podem ser legalmente registradas mas que operam nos limites do crime e do tráfico, que podem contribuir para o surgimento de novas formas de trabalho forçado tanto em países industrializados como em desenvolvimento.

Sistemas de recrutamento em países de origem e de destino

257. Os intermediários desempenham papel importante em ambos os extremos do ciclo do tráfico. As vítimas de trabalho forçado muitas vezes se apóiam em intermediários duvidosos para ajudá-las a preparar a viagem e a colocação no emprego. O Gráfico 2.2 compara os meios usados por vítimas de trabalho forçado e migrantes bem-sucedidos, para achar emprego no exterior. De acordo com um estudo sobre migrantes que retornam do Leste e do Sudeste da Europa, embora tanto vítimas de trabalho forçado com migrantes bem-sucedidos tivessem conseguido emprego no exterior por meio de relações sociais (38 e 42 por cento, respectivamente), uma maior proporção de vítimas de trabalho forçado o obteve por meio de intermediários (34 por cento) contra apenas 10 por cento dos migrantes bem-sucedidos. Redes de tráfico para a indústria do sexo atuam de maneira diferente das agências que recrutam migrantes para exploração do trabalho. As agências que operam na exploração do trabalho tendem a ser menos sofisticadas que as organizações criminosas que dominam o comércio do sexo. O tráfico de trabalho muitas vezes ocorre sob cobertura legal, por exemplo, por meio de agências de contratação privadas, de contrato de trabalho inclusive sob o amparo de planos de trabalho sazonal.

258. Embora o recrutamento para emprego no exterior deva ser visto como negócio legítimo, na falta de controles legais e administrativos, pode, nos piores casos, servir de cobertura para atividades de tráfico. Onde o controle é fraco e as normas comerciais deficientes, as agências podem optar por lucros imediatos, impondo a trabalhadores migrantes excessivas taxas, enganando-os sobre a verdadeira natureza de seu trabalho, não os informando sobre seus direitos e lhes fornecendo documentos falsos. Essas agências podem operar sob várias capas, entre elas a mais comum é como agências

de viagem, de modelos, diversão ou de casamento.

259. Um exemplo de como algumas agências de recrutamento podem tornar-se parte do *modus operandi* do crime do tráfico é o sistema de “gangmaster” no Reino Unido acima mencionado. Os “gangmasters” desempenham importante papel no fornecimento de trabalho eventual para indústria agrícola e hortícola da Grã-Bretanha. O termo aplica-se também a agências de emprego privadas, embora as diferenças não sejam muito claras. Estima-se que cerca de 600 “gangmasters” operam no Reino Unido. A Comissão da Câmara dos Comuns para Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais constatou vários casos em que “gangmasters” abusaram gravemente dos direitos de seus trabalhadores contratados¹²⁹, cobrando-lhes somas exorbitantes por despesas de viagem, vistos e acomodações e recorrendo à prática de substituição de contrato.

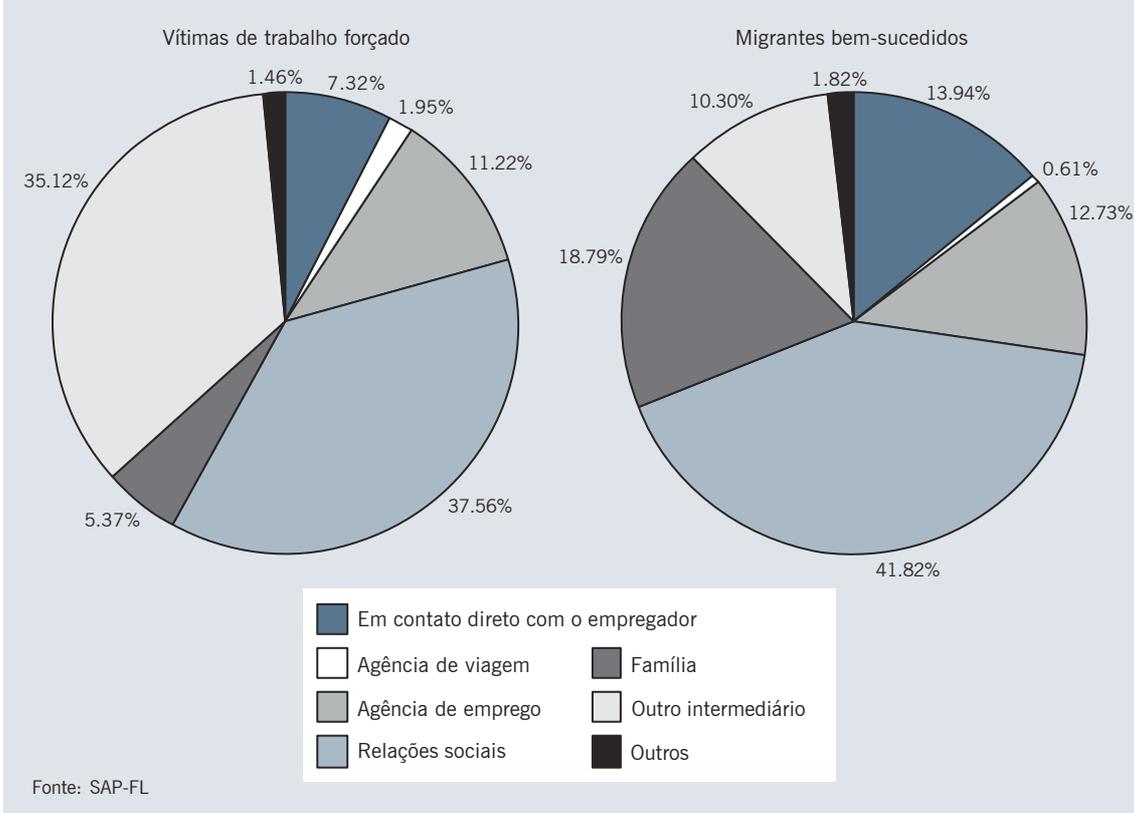
260. O exemplo à seguir ilustra como funciona a servidão por dívida por meio de agentes de recrutamento. Uma gangue importou trabalhadores europeus orientais para uma fábrica ilegal entre 2002 e 2003. A gangue lhes prometera originalmente visto de trabalho, mas lhes entregou passaportes de viagem falsos. Os trabalhadores tentaram então escapar do controle da gangue, mas intimidados com graves ameaças, viram-se obrigados a prosseguir. À chegada, foram informados de sua condição. Trabalhariam sete dias por semana para pagar o custo tanto de seu transporte para o Reino Unido como de sua alimentação e moradia enquanto permanecessem no país. Paga a dívida, seriam obrigados a trabalhar no mínimo durante um ano sem nenhum pagamento ou, na melhor das hipóteses, alguns “trocados” de poucas libras por semana. Os salários seriam depositados na conta bancária de um membro da gangue. Os trabalhadores eram rigorosamente vigiados, levados de uma casa para outra e mantidos em isolamento. Qualquer violação das condições, inclusive faltas ao trabalho por motivo de doença, eram acrescentadas à dívida ou deduzidas dos “trocados”. O controle era mantido por meio de pancadas e ameaças de agressão contra eles e suas famílias na pátria.

261. Na Etiópia, agentes ilegais apóiam-se em informações enganosas para recrutar mulheres migrantes para o Oriente Médio, fazendo-lhes falsas promessas. Levantamentos confirmam que essas migrantes sofrem abusos semelhantes aos experimentados por trabalhadores traficados no mundo, inclusive exploração de trabalho forçado¹³⁰. Embora as autoridades etíopes tenham tentado tomar medida drásticas contra esses agentes, trabalhadores, principalmente mulheres,

129. Comissão da Câmara dos Comuns para Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais: *Gangmasters*, op. cit.

130. Ver E. Kebede: *Ethiopia: An assessment of the international labour migration situation – The case of female labour migrants*, Documento de Trabalho nº 3 do GENPROM, Série sobre Mulheres e Migração (Genebra, OIT, 2002).

Gráfico 2.2 Meios de achar emprego no exterior (amostra de 644 migrantes da Albânia, República da Moldávia, Romênia e Ucrânia que regressaram do exterior).



continuam a recorrer a serviços ilegais. Essas práticas persistem, apesar da Proclamação nº 104/1998 sobre Agências de Emprego Privadas, que obriga as agências de recrutamento a obter alvará, e oferece proteção a trabalhadores migrantes, exigindo que as agências registrem todos os contratos de emprego, dêem orientação antes da partida e acompanhem a situação do trabalhador no país do emprego¹³¹.

262. Na Indonésia, candidatos a migração são obrigados a passar por uma das 400 agências reguladas pelo Governo. As agências impõem aos futuros migrantes passarem de um a 14 meses em campos de formação, onde podem ser obrigados a fazer trabalho ou serviço involuntário sob duras condições¹³². Uma trabalhadora doméstica, mantida por quatro meses num campo de treinamento em Java Oriental, juntamente com mil outras mulheres, descreveu o rigoroso isolamento em que eram mantidas. As que ficavam doentes e precisavam voltar para casa tinham de depositar a quantia de dois milhões de rupias como garantia de retorno; quem quisesse cancelar o processo de

recrutamento eram multados em 3,5 milhões de rupias (cerca de 400 dólares); quanto mais tempo permanecesse no campo, mais aumentava sua dívida com a agência. O domínio da agência sobre o trabalhador continua mesmo depois da colocação no emprego. Essa trabalhadora descobriu que a agência sacara fraudulentamente a maior parte dos salários depositados por seu empregador em sua conta bancária, de modo que, depois de nove meses de trabalho em condições análogas à escravidão, ela continuava de mãos vazias¹³³.

263. Variam consideravelmente os sistemas políticos de monitoramento de agências de recrutamento privadas e de atravessadores de mão-de-obra. Alguns governos, como os governos dos Países Baixos ou da Alemanha, reformaram sua legislação para permitir que recrutadores privados tenham maior papel no interesse de maior flexibilidade do mercado de trabalho. Países em que agências de recrutamento privadas vêm, há muito tempo, exercendo poderoso papel na facilitação da migração, como as Filipinas, têm baixado rigorosas regulamentações para punir abusos e proteger

131. Disponível em www.ethiobar.net/Archive/English/1stern/3rdyear/hopre/bills/1977_98/procll04e.htm.

132. OIT: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, op. cit., p. 138.

133. OIT: *Domestic work in Asia*, op. cit.

Tabela 2.1 Estimativa da média anual de lucros gerados pelo tráfico de trabalhadores forçados

	Lucros por trabalhadores forçados na exploração sexual (US\$)	Lucros por trabalhadores forçados em outra exploração econômica (US\$)	Lucros totais em (US\$ milhões)
Países industrializados	67 200	30 154	15 513
Países em transição	23 500	2 353	3 422
Ásia	10 000	412	9 704
América Latina	18 200	3 570	1 348
África Subsaariana	10 000	360	159
Oriente Médio	45 000	2 340	1 508
Mundo			31 654

Fonte: SAP/FL

trabalhadores candidatos a migração contra taxas excessivas e contra informações enganosas. Nos países em transição, têm surgido muitas agências de recrutamento particulares que, muitas vezes, atuam também como agências de viagem. Os regulamentos e normas de monitoração de seu trabalho são ainda muito fracos, e autoridades públicas, funcionários responsáveis pela aplicação da lei e representantes de empregadores precisam de formação para melhorar a conduta comercial nessa área e, assim, evitar o risco do tráfico ¹³⁴.

Estimativa de lucros do tráfico

264. Quais são os lucros dessas atividades e quem os obtém? O tráfico gera evidentemente um fluxo de lucros não só para os agentes que oferecem transporte ou passagem de pessoas entre fronteiras, mas também para os empregadores que exploram trabalhadores forçados no lugar de destino.

265. Os lucros totais ilícitos¹³⁵ produzidos por ano pelo tráfico de trabalhadores forçados são estimados em cerca de US\$ 32 bilhões de dólares (Quadro 2.1). Metade desse lucro é gerada em países industrializados (15,5 bilhões de dólares) e de quase um terço na Ásia (9,7 bilhões de dólares). Isso representa globalmente uma média aproximada de 13 mil dólares anuais por trabalhador forçado ou de mil dólares por mês.

Principais causas do tráfico de pessoas

O elo tráfico-pobreza

266. A teoria da migração sustenta, em geral, que trabalhadores migrantes não pertencem às camadas mais pobres da população, embora possam vir de países

muito pobres em termos de produto interno bruto (PIB) *per capita*. Pesquisas sobre tráfico têm revelado, porém, um quadro um pouco diferente. Embora todo projeto de migração exija capital financeiro e social,¹³⁶ as vítimas de tráfico não têm acesso a esse capital e, por isso, se tornam presas de grupos criminosos ou de indivíduos que exploram sua pobreza. São mais vulneráveis do que outros migrantes, pois antes da partida, têm de tomar dinheiro emprestado de agentes, inclusive de traficantes; são mal-informadas sobre oportunidades legais de emprego no exterior e podem vir de áreas remotas e carentes de redes sociais. Embora se contestem dados existentes sobre tráfico e também sobre linhas de pobreza internacionalmente comparáveis, a maioria das vítimas traficadas vem, como seria de esperar, dos países mais pobres e de camadas mais pobres da população nacional. A pobreza, todavia, só pode ser considerada como possível causa principal juntamente com outros fatores como discriminação, corrupção e malfuncionamento de mercados de trabalho.

267. Na Europa, a Albânia, a República da Moldávia, a Romênia e Ucrânia têm sido identificadas como importantes países-fonte de vítimas do tráfico. Nesses quatro países, uma parcela relativamente grande da população vive abaixo da linha internacional de pobreza. De acordo com o estudo da OIT, baseado numa amostra de 644 migrantes retornados do Leste e Sudeste da Europa, vítimas de trabalho forçado mais frequentemente (51 por cento) descreviam sua situação anterior à migração como pobres em comparação com os migrantes mais bem-sucedidos vivendo na mesma área (27 por cento) (ver Gráfico 2.3). A Tabela 2.2 mostra

134. Ver C. Ghinamaru: M. van der Linden: *Trafficking of migrant workers from Romania: Issues of labour and sexual exploitation*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo, Documento de Trabalho de nº 39 da DECLARAÇÃO. (Genebra, OIT, 2004).

135. Valor agregado representa em geral a soma de lucros e salários. No caso, todavia, de trabalho escravo, a maior parte do valor agregado entra como lucro no bolso de traficantes e empregadores.

136. Capital social pode ser definido como acesso à migração e informação sobre mercado de trabalho, redes sociais no exterior (família, amigos) e outras estruturas de apoio.

Quadro 2.4.
Metodologia para estimativa de lucros anuais do tráfico de trabalho forçado

A primeira coluna do Quadro 2.1 estima o lucro obtido com o tráfico de pessoas para exploração sexual comercial. A estimativa segue a metodologia descrita pela OCDE para calcular lucros com a prostituição em geral: média estimativa de movimento (isto é, o número de clientes multiplicado pelo preço pago por cada cliente), deduzidas as despesas intermédias de consumo. Para esse cálculo, foi usada uma variedade de fontes secundárias e os resultados comparados com outras estimativas disponíveis. A segunda coluna mostra lucros feitos com vítimas traficadas em outras formas de exploração econômica forçada. Uma vez que não há meio de conhecer o lucro exato gerado por cada trabalhador forçado, a metodologia usa como substitutivo os dados do valor agregado médio do *World Development Indicators 2004* do Banco Mundial por trabalhador na agricultura. Isso serve como indicador de lucros em setores de baixa tecnologia de mão-de-obra intensiva, onde tipicamente trabalham trabalhadores forçados traficados. A última coluna são simplesmente os lucros multiplicados pelo número de vítimas traficadas para trabalho forçado com fins de exploração sexual comercial ou outros tipos de exploração econômica.

Uma estimativa de 32 bilhões de dólares pode parecer excessivamente alta. Outro número frequentemente citado na literatura sobre o tráfico é de cinco a sete bilhões de dólares anuais de lucro para sindicatos de criminosos que traficam mulheres para exploração sexual comercial. Esse total refere-se aos ganhos obtidos com o transporte de migrantes irregulares para países da Europa Ocidental e não o lucro total produzido com o tempo por pessoas forçadas a trabalhar em consequência do tráfico. Daí não surpreender a não coincidência dos números.

US\$ 32 bilhões podem ser também uma estimativa conservadora, por duas razões. Primeiro, a estimativa global do número de vítimas é mínima. Segundo, a estimativa dos lucros atuais por pessoa é na realidade menor que a dada por outras fontes de informações. Por exemplo, os lucros estimados de US\$ 67,2 mil por vítima traficada em países industrializados são menores que as conclusões de um recente relatório da Interpol. A polícia finlandesa apreendeu anotações contábeis de uma cadeia de prostituição que revelam lucros de cerca de 85 mil euros por mulher. A estimativa asiática é de US\$ 10 mil anuais por pessoa. Esse total está um pouco abaixo de uma conclusão anterior de Kevin Bales de que uma jovem num bordel tailandês recebe 14 clientes por dia, por 30 dias, à razão de US\$ 5 por cliente, o que significa um movimento de US\$ 2,1 mil por mês ou US\$ 25,2 por ano. Mesmo que as despesas representem a metade, os lucros são ainda de US\$ 12,6 mil por ano.

Fonte: Valor de US\$ 5 a 7 bilhões calculados, em 1993, por Jonas Widgren, do International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Viena, para apresentação num seminário da OIM; Banco Mundial: *World Development Indicators 2004* (Washington, DC, 2004), P. 126; J. Leskinen: *Finland Report 2002: Organized pandering and prostitution in Finland*, relatório da Interpol sobre a situação nacional (março, 2003); K. Bales: *Disposable people: new slavery in the global economy* (Berkeley, Los Angeles, Londres, University of Califórnia Press, 1999), p. 55 e todos citados em P. Belser: *Forced labour and human trafficking: Estimating the profits*, Documento de trabalho da DECLARAÇÃO (no prelo).

que países com grande parte da população vivendo abaixo da linha de pobreza têm, mais do que outros, maior número de vítimas de tráfico. Isso é confirmado pelas conclusões do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sobre a incidência global de tráfico de pessoas. O banco de dados do UNODC mostra que pessoas são traficadas principalmente de regiões menos desenvolvidas do mundo, como a África, Ásia e a Comunidade de Estados Independentes (CEI), enquanto os países industrializados são o destino final da maioria das vítimas traficadas¹³⁷.

268. Em outra amostra de 151 trabalhadores

migrantes, prováveis e reais, do Tadjiquistão, a maior parte dos entrevistados e suas famílias viviam abaixo da linha de pobreza (medida em termos de renda mensal per capita e do custo de uma cesta básica – 64 dólares). Na maioria dos casos, a renda não era sequer suficiente para cobrir os itens alimentação da cesta básica (US\$ 24). Nas áreas rurais, 89 por cento das famílias incidiam nessa categoria; nas áreas urbanas, 76 por cento¹³⁸.

269. Na África Ocidental, as áreas-fonte do tráfico são precisamente as que não se beneficiaram com o desenvolvimento e costumam migrar para trabalho sazonal, como o Norte de Gana. Relatos de assistentes

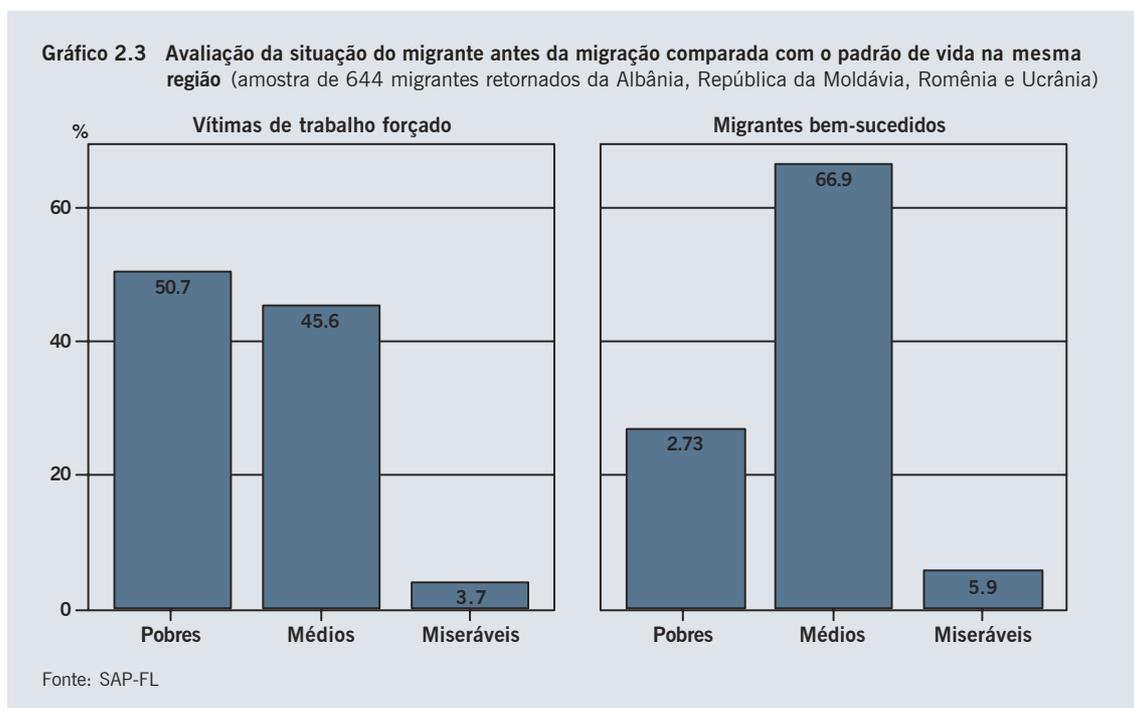
137. K. Kangaspunta: "Mapping the inhuman trade: Preliminary findings of the database on trafficking in human beings", em *Forum on Crime and Society* (Nova Iorque, ONODC), vol. 3, nº 1 e 2, dezembro de 2003, pp. 90-91).

138. *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry*, op. cit.

Tabela 2.2 Elo entre tráfico e pobreza(1)

Países europeus de origem escolhidos	Vítimas de tráfico identificadas (2000/junho 2003)	População vivendo com menos de US\$ 2 por dia (%)
Albânia	2241	11.8
República da Morávia	1131	63.7
Romênia	778	20.5
Bulgária	352	16.2
Croácia	293	45.7
Ucrânia	3	< 2
República Tcheca	2	< 2
Polônia	1	< 2
Hungria	1	7.3

(1) Os dados são apenas ilustrativos e representam uma tentativa de indicação do elo entre tráfico e pobreza.
 Fontes: Counter-Trafficking Regional Clearing Point, op. cit., p. 10; números de pobreza do Banco Mundial, op. cit., Quadro 2.5.



sociais dão conta de que a pressão para migrar é particularmente maior sobre moças que precisam de dinheiro para se prepararem para o casamento e sobre mulheres grávidas que acham a casa dos pais pobre demais para abrigá-las. Elas se mudam para trabalhar em áreas urbanas como carregadoras de volumes na cabeça e muitas vezes sofrem exploração do trabalho e sexual. Um exame de 35 estudos sobre tráfico na Nigéria indica que as vítimas são, em geral, de baixa condição

socioeconômica. Muitas vêm de famílias grandes e que deixaram a escola por dificuldades financeiras. Embora tenham tido formação profissional, muitas não têm condições de montar um pequeno negócio por falta de capital de giro¹³⁹. Um estudo patrocinado pelo UNICEF, sobre tráfico de crianças em 11 estados do sul da Nigéria, conclui também que o tráfico predomina onde a pobreza é endêmica¹⁴⁰.

270. Na Ásia, uma pesquisa da OIT na Sub-região

139. S. Oloko: *Desk review for the ILO on forced labour and trafficking in Nigeria* (inédito).

140. National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and other Related Matters (NAPTIP): *Situation assessment of child trafficking in eleven Nigerian states, 2004*.

do Alto Mekong mostra também essa estreita ligação da pressão para migrar de zonas rurais com a vulnerabilidade ao tráfico. Embora algumas vítimas – homens e mulheres – sejam realmente vendidas aos traficantes por parentes ou “amigos”, a maior parte do tráfico de pessoas ocorre no curso da migração voluntária, mas malpreparada e desinformada. Muitas vezes, por ingenuidade ou baixa instrução, muitos rapazes e moças são tentados a deixar suas aldeias natais em busca de trabalho. Embora alguns estejam simplesmente em busca de aventura na cidade grande e de novo começo de vida, muitos estão simplesmente tentando escapar da pobreza¹⁴¹.

Discriminação, causa fundamental do tráfico

271. A discriminação com base em gênero ou origem étnica é também importante fator do tráfico. Pesquisa da OIT confirmou a suposição generalizada de que a maioria das vítimas de tráfico de pessoas são mulheres. O estudo sobre migrantes que regressam do Leste e Sudeste da Europa concluiu que, enquanto a grande maioria dos migrantes bem-sucedidos era de homens, as mulheres respondiam por 58 por cento de vítimas de trabalho forçado (Gráfico 2.4). A proporção, todavia, de homens entre vítimas de trabalho forçado era substancial. Tanto as vítimas do sexo masculino como as do sexo feminino do tráfico confessavam que a servidão por dívida impedia-os de romper a relação de emprego. Além disso, mais mulheres do que homens apontam a ameaça real ou indireta de violência contra suas famílias como razão principal que as impediam de deixar o emprego, enquanto os homens se preocupam mais com a denúncia às autoridades. Escapar de uma situação de trabalho forçado parece assim ser mais difícil para as mulheres do que para os homens.

272. As mulheres são mais vulneráveis, porque antes da migração, suas condições de moradia e alimentação são em geral menos adequadas do que a dos homens. Nas famílias muito pobres, muitas vezes se decide pela ida de meninas e moças para o exterior ou mesmo por sua venda direta a traficantes, com o objetivo de melhorar a situação da família. Além disso, os homens têm mais facilidade de achar emprego no exterior que as mulheres. As mulheres, muitas vezes por falta de informação, mais do que os homens, confiam em intermediários que podem acabar sendo traficantes. Políticas mais amplas de migração podem também discriminá-las nos acordos bilaterais de migração que,

com exceção dos referentes a trabalhadores domésticos oriundos da Ásia, cobrem, predominantemente, ocupações masculinas¹⁴².

273. Práticas culturais específicas de gênero podem também tornar a mulher mais vulnerável ao tráfico. Por exemplo, algumas tradições em repúblicas da Ásia Central, como casamentos encomendados ou forçados de mulheres e meninas, têm contribuído para aumentar o tráfico para exploração sexual. A mulher pode também fazer parte de redes de tráfico, tornando-se “amigas” ou “tias” que induzem outras mulheres ao trabalho sexual forçado no exterior. De acordo com uma pesquisa sobre tráfico de mulheres nigerianas para a Itália, à chegada, elas são informadas de que seu débito com os organizadores da viagem é de 50 a 60 mil euros. Embora a maioria das vítimas entrevistadas já soubessem da natureza do trabalho que as esperava, em geral não tinham idéia das reais condições e restrições que seriam impostas à sua liberdade. Castigo sobrenatural era invocado como ameaça contra quem deixasse de cumprir as ordens ou de pagar a suposta dívida; para esse fim, as mulheres e moças em questão eram submetidas a uma cerimônia religiosa antes de deixar a Nigéria. As ameaças eram usadas tanto nas comunidades de origem como de destino¹⁴³.

274. Há necessidade de mais pesquisa para melhor compreensão da ligação entre discriminação, com base na origem étnica ou nacional, e tráfico de pessoas. Práticas de trabalho forçado sofridas por trabalhadores migrantes em países de destino mostram como estereótipos étnicos ou raciais podem exacerbar a condição de vulnerabilidade, principalmente de migrantes irregulares. Muitas vezes, porém, o trabalho forçado faz parte da estrutura “comercial étnica”. Relações patriarcais na comunidade ajudam a assegurar a submissão do trabalhador. Na Hungria, grupos romanis, oriundos da Romênia, foram encontrados trabalhando para um empregador romeno na Hungria em condições de trabalho forçado. Ongs romenas têm denunciado essas práticas, apelando às autoridades para atacarem as causas fundamentais que levam romenos a se tornarem vítimas de tráfico ou de redes de traficantes¹⁴⁴.

Trabalho forçado como consequência de migração e tráfico internos

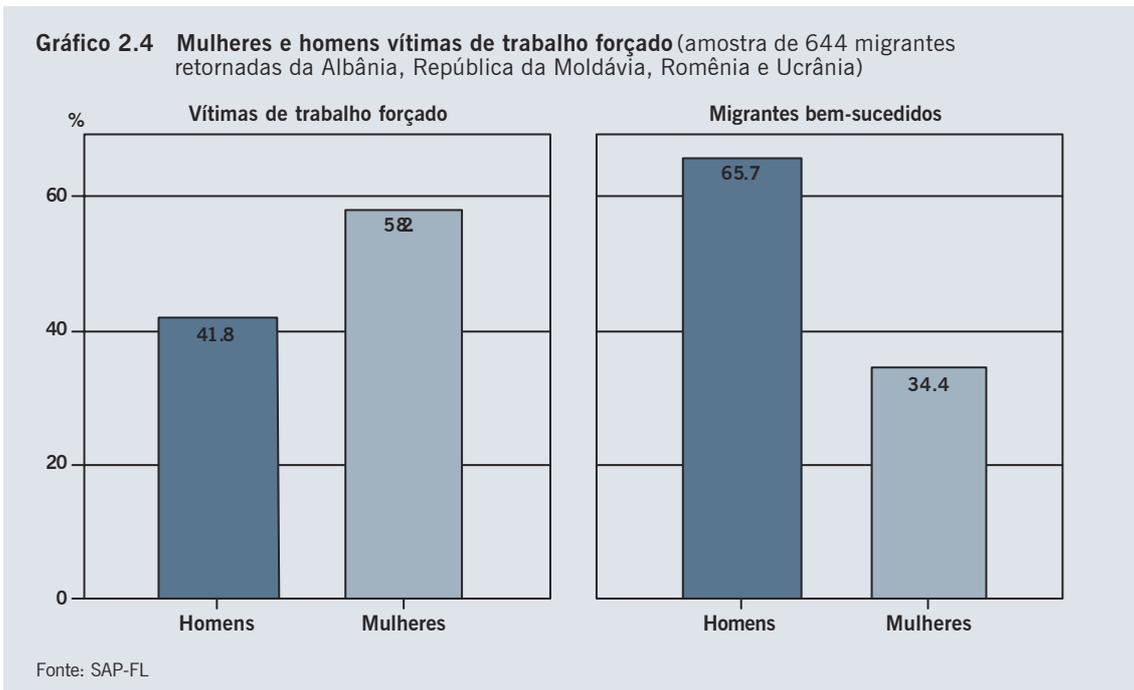
275. O trabalho forçado pode ser também consequência de migração interna. Em alguns casos

141. Projeto Sub-regional do Mekong de Combate ao Tráfico de Crianças e de Mulheres, em www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/projectoverview-theproblem.htm.

142. G. Moreno-Fontes Chammarin: “The feminization of international migration”, em *Migrant workers, Labour Education* (Genebra, OIT), 2002/4, nº 129, pp. 39-47.

143. F. Prima: *Trade and exploitation of minors and young Nigerian women for prostitution in Italy* (Instituto Inter-regional de Pesquisa sobre Crime e Justiça das Nações Unidas) (UNICRI) (documento inédito, julho, 2003).

144. Ver OSCE: “Roma to combat human trafficking among their own ranks”, *press release*, 19 de set. de 2002.



denunciados, as vítimas, muitas delas crianças, foram primeiramente traficadas internamente antes de serem enviadas para o exterior. Exemplos podem ser encontrados nas economias em transição da Ásia Central, onde, entre as causas fundamentais, estão a pobreza e precárias condições de vida nas aldeias natais, fechamento de fábricas e falta de possibilidades de geração de renda. Enquanto os homens partem para países vizinhos, as mulheres preferem migrar dentro do próprio país. No Uzbequistão, elas trabalham com “*mardikorlar*” (plural de *mardikor* ou diarista). Estão especialmente expostas a exploração e abuso, inclusive a trabalho forçado. Não têm como se registrarem nas cidades devido à continuidade do sistema herdado da era soviética que põe sérios obstáculos à migração interna. Sem condições de reclamar seus direitos, são freqüentemente rebaixadas em seus salários e, em alguns casos, sofrem violência da parte do empregador. Têm havido casos de mulheres *mardikorlar* no Uzbequistão seqüestradas e forçadas a trabalhar sem pagamento ou abusadas sexualmente¹⁴⁵.

276. Para citar outro exemplo, dessa vez na África, a migração sazonal é a norma no norte de Gana sujeito a secas. Mulheres jovens e adolescentes que migram voluntariamente para os mercados de Kumasi e Accra, para trabalhar como carregadoras, são muitas vezes obrigadas a entregar seus ganhos e oferecer serviços sexuais a vigilantes que lhes arranjam lugar para dormir. As migrantes que retornam, especialmente se ficam

grávidas, podem enfrentar dificuldades de reintegração em suas comunidades de origem.

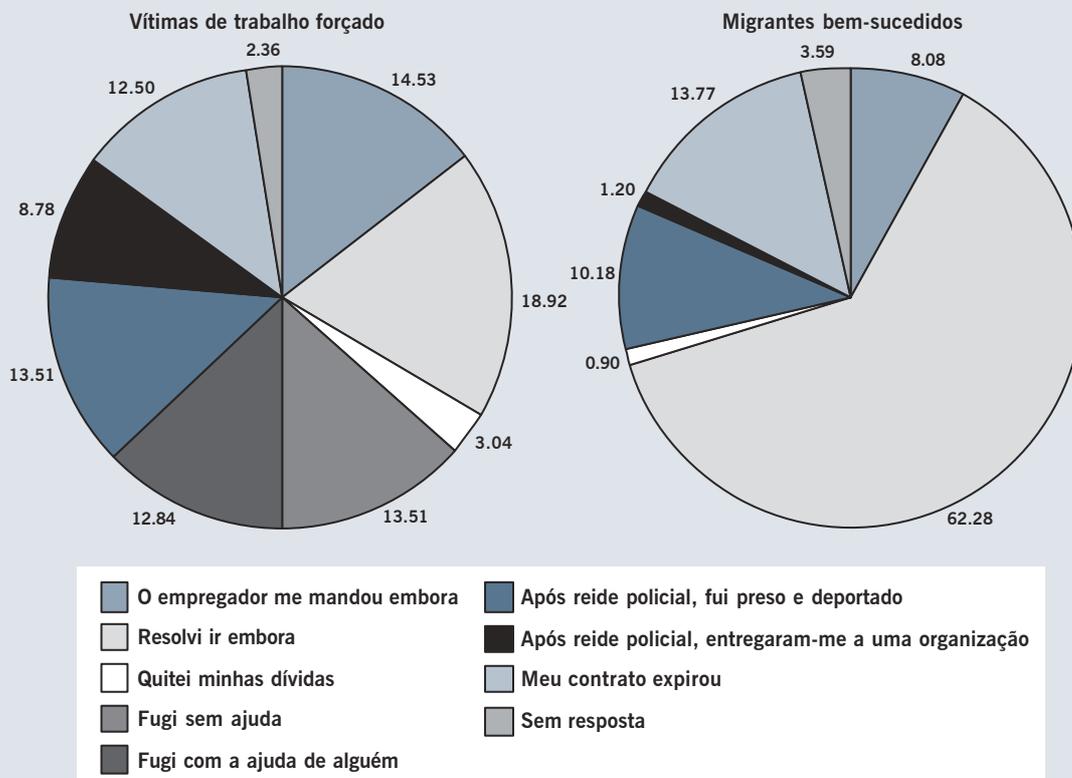
Ligações entre aplicação da lei e proteção da vítima

277. Embora muito progresso tenha sido feito em termos de leis antitráfico e contra trabalho forçado, sua aplicação, na maioria dos países, é ainda muito precária. Apesar de investigações bem-sucedidas e da melhoria na identificação de vítimas, as ações judiciais continuam relativamente raras. Isso é especialmente verdadeiro nos casos de traficantes ou empregadores envolvidos mais com exploração do trabalho do que com exploração sexual comercial. A fraca aplicação da lei pode ser atribuída à falta de sistemas de proteção da vítima e à falta de conscientização sobre trabalho forçado e tráfico entre as autoridades responsáveis por sua aplicação e o judiciário. As autoridades podem ter interpretações conflitantes de suas próprias leis, especialmente com relação às de imigração (que, em geral, dispõem sobre a imediata deportação de trabalhadores migrantes irregulares) e de leis que tratam da proteção de direitos humanos e do trabalho, inclusive os direitos fundamentais de vítimas traficadas. Finalmente, a corrupção, em muitos países, é sério entrave à aplicação mais eficaz da lei.

278. O estudo da OIT sobre migrantes retornados, no Leste e Sudeste da Europa (Gráfico 2.5), concluiu que, das vítimas de trabalho forçado entrevistadas, 52 por cento fugiram do emprego, foram resgatadas por um reide policial ou simplesmente depois de pagarem

145. A. Serojitdinov: *Forced labour in central Asia: Legacy and current practice*, análise preparada para a OIT (documento inédito).

Gráfico 2.5 Circunstâncias de cessação do emprego (amostra de 644 migrantes retornados na Albânia, República da Moldávia, Romênia e Ucrânia)



Fonte: SAP-FL

suas dívidas. O fato de algumas delas (19%, em comparação com os 62% de migrantes bem-sucedidos) terem posto fim ao trabalho forçado por sua própria vontade, porque “resolveram ir embora”, indica uma iniciativa da própria vítima. Mas, assim fazendo, estavam correndo o risco de deportação, de perda de salários ou de represálias contra elas próprias ou contra membros de sua família.

279. Nessas circunstâncias, as vítimas relutam em denunciar à polícia ou a inspetores do trabalho práticas de trabalho forçado, com medo de serem deportadas ou de perder salários que lhes poderiam ser devidos. Esses trabalhadores migrantes irregulares, em geral, mais sujeitos a se tornarem vítimas do trabalho forçado, têm consciência de terem violado as leis de imigração (e, em alguns países, também leis antiprostituição) e, por isso, têm medo de se revelarem às autoridades. Autoridades responsáveis pela aplicação da lei são, por sua vez, insuficientemente preparadas para detectar possíveis situações de trabalho forçado e promover investigações, a não ser se apoiando principalmente no testemunho de vítimas potenciais. Embora muitos países ofereçam alguma proteção a vítimas de tráfico, essa proteção, em

geral, é condicionada a depoimento da vítima em juízo. Nos países onde a legislação antitráfico se restringe ainda a exploração sexual, as vítimas em geral não têm proteção alguma contra exploração de trabalho forçado. Para incentivá-las a denunciar práticas de trabalho forçado, os estados poderiam ter sanções mais leves contra migrantes infratores das leis de imigração (o que muitas vezes já se faz na prática); ampliar o alcance de programas atuais de proteção da vítima e promover a cooperação entre prestadores de serviços, órgãos executores da lei e parceiros sociais.

280. Leis nacionais e abordagens políticas variam com relação à proteção e reintegração de vítimas traficadas. Os sistemas atuais de proteção costumam cobrir, na maioria dos países industrializados, apenas mulheres e crianças traficadas para exploração sexual. Alguns países, como os Estados Unidos e a Itália, já reformaram sua legislação para estender a proteção a vítimas traficadas para exploração do trabalho e do trabalho forçado. Há um consenso cada vez maior de que a todas as vítimas traficadas devem ser dado um período de reflexão, seguido de um visto de residência temporária, se estiverem dispostas a testemunhar em juízo. Muitas

dessas medidas, porém, não reconhecem a falta de alternativas que enfrenta uma vítima depois da deportação. A legislação italiana, por exemplo,¹⁴⁶ vai além, oferecendo proteção adicional independentemente de processo judicial. O visto de residência temporária inclui acesso a serviços de saúde e educação como também ao mercado regular de trabalho.

Necessidade de prevenção e de melhor gerenciamento da migração

281. Apesar dos consideráveis recursos já gastos em programas antitráfico no Sudeste da Europa, recente avaliação de seu impacto mostrou que muito pouco tem sido feito para evitar que migrantes caiam nas mãos de traficantes¹⁴⁷. Fora algumas campanhas de conscientização, muitas vezes limitadas ao tráfico de mulheres, há necessidade de estratégias mais amplas que considerem o tráfico como consequência de um processo de migração malgerenciado. Muitos países de origem, no Sudeste Asiático têm avançado nessa direção e outras regiões poderiam beneficiar-se de sua experiência.

282. O Protocolo do Tráfico lista algumas medidas preventivas a serem tomadas pelos Estados-membros, como pesquisa, informação, campanhas pela imprensa e iniciativas econômicas e sociais (Artigo 9(2)). A necessidade de prevenção tem sido também reconhecida em alguns importantes documentos de política regional. Na Europa, por exemplo, o Plano de Ação da OSCE exorta à adoção de políticas econômicas e sociais com vista a atingir as causas fundamentais do tráfico de pessoas, entre outras¹⁴⁸. O Grupo de Especialistas em Tráfico de Pessoas, criado pela Comissão Européia, recomendou campanhas de conscientização para públicos-alvo mais específicos, mais formação e controles administrativos mais eficazes, inclusive monitoração de agências de emprego privadas que façam parte do *modus operandi* do tráfico¹⁴⁹.

283. Incluir os problemas do tráfico de pessoas num contexto mais amplo de migração pode despertar a atenção para medidas necessárias com vista a soluções de longo prazo¹⁵⁰. Nos países de origem essas medidas poderiam ser: adoção de uma política clara e coerente de migração; melhoria do funcionamento de instituições e do gerenciamento da migração; elaboração de acordos bilaterais de trabalho para assegurar canais regulares de migração, especialmente para migrantes do sexo

feminino; sistema de informação sobre mercado de trabalho, sobre empregos no país e no exterior; uso regular de modelos de contratos de emprego; melhoria de políticas de emprego e formação e de oportunidades para mulheres e, finalmente, monitoração de agências de emprego privadas. Do mesmo modo, os países de destino precisam reconsiderar suas políticas de migração, muitas vezes baseadas em meios repressivos em vez de nos aspectos da demanda que exige uma migração mais racional da mão-de-obra. Ao mesmo tempo, há necessidade de formação para órgãos executores da lei e instituições do mercado de trabalho sobre os meios mais eficientes de monitorar mercados de trabalho desprotegidos, trabalhando mais estreitamente com parceiros sociais e organizações de trabalhadores migrantes para evitar exploração e abuso. Os empregadores podem desempenhar maior papel na prevenção do tráfico, observando e divulgando normas decentes sobre contratação e conduta comercial.

284. Para a avaliação do impacto de sistemas de imigração sobre tráfico e trabalho forçado, talvez seja conveniente comparar regimes relativamente rigorosos (como o dos países do Acordo de Schengen da União Européia) com sistemas mais liberais (como o da Turquia). Normas de imigração envolvem as possibilidades de entrada legal para trabalho e residência. Na Turquia, por exemplo, cidadãos da CEI podem entrar como turistas, embora haja restrições quanto a emprego. Há sinais de que, embora se tenham detectado abusos contra trabalhadores migrantes, redes de tráfico e de trabalho forçado desempenham papel muito menos importante na Turquia do que nos países do Acordo de Schengen.

285. Normas de entrada menos restritivas não implicam, entretanto, o direito de trabalhar ou de residir. Pesquisa da OIT revelou que muitas vítimas de trabalho forçado entram legalmente num país e simplesmente deixam vencer o prazo de seu visto. O trabalho forçado está, por conseguinte, relacionado com emprego irregular de trabalhadores migrantes e com a monitoração ineficiente de mercados de trabalho. A maior parte dos Estados-membros da OIT impõe a estrangeiros, que trabalham em situação irregular, sanções que vão de multa ou prisão até a deportação, além de proibição de entrada no país por determinado período de anos. Daí a possibilidade de denúncia às autoridades ser uma real ameaça a trabalhadores migrantes irregulares. Todavia, a aplicação dessas medidas é fraca, o que resulta

146. Decreto legislativo nº 286/1998, de 25 de julho de 1998, que dispõe sobre imigração e a situação de estrangeiros, s. 18; Lei nº 228/2003, de 11 de agosto de 2003, sobre medidas contra tráfico de pessoas (que reforma ss. 600/602 do Código Penal).

147. B. Limanowska: *Trafficking in human beings in south-eastern Europe: 2004 update* (UNICEF, UNOHCHR, OSCE-ODIHR, no prelo).

148. Decisão nº 557 do Conselho Permanente da OSCE: Plano de Ação da OSCE de Combate ao Tráfico de Pessoas, PC: DEC/557, 24 de julho de 2003.

149. Comissão Européia: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Bruxelas, 22 de dezembro de 2004), Lista de recomendações, parágrafos 62-78.

150. Ver OIT: *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 92ª Reunião, Genebra, 2004.

num elevado número de trabalhadores migrantes irregulares em todos os países, especialmente nos principais países industrializados.

286. Para evitar a exploração de trabalhadores migrantes irregulares e reagir à escassez de mão-de-obra, alguns países, inclusive a Itália e a Espanha, optaram por programas de regularização. A Turquia adotou recentemente legislação que procura regularizar a situação de trabalhadores estrangeiros¹⁵¹, enquanto os Estados Unidos e a Federação Russa vêm contemplando anistias para trabalhadores migrantes irregulares. Embora essas

medidas não constituam, talvez, aspectos explícitos de estratégias preventivas contra o tráfico, não deixam de fato de ter implicações para vítimas prováveis e reais de trabalho forçado. Campanhas de regularização precisariam, entretanto, de cuidadoso planejamento político para evitar efeitos colaterais não pretendidos. Recente pesquisa da OCDE revelou, por exemplo, que após algumas campanhas de legalização, migrantes regularizados ou foram substituídos por novos migrantes irregulares ou voltaram à clandestinidade para manter seus empregos¹⁵².

151. Lei nº 4817, de 27 fevereiro de 2003, sobre permissão de trabalho para estrangeiros.

152. OCDE: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).

6. Trabalho forçado e economia global: questões políticas

287. Pesquisa e ação nestes últimos quatro anos propiciaram melhor percepção do trabalho forçado em suas diferentes formas, de falhas na estrutura jurídica e política que o combate, de suas causas, seus impactos sobre diferentes grupos sociais e também das ligações entre trabalho forçado e questões como redução da pobreza, promoção da igualdade de direitos e o tratamento das dimensões sociais da globalização.

288. No primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado, o tráfico de pessoas para trabalho forçado foi descrito como o “outro lado da globalização”¹⁵³. A melhoria da percepção básica vem, desde então, mostrando as ligações entre trabalho forçado e a desregulamentação do mercado de trabalho. Mas quais formas ou manifestações do trabalho forçado contemporâneo podem ser atribuídas a aspectos da globalização? E como uma globalização mais justa, com o devido respeito por suas dimensões sociais, pode ajudar a erradicar esses abusos?

289. A análise nos capítulos anteriores serve para ilustrar alguns pontos. O trabalho forçado associado ao tráfico representa uma das falhas mais gritantes de mercados de trabalho, e mesmo de governança global, em atender às razoáveis necessidades das pessoas mais vulneráveis e menos protegidas no mundo atual. Embora o próprio tráfico não seja de modo algum um problema novo, os sistemas do tráfico atual parecem pôr grandes e novos desafios à comunidade mundial. Além disso, não seria sábio fazer uma distinção muito rígida e apressada entre problemas mais antigos e os mais novos. Trabalhadores em regime de servidão caem às vezes em regimes de coação em diferentes indústrias, sob diferentes sistemas de endividamento, porque alguns empregadores sem princípios aproveitam a oportunidade de explorar essa fonte de mão-de-obra barata e vulnerável. Trabalhadores traficados são também escravizados por dívida, tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento. E novas formas de coação de emprego, em algumas economias de transição do Leste da Ásia e em outras partes, podem também ser em parte explicadas pelas tendências globalizantes, quando empregadores no emergente setor privado procuram, desesperadamente, capitalizar oportunidades mundiais de mercado, aproveitando-se tanto quanto possível do trabalho de mão-de-obra barata e muitas vezes desprotegida.

290. Hoje está cada vez mais evidente que pressões competitivas podem ter impacto adverso nas condições de emprego e, em última instância, acabar em trabalho forçado. Com as pressões globais sobre fornecedores

para reduzirem custos por todos os meios possíveis, revendedores e intermediários podem tirar vantagem da intensa competição entre fornecedores para aumentar seus benefícios. Muitos fornecedores recebem por seu produto valor que mal lhes permite equilibrar as contas. Se quiserem ter lucro, terão de reduzir ainda mais os custos da mão-de-obra. Fornecedores com custo-eficiência pouco abaixo da média estão sujeitos a bancarrota, e uma pequena redução nos custos da mão-de-obra pode ter grande efeito na obtenção de lucros.

291. Os fornecedores podem repassar a carga aos contratantes de trabalho, exigindo deles o fornecimento de trabalhadores por custo tão baixo que propicia o recurso a métodos coercitivos. De fato, há indícios de que isso já esteja acontecendo, tendo em vista contratantes estarem recebendo taxas tão baixas por trabalhador que torna impossível atender às disposições da lei trabalhista nacional. Num caso no Reino Unido, um contratante de trabalho forneceu trabalhadores sul-africanos a uma empresa de condicionamento de frutas que, por sua vez, era fornecedora dos principais retalhistas. O contratante recebia como pagamento uma taxa horária por trabalhador abaixo do necessário que, de acordo com o Presidente da Associação de Fornecedores de Mão-de-obra (ALP), mal dava para cobrir os custos de qualquer contratante de trabalho que respeitasse a lei.

292. Em muitos países, essa pressão sobre custos tem sido acompanhada por outras duas tendências que contribuem para trabalho forçado: a crescente oferta de trabalhadores migrantes e a desregulamentação de mercados de trabalho, o que pode indeterminar os limites entre economias formais e informais. Trabalhadores migrantes podem ser mais vulneráveis a situações de trabalho forçado simplesmente porque eles e suas famílias têm menos a ganhar – e mais a perder – com a denúncia dessas situações às autoridades. Além disso, fortes pressões para a desregulação dos mercados de trabalho e redução dos serviços de inspeção do trabalho podem ter permitido a proliferação de agências não registradas que podem operar além dos limites do controle público.

293. Com relação a instituições do trabalho, convém considerar tanto as responsáveis pela contratação e colocação como aquelas cujo dever é proteger trabalhadores contra práticas abusivas. Nas últimas décadas, têm-se registrado fortes pressões para pôr fim ao monopólio público da colocação de emprego, abrindo o caminho para agências de emprego privadas, muitas vezes consideradas como mais eficientes. Mas

153. *Stopping forced labour*, op. Cit., p. 47.

práticas coercivas têm sido detectadas, de novo, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, onde se tem verificado inadequado controle dessas agências. As agências que se envolvem, de alguma forma, com práticas coercitivas e exploradoras vão de negócio pessoal e de intermediários, na América Latina ou Ásia rurais, a empresas pouco regulamentadas na Europa Central e Oriental que podem funcionar, ao mesmo tempo, como agências de turismo e de colocação de emprego. Erradicar essas práticas representa grave desafio a organizações de empregadores em âmbito mundial assim como para os sindicatos. A auto-regulamentação por grupos de empregadores é um dos métodos para a solução do problema, insistindo em padrões mínimos e negando alvarás ou autorização a qualquer agência de emprego que deixar de atendê-los. No caso de abuso mais grave, pesadas penas se tornam urgentemente necessárias.

294. Em países em desenvolvimento, há claramente necessidade de pesquisas mais detalhadas sobre contratos de trabalho predominantes na economia informal, para confirmar se há ou não problemas de trabalho forçado e de servidão por dívida numa escala significativa e, se houver, detectar onde. Pesquisa empreendida pela OIT na África Subsaariana indica que servidão por dívida e trabalho forçado podem predominar entre vendedores ambulantes nos centros urbanos, empurradores de carrocinhas e outros, que são às vezes obrigados a entregar suas carteiras de identidade a seus fornecedores. Se não cumprirem a quitação programada oferecida pelo fornecedor, serão obrigados a fazer trabalho gratuito (por exemplo, como guarda noturno ou empregado doméstico) ou a renegociar a dívida, aceitando novos “adiantamentos”, tornando-se assim efetivamente servos por dívida devido à imposição de encargos de uma dívida sempre em crescimento¹⁵⁴.

295. A doutrina econômica ortodoxa recomenda processo progressivo de desregulamentação do trabalho para assegurar um funcionamento mais suave e mais flexível de mercados de trabalho. Paradoxalmente, é precisamente essa desregulamentação que leva a uma das piores espécies de falha no mercado de trabalho. Em termos estritamente econômicos, trabalho forçado é uma falha do mercado de trabalho, porque viola condições fundamentais para o eficiente funcionamento de mercados de trabalho, nomeadamente a liberdade do trabalhador de fazer escolha e receber remuneração suficiente pelo emprego livremente escolhido. O direito à liberdade é essencial a mercados de trabalho eficientes, do mesmo modo que os direitos de propriedade são essenciais a mercados eficientes de produção. Mas para os fins deste Relatório, a expressão “falha do mercado

de trabalho” pode ser usada mais amplamente para compreender a combinação de falha de mercados de trabalho, de instituições e regulamentações para oferecer resultados mais eficientes e mais equitativos.

296. Será sempre necessária uma dupla abordagem, que combine a “cenoura” com o “porrete”, misturando aplicação da lei com prevenção, sem descuidar das raízes estruturais de trabalho forçado como também dos agentes individuais que o impõem. A melhoria da aplicação da lei, baseada num evidente estrutura legal, deve sempre fazer parte da solução. Mas seria irrealismo acreditar que só a ênfase no cumprimento da lei, objetivando limitado número de empregadores que tiram proveito da exploração do trabalho, bastaria para erradicar problemas estruturais profundamente arraigados. Ignorar a necessidade de uma clara estrutura reguladora sobre trabalho forçado, na suposição um tanto ingênua de que isso inibiria o crescimento econômico e o desenvolvimento voltado para o mercado, seria uma reação inaceitavelmente fraca ao persistente problema do trabalho forçado contemporâneo.

297. Quando se deveria dar ênfase à ação penal de infratores individuais e de acordo com quais critérios? E quando seria preciso tratar de deficiências ou falhas mais sistêmicas em instituições de mercado de trabalho de um país com relação à persistência ou ao surgimento mais recente de práticas de trabalho forçado? Esses são difíceis problemas políticos que devem ser vistos à luz da situação específica de cada país e sobre os quais a experiência ainda é muito limitada. Onde há planos nacionais de ação contra trabalho forçado, é claro que a metodologia procura ser global.

298. Os negociadores de acordos multilaterais e bilaterais de comércio podem desempenhar importante papel na promoção de incentivos com vista à livre globalização do mercado de trabalho. Os consumidores têm também o papel decisivo de pressionar por normas de trabalho mais elevadas em todo o mundo. Com a globalização, está desaparecendo rapidamente a época em que o trabalho forçado podia ser escondido para o público em geral em alguma parte da cadeia de produção, e a informação sobre condições de trabalho, em diferentes partes do globo, está se tornando cada vez mais exponencial. Os consumidores em Nova Iorque ou Paris querem saber de onde vêm suas roupas, ou o açúcar ou o tomate e em que condições são produzidos, e os produtores cada vez mais compreendem que é de seu interesse comercial a erradicação do trabalho forçado em âmbito mundial.

299. O crescente número de acordos comerciais com referência a trabalho forçado e a outras normas de trabalho mostra que negociadores comerciais têm-se

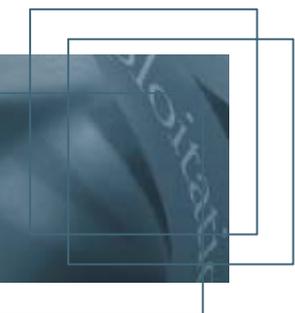
154. Ver, por exemplo, *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar*, op. cit.

ocupado desses problemas. O Acordo Norte-Americano sobre Cooperação do Trabalho (NAALC), firmado em 1993, foi adotado como acordo suplementar ao Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA); acordos subsequentes comerciais bilaterais, envolvendo os Estados Unidos, têm tratado de trabalho forçado e de outras normas em seus textos principais. A Autoridade de Promoção do Comércio, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos, em 2002, obriga o Governo dos Estados Unidos a garantir, em todas as suas negociações comerciais, que os países signatários cumpram suas próprias leis trabalhistas assim como as normas fundamentais da OIT¹⁵⁵. Os diferentes acordos do Sistema Generalizado de Preferências (GSP), tanto da Europa como dos Estados Unidos, prevêem redução de tarifas sobre importações de países em desenvolvimento, contanto que cumpram várias exigências, inclusive a proibição de trabalho forçado. Os GSP da União Européia referem-se agora, explicitamente, às Convenções nº 29 e nº 105 da OIT, assim como às demais convenções fundamentais referidas na Declaração da OIT, de 1998, sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

300. Juntamente com esses acordos comerciais bilaterais, vários países industrializados estão oferecendo assistência técnica e financeira para melhoria das leis trabalhistas e sua aplicação. A própria OIT recebeu recursos substanciais de cooperação técnica para seu trabalho nessa área. É imperativo que países que demonstrem coragem e vontade política de enfrentar o novo trabalho forçado não devem ser punidos por isso. Pesquisa e maior conscientização dessas questões têm toda probabilidade de gerar dados específicos sobre trabalho forçado, sem prejuízo das negociações comerciais. Governos de países importantes deveriam ser bem-assessorados na aplicação de sanções ou multas em casos de decisões políticas persistentes ou sistemáticas e não em casos individuais de trabalho forçado. Seria muito lamentável que governos fossem pressionados a negar ou esconder trabalho forçado por causa de sanções comerciais ou outras ou que negociações comerciais fossem frustradas por informação sobre trabalho forçado. Acordos comerciais deveriam incentivar a adoção de específicas estratégias nacionais contra trabalho forçado e deveriam certamente evitar qualquer risco de supressão dessa informação por medo de ser usada para fins protecionistas.

155. Lei de 2002, s. 2102, da Autoridade Bipartidária de Promoção Comercial





PARTE III

Ação global de combate ao trabalho forçado

1. A Ação da OIT contra Trabalho Forçado

Ação da OIT nos termos do Seguimento da Declaração

301. Após a discussão do segundo Relatório Global, *Stopping forced labour*, em junho de 2001, foi aprovado pelo Conselho de Administração, em novembro de 2001, um plano de ação com vista à execução de ação proposta pela OIT para eliminar o trabalho forçado contemporâneo¹. O plano identificava os vários componentes de uma estratégia global para erradicar o trabalho forçado.

302. Primeiro, uma legislação adequada é um instrumento indispensável, que inclui princípios concernentes a resgate e proteção de vítimas de trabalho forçado e efetivas sanções contra os culpados. Segundo, é preciso aumentar a conscientização sobre trabalho forçado tanto junto à população em geral como a autoridades públicas responsáveis, como a polícia e o judiciário. Terceiro, pesquisa e levantamentos são identificados como de alta prioridade tanto sobre a natureza e extensão do problema como sobre o impacto das intervenções até o momento. Quarto, há necessidade de medidas sustentáveis de apoio e reabilitação de trabalhadores forçados resgatados, com enfoque na pobreza que gera o trabalho forçado. Quinto e último, o plano ressaltava a importância da prevenção por meio de rigorosa aplicação de leis e regulamentos nacionais, conscientização, sensibilização e luta contra as causas fundamentais do problema.

303. O impacto dos esforços de cooperação técnica da OIT com vista à eliminação do trabalho infantil é bem-conhecido e documentado². Com base em lições do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), o plano propunha, sob os auspícios do Programa Infocus sobre a Promoção da Declaração, o lançamento de um programa especial de ação de combate ao trabalho forçado. Esse programa deve ser “a ponta de lança de futuras atividades da OIT, lhes dar mais extensão, visibilidade e coesão”. a OIT deveria também colaborar com órgãos das Nações Unidas e outros organismos que atuam no campo, o que daria peso a seu próprio trabalho. Esse programa cobriria todos os grupos da população e todas as formas de trabalho forçado, resolvendo problemas tanto nos países em desenvolvimento como em países de alta renda. Aumentaria a visibilidade e importância das atividades da OIT em matéria de trabalho forçado, incentivaria as atividades da Secretaria e lhes daria maior coesão.

304. O Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL) entrou em operação no início de 2002, graças ao generoso apoio de doadores para a criação de um pequeno núcleo de pessoal e para os custos operacionais³. O Programa estava em operação havia cerca de três anos quando este Relatório estava sendo feito, o que permitiu fazer uma avaliação preliminar de suas atividades e impacto até a data.

1. OIT: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Priorities and action for technical cooperation*, Conselho de Administração, doc. GB. 282/TC/5, 282ª Reunião, Genebra, novembro de 2001.

2. Idem: *A future without child labour*, Relatório Global nos termos do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Relatório I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 90ª Reunião, Genebra, 2002.

3. Contribuíram para os custos essenciais do SAP-FL e para projetos de campo sobre trabalho escravo, no período de 2001-04, os governos do Reino Unido (Departamento para o Desenvolvimento Internacional e Departamento para Trabalho e Pensões), da Holanda, Irlanda, Estados Unidos (Departamento do Trabalho e Departamento do Estado) e Alemanha.

305. Como previsto no plano de ação, o SAP-FL contribuiu para o impacto de diferentes atividades da OIT sobre trabalho forçado e as fortaleceu. Entre essas atividades estão particularmente as do IPEC, com seu enfoque no tráfico de meninos e meninas como uma das piores formas de trabalho infantil;⁴ do Programa Internacional de Migração (MIGRANT), que enfoca a proteção de trabalhadores migrantes em geral; do Programa de Promoção de Gênero (GENPROM) do Setor de Emprego (hoje integrado à Unidade de Políticas de Emprego), que se ocupa de questões de gênero na migração e no tráfico; do Programa de Financiamento Social (EMP/SFP), que testa o microfinanciamento como instrumento de erradicação da servidão por dívida; do Escritório para Atividades de Empregadores e de Trabalhadores (ACT/EMP e ACTRAV), que trata dos papéis dos parceiros sociais da OIT em defesa de normas e direitos trabalhistas, e do Departamento Internacional de Normas do Trabalho (NORMES), com sua tradicional responsabilidade pelo trabalho de supervisão das convenções sobre trabalho forçado e outras convenções pertinentes⁵.

306. Este estudo cobre o trabalho da OIT contra trabalho forçado desde 2001, focalizando principalmente as atividades do SAP-FL. Apresenta as principais realizações no período e ressalta algumas lições preliminares aprendidas.

Visão global da ação da OIT contra trabalho forçado desde 2001

307. O problema de trabalho forçado ganhou visibilidade e atenção internacionais no período. Uma das razões foi o movimento global contra o tráfico de pessoas no qual a OIT desempenhou papel proeminente. A mudança no discurso do tráfico para maior atenção às dimensões trabalhistas do problema significou que a OIT é hoje reconhecida como importante parceira pela maioria de organismos internacionais e regionais que se ocupam de tráfico.

308. Sobre problemas mais amplos de trabalho forçado, a OIT dispõe agora de um significativo acervo, cada vez maior, de atividades e projetos em diferentes partes do mundo. Várias e promissoras ações estão em andamento, em parceria com governos nacionais e interlocutores sociais, produzindo valiosos modelos e lições para o futuro.

309. A Secretaria Internacional do Trabalho tem participado de vários fóruns internacionais e regionais. Apresentou seus trabalhos, por ocasião de um debate especial sobre trabalho forçado, na reunião de junho de 2004 do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Formas Contemporâneas de Escravidão. Na Europa, a OIT participou de reuniões da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Força Tarefa do Pacto de Estabilidade sobre Tráfico de Pessoas, do Grupo de Especialistas da União Européia sobre Tráfico de Pessoas e da Reunião de Especialistas em Tráfico de Pessoas realizada pelo Europol (Escritório de Polícia Européia). A OIT contribuiu para a redação de uma nova convenção européia de ação contra tráfico de pessoas sob a égide do Conselho da Europa. É membro do Diálogo *Isyik-Kul* da Conferência Internacional de Política de Migração para a Ásia Central, Cáucaso e Estados vizinhos (que cobre também tráfico e migração clandestina) e participou do Processo de Bali sobre Migração Clandestina, Tráfico de Pessoas e Crime Transnacional Correlato no Sudeste da Ásia⁶. A OIT organizou vários grupos nacionais de coordenação sobre tráfico e tem desempenhado papel decisivo na criação de um fórum regional de coordenação ligado à Associação do Sudeste Asiático para a Cooperação Regional (SAARC). Na África, a OIT está iniciando um diálogo com a Comunidade Econômica de Países da África Ocidental (ECOWAS) para a implementação do Plano Inicial de Ação contra Tráfico de Pessoas.

310. O período viu o despertar do interesse por trabalho forçado entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, que estão buscando a cooperação da OIT nesse trabalho. Por exemplo, o Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social do Sudeste Asiático, do Banco Mundial, tomou providências, em 2003, para definir uma estratégia operacional contra trabalho em servidão, para o que solicitou contribuições técnicas da OIT. O Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), em trabalho anterior com a OIT, sobre a incorporação de outras normas específicas do trabalho em suas estratégias de empréstimo, está agora começando a se ocupar da questão de trabalho forçado. O Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) consultou a OIT, em 2004, quando da elaboração de diretrizes internas sobre a incorporação de salvaguardas relativas a todas as normas

4. Ação empreendida pelo IPEC para a eliminação de trabalho escravo de crianças e particularmente do tráfico de crianças só é coberto, entretanto, de maneira resumida, uma vez que uma cobertura em maior profundidade dessas questões será incluída no próximo Relatório Global sobre a abolição de trabalho infantil, a ser publicado em 2006.

5. Trabalho escravo é tratado nas seguintes convenções fundamentais: Convenção sobre Trabalho Escravo, 1930 (nº 29); Convenção sobre a Abolição de Trabalho Escravo, 1957 (nº 105) e Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999 (nº 182); as outras convenções fundamentais da OIT são também pertinentes à erradicação do trabalho escravo. Além disso, as seguintes convenções têm relação com problemas de trabalho escravo: a Convenção (revista) sobre Migração para Emprego, 1949 (nº 97); a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Suplementares), 1975 (nº 143) e a Convenção sobre Agências de Emprego Privadas, 1997 (nº 181).

6. Ver Parte II, Cap. 2, parágrafo 78.

Quadro 3.1 A OIT e o tráfico

O tráfico tem dimensões internacionais e nacionais. Mulheres, crianças e também homens podem ser traficados tanto dentro das fronteiras nacionais como através delas. O tráfico é talvez também o mais flagrante dos fracassos sociais e de mercados de trabalho que se manifestam no contexto da globalização contemporânea. Como parte de seus esforços para atender às dimensões sociais da globalização, a OIT enfoca as interligações entre trabalho forçado, trabalho infantil, migração irregular e tráfico. Ocupa-se mais particularmente das dimensões trabalhistas do tráfico, área que, até a data, tem sido objeto de pouca atenção de muitos governos, da imprensa e do público em geral e na qual a OIT tem muito a oferecer. A OIT deduz sua missão contra o tráfico de uma série de convenções pertinentes, na sua maioria, principalmente, sobre trabalho forçado e trabalho infantil e sobre a proteção de trabalhadores migrantes; mas também de um grande acervo de instrumentos sobre a igualdade de direitos, inspeção do trabalho, serviços de emprego e política de emprego, entre muitos outros. E se o tráfico é para exploração do trabalho ou de sexo, a força da OIT está no envolvimento de interlocutores do trabalho e em instituições do trabalho numa ampla ação de base contra o tráfico.

Mais importante ainda, a OIT tem um papel a desempenhar em toda sorte de intervenções necessárias a uma estratégia eficaz contra o tráfico. A maioria dos planos nacionais e internacionais de ação contra o tráfico distingue entre diferentes atividades – algumas no campo da aplicação da lei, outras relacionadas com direitos humanos e proteção das vítimas. Esses planos incluem promoção de conscientização, coleta de dados, prevenção, identificação e proteção das vítimas, aplicação da lei e retorno e reabilitação de vítimas. Muitos organismos do sistema das Nações Unidas têm mandato que cobre um ou outro desses aspectos. Evidentemente, o mandato e a área de competência mais amplos da OIT abrangem todos eles. Além disso, sua rede de organizações de empregadores e de trabalhadores (muitas delas com suas próprias estruturas regionais e internacionais) estão em condições de enfrentar os desafios do tráfico de pessoas no ciclo entre países de origem, trânsito e destino. Declarações de políticas estão contemplando cada vez mais ação global e integrada dessa natureza. A OIT está particularmente bem-equipada para fazer isso com eficiência.

fundamentais do trabalho em seus programas de empréstimo, tendo em vista a preocupante predominância de tráfico de pessoas em alguns dos países prestatários do EBRD.

311. Internamente, ingentes esforços têm sido feitos para fortalecer a coordenação, a colaboração e a partilha de dados dentro da OIT sobre questões relacionadas com trabalho forçado. Por exemplo, o Grupo de Trabalho Informal sobre Tráfico reúne-se regularmente para coordenar as ações antitráfico. Alguns projetos conjuntos foram iniciados, nos quais se procura envolver organizações de empregadores e de trabalhadores. Um exemplo é um novo projeto sobre combate ao tráfico de pessoas e suas consequências do trabalho forçado no Tajiquistão, Uzbequistão e na Federação Russa.

312. A OIT tem dado apoio a muitos esforços nacionais para enfrentar o trabalho forçado. Projetos antitráfico, os mais numerosos, estão sendo implementados em mais de 50 países⁷. Outros importantes projetos atuais tratam de sistemas abusivos de recrutamento na América Latina e de trabalho em

regime de servidão no Sudeste Asiático. Esses esforços são descritos abaixo mais detalhadamente.

313. Os principais componentes de uma abordagem integrada de combate ao trabalho forçado, atualmente em desenvolvimento e execução pelo SAP-FL e outras unidades da OIT, são:

- ✍ levantamentos, estudos e pesquisa aplicada para compreender a natureza e dimensão do trabalho forçado e as características de populações vulneráveis e vítimas;
- ✍ partilha de conhecimento, obtenção de consenso, promoção da conscientização pública sobre trabalho forçado e construção de compromisso político com a erradicação do trabalho forçado;
- ✍ prestação de assessoria sobre leis adequadas, processos e sanções penais por trabalho forçado e sobre estrutura de apoio político;
- ✍ fortalecimento da capacidade institucional de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores e outros interlocutores essenciais para o combate ao trabalho forçado;
- ✍ projetos de ação direta no campo – para prevenção,

7. O tráfico de crianças e a exploração sexual comercial de crianças têm sido objeto de especial atenção desde 1996. Cerca de 16 projetos específicos contra o tráfico estão agora em operação sob a direção de IPEC, muitos deles cobrindo vários países ao mesmo tempo.

Quadro 3.2 Pesquisa sobre trabalho em regime de servidão no Paquistão

A pesquisa foi dirigida por um Fórum de Pesquisa sobre Trabalho em Regime de Servidão, reunido pelo Ministério do Trabalho, Mão-de-Obra e Paquistaneses no Exterior, com o apoio da OIT, do qual participaram altos representantes do Governo e das comunidades de pesquisa e desenvolvimento do Paquistão. Um coordenador de pesquisa da OIT prestou assistência durante toda a pesquisa. Embora os pesquisadores nacionais tivessem toda liberdade de aplicar sua própria metodologia no setor em análise, havia certos elementos comuns que incluíam:

- ✍ análise de fontes secundárias de informação, inclusive levantamentos e consensos nacionais, relatórios de ongs e de organizações internacionais, levantamentos de força de trabalho e artigos de jornais e de revistas;
- ✍ uso de instrumentos qualitativos na coleta de dados de campo, inclusive entrevistas informais ou semi-estruturadas, discussões de grupo, estudos de caso, entrevistas com informantes-chave, perfis da comunidade e do local de trabalho e observação direta;
- ✍ entrevista com empregadores e donos de terra, intermediários, trabalhadores e membros de suas famílias (homens, mulheres, meninos e meninas);
- ✍ reuniões com funcionários do governo nos níveis federal, provincial e distrital, com líderes sindicais, ongs e outros informantes-chave;
- ✍ evitação, em geral, de perguntas diretas sobre questões de servidão e coação, uma vez que as visitas de campo eram breves demais para ganhar a confiança dos informantes e minimizar o risco de consequência negativa para o informante por terem falado dessas questões com pessoas estranhas.

Um levantamento por amostra na agricultura e em olarias, pelo Departamento Federal de Estatística, ofereceu dados quantitativos que complementam as conclusões amplamente qualitativas das breves avaliações. Juntos, os estudos apresentam provavelmente o quadro mais completo de trabalho em regime de servidão e outros dispositivos de trabalho informal, jamais realizado no Sudeste Asiático, que ajuda a esclarecer a situação sobre a qual houve, às vezes, considerável exagero no passado. Um seminário nacional em janeiro de 2004, patrocinado pelo Ministério do Trabalho, proporcionou a oportunidade de se apresentar e discutir as conclusões com uma ampla audiência: além de membros da OIT, havia entre os participantes pesquisadores acadêmicos, grupos de defesa dos direitos humanos, ongs e órgãos doadores. Todo o processo contribuiu para a criação de um clima favorável e para a elaboração de diretrizes com vista à programação de intervenções. É de esperar que outros países com significativa incidência de trabalho em regime de servidão sigam o exemplo do Paquistão. Pesquisa bem-planejada e detalhada, sob adequada orientação de órgãos oficiais, não podem dar lugar a controversas nem empanar a imagem de um país, mesmo que ali se registrem casos documentados de trabalho forçado.

Fonte: Fórum de Pesquisa sobre Trabalho em Regime de Servidão, em colaboração com o Ministério do Trabalho, Mão-de-Obra e Paquistaneses no Exterior, Governo do Paquistão e Organização Internacional do Trabalho: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Os estudos foram também publicados como Documento de Trabalho nº 20 a 26 da DECLARAÇÃO, (Genebra, OIT, 2004).

identificação, resgate e reabilitação de vítimas, assim como desenvolver, testar e documentar instrumentos e boa prática para ampla reprodução.

314. Embora esses componentes sejam tratados distintamente no estudo abaixo, na prática são interdependentes uns dos outros. A pesquisa é necessária para objetivar a promoção da conscientização, construir consenso em torno dos problemas e soluções e desenvolver sólidas estruturas políticas; do mesmo modo, o fortalecimento da capacidade institucional é parte integrante de programas de ação no campo, que deveriam ser desenvolvidos juntamente com o aperfeiçoamento de leis e de política. Daí a maioria

dos projetos envolver vários se não todos esses componentes.

315. Duas e importantes preocupações merecem, de início, ser ressaltadas: primeiro, dadas as tantas formas de trabalho forçado que envolvem trabalhadores migrantes, fazem-se necessárias intervenções coordenadas em suas áreas de origem, trânsito e destino final. Segundo, comando e iniciativa nacionais de todas as intervenções de combate ao trabalho forçado são essenciais. A eliminação do trabalho forçado só se fará se e quando os interlocutores nacionais, em todos os níveis e em todas as instituições em causa, estiverem decididos a pôr fim a essa grave violação dos direitos humanos.

Pesquisa, estudos e levantamentos

316. A melhoria do conhecimento de trabalho forçado na prática é um passo primeiro e essencial no trato com possíveis problemas, na formação de base para atividades de conscientização e de diálogo político sobre trabalho forçado. Muitas declarações e documentos de estratégias têm apelado para a melhoria da coleta de dados sobre trabalho forçado, inclusive tráfico⁸. Amplamente escondido nas economias informais ou criminosas, o trabalho forçado não se presta a investigação por métodos convencionais de levantamento por amostra formal, como levantamentos sobre força de trabalho ou família. Estudos informais, amplamente informativos, se fazem necessários para investigar, nos diferentes setores econômicos, os meios pelos quais as vítimas se envolvem com trabalho forçado, as condições de trabalho a que são submetidas e os fatores que as detêm. Do mesmo modo, há necessidade de analisar o mercado de trabalho e outros fatores que geram principalmente trabalho forçado.

317. Compreender o trabalho forçado contemporâneo requer evidentemente muito esforço em termos de tempo, recursos, senso de equilíbrio e rigor e, também, em muitos casos, muita coragem. As autoridades públicas devem estar dispostas a reconhecer que pode haver problema e investir em pesquisa. Quando há trabalhadores migrantes envolvidos, pode ser preciso a cooperação entre fronteiras. Ex-vítimas certamente estarão mais dispostas a falar sobre suas experiências quando longe do alcance de seus opressores, sob a proteção das autoridades do país ou da área de destino ou de volta à sua comunidade familiar.

318. A pesquisa levada a efeito sobre trabalho em regime de servidão no Paquistão é um modelo exemplar do que pode ser feito num espaço de tempo relativamente curto (Quadro 3.2).

319. A pesquisa em países vizinhos tiveram, em geral, seu enfoque muito mais limitado. Por exemplo, o sistema *kamayia* de trabalho em servidão no Nepal foi exaustivamente pesquisado no passado, levando, como vimos, a uma ação radical do Governo para sua erradicação. Todavia, nova pesquisa com o apoio da OIT, examinou possíveis problemas de trabalho servil ligados a penosos sistemas de trabalho agrícola⁹. Essa pesquisa é importante para reabrir a questão do trabalho

em regime de servidão no Nepal além do sistema *kamayia*. Na Índia, pelo contrário, pouca pesquisa acadêmica tem sido feita, nos últimos anos, sobre trabalho em servidão. O projeto da OIT, sobre prevenção e erradicação do trabalho em regime de servidão no Sul a Ásia (PEBLISA), promoveu algumas pesquisas específicas, inclusive sobre as dimensões de gênero do trabalho servil e sobre as perspectivas de empregadores agrícolas, ambas em Andhra Pradesh¹⁰. Essas pesquisas produziram também um “Índice de Vulnerabilidade à Servidão por Dívida”, concebido como instrumento de intervenções específicas com relação a grupos mais sujeitos ao risco de trabalharem em regime de servidão.

320. Esforços pioneiros em outras partes da Ásia têm abordado temas até então considerados tabus. A experiência na Mongólia e no Vietnã, por exemplo, mostra a complementariedade de processos que levam à ratificação de convenções da OIT e à assistência promocional para, na prática, entender e resolver problemas.

321. O Governo da Mongólia não só manifestou sua intenção de ratificar as convenções da OIT como pediu, em 2001, a assistência da Organização. Consultas iniciais sugeriram que formas de trabalho forçado, que tinham prevalecido no sistema anterior de economia centralizada, apesar de fora da lei, poderiam não ter desaparecido inteiramente e que forças de mercado poderiam ter dado origem a novas formas. Acordou-se em se conduzir um estudo exploratório de algumas questões, de imposição de horas extras na indústria e de presos postos à disposição de empresas privadas nas indústrias têxteis e de vestiário. Reuniões tripartites de trabalho foram realizadas para se acordarem termos de referência e discutir e aprovar as conclusões. Várias atividades de acompanhamento estão sendo agora consideradas.

322. Processo semelhante está ocorrendo no Vietnã, que abre o caminho para ratificações. Foi criada uma força tarefa interministerial de alto nível para supervisionar um estudo global sobre trabalho forçado¹¹. Uma série de seminários e encontros resultaram desde 2002 em acordos sobre parâmetros para o estudo. Estudos de campo foram completados e exames produzirão análises comparativas de legislação pertinente nas nove

8. Por exemplo, a Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, em seu relatório *Monitoring international labour standards: Techniques and sources of information* (Washington, DC, The National Academies Press, 2004), recomendou que “estudos nacionais sistemáticos e em profundidade... sejam prioritariamente conduzidos sobre trabalho escravo pela OIT, com apoio do Governo dos Estados Unidos, levando em conta diferentes fatores do mercado de trabalho com referência ao meio econômico em que ocorre trabalho escravo” (p. 159).

9. S. Chama: *Findings on debt bondage: Long-term farm labour system in Kavre Palancho and Salarbi Districts, Nepal*, Programa do Sul da Ásia contra Servidão por Dívida, Programa de Financiamento Social (Genebra, OIT, 2002).

10. S. Subramanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hidaraad, Índia, Centro de Estudos Econômicos e Sociais, documento inédito, dez. 2003); B. Chakravory: *Study on bonded labour with a gender lens in Rangareddy District, Andhra Pradesh* (documento inédito, fev. 2004).

11. A força tarefa inclui representantes do MOLISA, do Gabinete do Primeiro Ministro, dos ministérios da Família e da Segurança Pública, da Assembléia Nacional e do Supremo Tribunal do Povo.

áreas em consideração de possível trabalho forçado. O processo conseguiu até agora mobilizar uma ampla gama de departamentos do Governo sob a liderança do Ministério do Trabalho, Inválidos e Negócios Sociais (MOLISA), criando ampla aceitação da conveniência para o Vietnã da eliminação de trabalho forçado e da construção de consenso sobre o que significa trabalho forçado no contexto vietnamita. Esse entendimento técnico deve ser agora mais desenvolvido, passado à liderança política e traduzido em mudanças na lei e na prática.

323. Recente pesquisa da OIT sobre tráfico tem procurado lançar luz sobre o tráfico para exploração do trabalho, além da exploração sexual, examinando tanto os fatores de oferta como de procura. Na Ásia, as conclusões de avaliações sumárias do IPEC sobre tráfico de crianças em vários países de origem¹² resultaram em assessoria política e elaboração de projeto. Na Sub-região do Alto Mekong, por exemplo, a pesquisa mostrou que a maioria das vítimas traficadas deixam sua casa, no início, voluntariamente, em busca de melhores oportunidades econômicas, mas acabam em situações altamente exploratórias de trabalho forçado e das piores formas de trabalho infantil. O Projeto Sub-regional do Mekong, do IPEC, de Combate ao Tráfico de Crianças e Mulheres¹³ está, por isso, tratando do tráfico dentro de uma estrutura mais ampla de migração para trabalho, promovendo memorandos bilaterais e multilaterais de entendimento do tráfico. Está atualmente em curso um estudo regional do IPEC sobre a demanda de tráfico na Ásia, que cobre Bangladesch, Índia, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

324. Os estudos podem focar particularmente alguns grupos-alvo. Por exemplo, nas Filipinas e na Indonésia, um novo projeto do SAP-FL, de mobilização de ação de proteção de trabalhadores domésticos contra trabalho forçado e tráfico, empreendeu uma análise da situação sobre o trabalho de migrante doméstico¹⁴. O estudo nas Filipinas, país que tem tomado medidas significativas para seus trabalhadores migrantes, deixou, entretanto, significativas lacunas fora de sua proteção. Na Indonésia, o estudo revelou vários abusos, inclusive situações de trabalho forçado em campos de formação de candidatos à migração antes

da partida, aspecto levantado pelos órgãos supervisores da OIT¹⁵.

325. O SAP-FL tem dado especial prioridade à melhoria do conhecimento da demanda de trabalho forçado, especialmente em correlação com o tráfico para países industrializados. Pesquisa conceitual tem propiciado melhor conhecimento das bases econômicas do tráfico com referência à instabilidade de sistemas de demanda industrial¹⁶. Na Europa Ocidental e em outros países industrializados, a pesquisa tem-se concentrado na interação de fatores de oferta e de demanda em setores específicos, no perfil das vítimas migrantes de trabalho forçado e na eficiência da lei e da estrutura política¹⁷. De entrevistas de um levantamento resultou um banco de dados de trabalho forçado e de tráfico. A pesquisa está gerando debate político sobre a exploração do trabalho de migrantes, quer em termos de leis sobre trabalho forçado e tráfico, quer como desenvolvimento de vários manuais pra uso dos membros da OIT e outros.

326. Na África, uma pesquisa preliminar sobre trabalho forçado tem enfrentado algumas dificuldades. Alguns países relutavam em se envolver com essa sensível questão, sugerindo a conveniência de remeter para o futuro uma abordagem temática ou sub-regional. Outros, entretanto, como Burkina Faso, Guiné, Madagascar, Mali, Níger, acolheram de bom grado a assistência da OIT para estudos, colaborando em sua realização, em seminários tripartites de validação e algumas atividades de acompanhamento. O IPEC fez breves avaliações do tráfico infantil em nove países da África Ocidental e Central. Os governos de Gana e da Nigéria estão, no momento, apoiando estudos suplementares no contexto de um novo projeto sub-regional do SAP-FL, para melhor compreensão dos sistemas de tráfico de adultos e complementar assim os dados sobre o tráfico de crianças, hoje mais conhecido. Os estudos de referência em áreas escolhidas possibilitaram a concepção de programas, com base na comunidade, de prevenção do tráfico e reintegração de vítimas. Em Gana, os assistentes sociais do Governo foram preparados concretamente para detectar e comprovar casos de tráfico, assegurando assim a continuidade do trabalho, após o fim do projeto.

327. Na América Latina, estudos na Bolívia, Brasil,

12. Bangladesh, China (Província de Yunnan), República Democrática Popular do Laos, Nepal e Tailândia.

13. Cobre o Camboja, a China (Província de Yunnan), República Democrática Popular do Laos, Tailândia e Vietnã.

14. O projeto envolve as Filipinas e a Indonésia como países-fontes, mais a China (Região Administrativa Especial de Hong Kong), Malásia e Singapura como países de destino. O IPEC opera também um projeto sobre a migração interna de meninas e mulheres entre cinco províncias da China (Anhui, Guangdong, Henan, Hunan e Províncias de Hunan e Jiangsu).

15. OIT: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Relatório III (Parte IA), Conferência Internacional do Trabalho, 92ª Reunião, Genebra, 2004, pp. 137-138.

16. G. Van Liemt: *Human Trafficking in Europe: An economic perspective*, Programa Especial de Ação de Combate a Trabalho Escravo, Documento de Trabalho nº 31 da DECLARAÇÃO, (Genebra, OIT, 2004).

17. Os estudos de países de destino foram conduzidos na França (enfocando a situação de trabalhadores migrantes chineses), na Alemanha, Japão, Federação Russa, Turquia e Reino Unido.

Paraguai e Peru têm servido para engajar governo e parceiros sociais na discussão dos problemas e na identificação de estratégias adequadas de intervenção. A experiência na Bolívia é ilustrativa. Foi tomada, juntamente com o Governo, uma decisão de focar a pesquisa em determinadas áreas de problemas: servidão por dívida no norte da Amazônia boliviana; sistemas de contratação de trabalho nas regiões de terras planas de Santa Cruz e condições análogas à escravidão que afetam povos indígenas na região do Chaco. Os resultados da pesquisa foram apresentados às autoridades e a parceiros sociais, em agosto de 2004, numa reunião tripartite em La Paz. O Ministro do Trabalho solicitou posteriormente à OIT a prestação de assistência técnica para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional para a erradicação do trabalho forçado. Essa estratégia será executada por uma Comissão Nacional sobre Trabalho Forçado, criada por uma convenção interministerial em dezembro de 2004. Atividades preliminares incluíram reuniões técnicas com diretores regionais encarregados da inspeção do trabalho e com empregadores de setores onde havia sido detectado trabalho forçado.

328. Os exemplos acima ilustram a profundidade e a diversidade de recente pesquisa sobre trabalho forçado e de como pode contribuir como sólido fundamento para intervenções de acompanhamento. Com o uso de métodos e técnicas criativos, é possível chegar a uma compreensão completa dos problemas de trabalho forçado.

Conscientização e mobilização

329. A utilização do conhecimento gerado por estudos é essencial para promover a conscientização sobre problemas de trabalho forçado entre órgãos de governo, parceiros sociais, órgãos de direitos humanos e desenvolvimento, sociedade civil e opinião pública em geral. Os métodos diferem de acordo com o país ou a região, dependendo do objetivo principal, de preparar o terreno para a ratificação das convenções sobre trabalho forçado ou detectar problemas em sua aplicação. Além disso, os esforços para promover mudança de política entre funcionários mais graduados do Governo serão diferentes dos esforços com vista a alertar potenciais trabalhadores migrantes para os perigos de práticas abusivas de contratação.

330. Na Ásia, onde o nível de ratificação das convenções sobre trabalho forçado é o menor de todo o mundo, o enfoque inicial de promoção da conscientização foi posto nesses instrumentos da OIT. Em seguida a um *workshop* realizado na China, em 2003, para familiarizar funcionários públicos e representantes de empregadores e de trabalhadores com conceitos e instrumentos da OIT sobre trabalho forçado, foi oferecido a funcionários graduados de ministérios e

instituições chinesas pertinentes uma visita técnica a vários países da Europa, com ênfase em questões de trabalho forçado detectados no contexto de infrações penais menores. Um *workshop* interministerial, em 2004, identificou atividades de acompanhamento promovidas para levar a China a ratificar e aplicar as convenções sobre trabalho forçado.

331. Um *workshop* em Hong Kong, China, em fevereiro de 2003, teve como tema a situação de trabalhadores domésticos migrantes na região e fora dela. Essa atividade preparou o terreno para novo projeto do SAP-FL sobre a ação de mobilização para proteção de trabalhadores domésticos contra trabalho forçado e tráfico na Indonésia, Filipinas, Malásia e em Hong Kong, China.

332. No Paquistão, a OIT apoiou um evento de promoção da conscientização e da construção de consenso, em dezembro de 2003, organizado pela associação de proprietários de olaria; uma série de eventos de promoção da conscientização de trabalhadores está sendo realizada pela Federação de Todos os Sindicatos do Paquistão (APFTU). Um seminário nacional, para divulgar as conclusões das breves avaliações, recebeu expressiva cobertura da imprensa nacional. Desde então, várias atividades de acompanhamento continuaram a receber significativa atenção da mídia.

333. Na Índia, o Governo estadual de Andhra Pradesh organizou, com apoio da OIT, uma Convenção sobre Trabalho em Regime de Servidão, em novembro de 2003. Com a participação de interlocutores do governo, de parceiros sociais e da sociedade civil, o evento produziu importantes recomendações de política e um compromisso com o lançamento de um plano de ação para a eliminação do trabalho servil.

334. Em âmbito comunitário, tanto no Sudeste Asiático como na África, técnicas inovadoras, inclusive teatro de rua, são usadas para promover a conscientização sobre trabalho forçado, tráfico, endividamento e questões correlatas. Esses métodos são particularmente apropriados para regiões remotas com populações altamente analfabetas. No Nepal, uma ampla gama de meios, inclusive artigos na imprensa, programas radiofônicos nas línguas nepali, taru e avadi, assim como documentário em vídeo, estão sendo usados para exigir a abolição de trabalho forçado e das piores formas de trabalho infantil. Foi realizado um *workshop* para jornalistas da mídia eletrônica e imprensa. Todavia, nem todas as experiências têm sido inteiramente bem-sucedidas. Por exemplo, uma campanha de *posters* do Departamento de Trabalho de Sindh, no Paquistão, encontrou certa resistência local. Impressos em urdu e sindhi, 100 mil *posters* foram afixados principalmente nos tribunais, clubes de imprensa, repartições públicas e mercados em cinco

distritos da Província. Muitos deles foram, porém, rasgados pelo público, segundo consta, sob a instigação de proprietários de terra locais. Alguns funcionários do governo eleito, também com interesses investidos, mostraram-se indispostos a cooperar. Isso parece indicar que essas atividades precisam ser embutidas em esforços mais amplos para informar e promover conscientização, de modo que atinjam e convençam todos os elementos na comunidade.

335. Na América Latina, embora seja elevada a taxa de ratificação das convenções pertinentes, em geral muito pouca atenção tem sido dispensada a trabalho forçado, com a notável exceção do Brasil. Uma série de reuniões iniciais de trabalho na Bolívia, Equador, Guatemala e Peru (países com grandes populações indígenas) serviu, em 2002, para identificar vários problemas de trabalho forçado até então não manifestos¹⁸. Esses problemas incluíam servidão por dívida e precárias condições de trabalho de migrantes indígenas; condições coercitivas em minas privatizadas; abusos do serviço militar compulsório e, num caso, implicações de propriedade militar de grandes empresas para a aplicação das leis trabalhistas.

336. O Brasil, pelo contrário, empreendeu uma campanha de alto nível contra o trabalho escravo, lançada no Congresso em outubro de 2003 (ver Quadro 3.3). Em coordenação com a OIT, com o apoio do Governo e da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), a campanha foi desenvolvida por meio de contribuições voluntárias, de mais de 7,3 milhões de dólares, de agências de comunicação e de publicidade. O material da campanha foi exposto nos 20 principais aeroportos nacionais, alcançando quase 12 milhões de passageiros. Desde então, vêm sendo realizadas campanhas de âmbito estadual de combate ao trabalho escravo no Maranhão, Mato Grosso, Pará e Piauí. Aumenta consideravelmente na mídia a cobertura de problemas de trabalho escravo.

337. O caso do Brasil é uma ilustração exemplar de um projeto integrado de assistência da OIT, envolvendo vários componentes complementares entre os quais tem sido notável a promoção da conscientização.

338. A promoção da conscientização em países industrializados tem ajudado a alertar os Estados-membros da OIT e o público em geral para o trabalho forçado que afeta trabalhadores migrantes. A publicação e a divulgação das conclusões de pesquisas podem ser uma excelente oportunidade para promover discussão e ação mais amplas sobre a questão. *Workshops* para aprovar conclusões de pesquisas nacionais, realizados em sete países europeus, em 2003-04, deram aos participantes

informações sobre as dimensões do tráfico de pessoas. Na Federação Russa, houve reuniões distintas entre os empregadores membros do Pacto Global e organizações de trabalhadores representando a indústria da construção. Após dois seminários no Japão, em setembro de 2003 e outubro de 2004, aumentou significativamente a atenção da mídia para o tráfico no país.

339. A cobertura da televisão, do cinema e do vídeo pode ser meio eficaz para alertar o público para os perigos do tráfico. Na Europa Oriental, por exemplo, o vídeo “Comprado e vendido”, produzido pela OIT (IPEC e MIGRANT) e traduzido para línguas locais, exhibe o trauma de mulheres traficadas para a Europa Ocidental. O aparecimento na mídia, cada vez mais freqüente, de funcionários da OIT – por exemplo, na quarta parte da série de Serviços Mundiais da BBC “Escravidão Hoje”, exibido no final de 2004 (a ser repetido em 2005), e no Canal Franco-Germânico ARTE, em novembro de 2003 – aumentou expressivamente o público alcançado pelas mensagens fundamentais da OIT sobre o combate ao trabalho forçado. Evidentemente, a inclusão da eliminação do trabalho forçado como um dos quatro princípios e direitos fundamentais no trabalho, que estão sendo ativamente promovidos pela campanha de comunicações da DECLARAÇÃO da OIT – “Trabalho em Liberdade” – serve para enfatizar as importantes ligações entre os diferentes direitos.

340. Na África, além do tráfico de mulheres e crianças entre fronteiras, outras manifestações contemporâneas de trabalho forçado têm recebido, em geral, muito pouca atenção. Há, todavia, alguns sinais de progresso. O trabalho inicial da OIT no Níger, sob os auspícios do projeto de apoio à Declaração (PAMODEC – *Projet d’Appui à la Mise en Oeuvre de la Déclaration*), produziu um compromisso público histórico da Associação dos Chefes Tradicionais do Níger (ACTN) com o combate ao trabalho forçado e à escravidão. Promoções posteriores de conscientização incluem campanhas comunitárias pelo rádio, divulgação em línguas locais de materiais promocionais e três *workshops* regionais da ACTN para discutir problemas locais. Com relação ao tráfico, o IPEC tem verificado que, uma vez feito o perfil de recrutadores e de mecanismos de contratação, os líderes comunitários têm-se revelado os melhores sentinelas contra traficantes. Em Gana, encontros de sensibilização com chefes tradicionais facilitarão o processo. No bojo do projeto do IPEC de combate ao tráfico de crianças para exploração do trabalho na África Ocidental e Central (LUTRENA),¹⁹ foram criados comitês locais de vigilância contra o tráfico de crianças em Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gabão e Mali.

18. Os *workshops* foram organizados juntamente com a OIT e a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO).

19. Cobrindo Benin, Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Mali, Nigéria e Togo.

Quadro 3.3.
Combate ao trabalho escravo no Brasil

O projeto da OIT no Brasil visa combater práticas abusivas de contratação que conduzem a trabalho escravo¹ particularmente na pecuária e na agricultura, e ajudar no fortalecimento e coordenação da ação da Comissão Nacional pra Abolição do Trabalho Escravo (CONATRAE) e outros parceiros fundamentais (como sindicatos e o setor privado) dentro e fora do Governo, em âmbitos federal, estadual e municipal.

O projeto tem seis componentes principais:

- ✍ criar um banco de dados sobre trabalho escravo no Ministério do Trabalho e Emprego, com registro das regiões de incidência e contratação, nomes dos criminosos, atividades econômicas envolvidas e casos em que os trabalhadores recaem em situações de trabalho escravo;
- ✍ lançamento de campanhas nacionais e regionais contra trabalho escravo;
- ✍ lançamento de um Plano Nacional para a Erradicação de Trabalho Escravo, que inclui medidas para instauração de processo penal dos infratores, prevenção e reabilitação de vítimas;
- ✍ construção de capacidade de parceiros empenhados na ação processual contra trabalho escravo (principalmente procuradorias federais e do trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Polícia Federal e outros órgãos executores da lei) assim como sindicatos e ongs;
- ✍ fortalecimento do Grupo Móvel de Inspeção;
- ✍ programas-piloto de reabilitação de trabalhadores escravos, principalmente por meio de atividades de geração de renda, construção de capacitação e assistência jurídica.

Desde seu início, em abril de 2002, o Projeto tem conquistado boa reputação e aumentado suas atividades. No primeiro ano, deu muita atenção à sensibilização de órgãos executores da lei, reunindo-os numa plataforma comum contra o trabalho escravo. Em setembro de 2002, um evento de alto nível, em Brasília, reuniu juízes federais e do trabalho, promotores federais e do trabalho, inspetores do trabalho e a polícia federal e rodoviária. Isso estimulou a criação de grupos específicos para tratar do problema nas promotorias federais e do trabalho, e também no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com os quais se realizaram seminários de acompanhamento. O Presidente do Superior Tribunal do Trabalho reagiu criando varas itinerantes para atender, em regime de urgência, a denúncias mais graves de trabalho escravo. Medidas legislativas incluíram uma emenda adotada em dezembro de 2002 para assegurar, a trabalhadores resgatados do trabalho escravo, o direito ao benefício do seguro-desemprego².

A posse do Governo brasileiro recém-eleito, ocorrida no início de 2003, representou novas possibilidades para o Projeto. O Projeto trabalhou com o Governo para elaborar o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, lançado com considerável publicidade em março de 2003. O passo seguinte e importante foi o lançamento da Campanha Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Desde então, houve uma série de iniciativas tanto do Executivo como do Legislativo com vista a monitoração mais eficaz e a ações penais mais vigorosas contra os responsáveis por trabalho escravo. Em novembro de 2003, uma lei federal criou 269 novos tribunais do trabalho em áreas com alto incidência de trabalho escravo³. O Projeto apoiou uma iniciativa do Governo federal de editar uma “lista suja” de 101 empresas envolvidas com trabalho escravo, que doravante não terão acesso a financiamento público. Uma iniciativa mais construtiva foi um acordo assinado, em agosto de 2004, entre grandes companhias siderúrgicas e seus sindicatos de trabalhadores, segundo o qual, essas companhias assumem o compromisso de não comprar carvão de empresa que sujeite seus trabalhadores a condições de trabalho escravo. O Projeto, a pedido da CONATRAE, apoiou, com uma ampla campanha de informação, proposta de emenda constitucional do Governo brasileiro para permitir o confisco da propriedade de pessoas responsabilizadas por imposição de trabalho escravo. O sucesso da campanha contra o trabalho escravo no Brasil é atestado pelo notável aumento de trabalhadores resgatados nos últimos anos.

¹ “Trabalho escravo” é a expressão usada pelo Governo brasileiro para se referir a trabalho forçado.

² Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que emenda a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o programa de seguro-desemprego.

³ Lei nº 10.770, de 21 de novembro de 2003, que dispõe sobre a criação de tribunais do trabalho nas circunscrições da Justiça do trabalho, define jurisdições e dá outras disposições.

341. Foi dado prioridade a ações de conscientização dos parceiros sociais sobre a necessidade de uma ação concertada contra o tráfico e o trabalho forçado. Em janeiro de 2003, o SAP-FL e o Departamento da OIT

para Atividades de Trabalhadores (ACTRAV) fizeram uma consulta informal, em Genebra, com representantes de organizações de trabalhadores e peritos na matéria sobre questões de trabalho forçado,

migração irregular e tráfico de pessoas na Europa²⁰. Um encontro regional asiático realizado em Katmandu, Nepal, em março de 2003, organizado conjuntamente pelo IPEC, SAP-FL e ACTRAV, reuniu representantes de trabalhadores das diversas regiões para discutir tanto trabalho infantil como trabalho forçado²¹.

342. O novo projeto de combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho forçado dele resultante cobre a Federação Russa, o Tajiquistão e o Uzbequistão e busca o engajamento mais ativo de sindicatos nessa questão. Uma reunião em outubro de 2004 com representantes sindicais, em Moscou, enfocou os meios de os sindicatos melhorar as condições de trabalhadores no Tajiquistão e de outros trabalhadores migrantes irregulares na Federação Russa. Uma campanha de informação está sendo agora planejada com sindicatos em várias partes do país.

Assessoria em matéria de legislação e de estruturas políticas

343. A OIT tem-se preocupado principalmente com que as leis, políticas e programas nacionais antitráfico dêem a devida atenção às dimensões do tráfico com relação ao trabalho. Foram elaboradas detalhadas diretrizes sobre tráfico e exploração de trabalho forçado²², especialmente para legisladores e agentes executores da lei. As diretrizes examinam novas obrigações decorrentes de tratados com relação a tráfico e também os próprios instrumentos pertinentes da OIT. Falam do papel das leis civis, administrativas e trabalhistas, e orientam de forma prática sobre como detectar e proteger as vítimas de trabalho forçado e como processar os contratantes e outros auxiliares do tráfico. Examinam também as funções de diferentes instituições do trabalho, de aplicação da lei e outras no combate ao tráfico. Essas diretrizes já estão sendo postas em prática: por exemplo, uma tradução russa foi apresentada no *workshop* interministerial em Moscou, para subsídio de um novo projeto de lei antitráfico. Um *workshop* interministerial na Alemanha, em novembro de 2004, dedicou-se às diretrizes e a conclusões de pesquisa na Alemanha que chamam a atenção para o trabalho forçado imposto a migrantes irregulares em diferentes setores da economia.

344. A OIT, com a participação de outras agências especializadas, tem ajudado governos e parceiros sociais na elaboração ou ampliação de planos nacionais de ação contra o tráfico de pessoas em países como Albânia, República da Moldávia, Romênia e Ucrânia. Sob os

auspícios do Projeto MIGRANT da OIT na Albânia, República da Moldávia e Ucrânia, a formulação de uma política de “migração segura” vem recebendo assistência, e planos nacionais de emprego, que beneficiem vítimas atuais e potenciais do tráfico, tem sido ajudados. O IPEC tem apoiado o desenvolvimento de um bom número de planos nacionais de ação contra as piores formas de trabalho infantil, inclusive planos nacionais de ação contra o tráfico de crianças.

345. Na Nigéria, um órgão nacional recém-criado – a Agência Nacional para Proibição de Tráfico de Pessoas e outras Matérias Correlatas (NAPTIP) – está elaborando um plano nacional de ação de combate ao tráfico, com a assistência técnica da OIT. Em setembro de 2004, a OIT organizou um *workshop* nacional com representantes de órgãos estatais, trabalhadores, empregadores e ongs de diferentes partes do país. Entre as recomendações para o plano de ação estava a de reforma de leis assim como de orientação dos programas de alívio da pobreza para grupos vulneráveis ao tráfico e criação de um sistema nacional de monitoração.

346. Vários países têm-se inspirado nas disposições da Convenção sobre Agências de Emprego Privadas, 1977 (nº 181) para introduzir um sistema de licenciamento de agências de emprego ou de contratação privadas e monitorar suas atividades. Na Nigéria, por exemplo, onde o Código do Trabalho está sendo revisto com a assistência da OIT, um sistema proposto de licenciamento e monitoração de agências de contratação privadas busca evitar sua conivência com redes de tráfico de pessoas. Em outros países, inspetores do trabalho estão sendo investidos de poderes especiais não só para inspecionar locais sob suspeição de trabalho forçado como para impor sanções. Por exemplo, no anteprojeto do novo Código do Trabalho da Ucrânia, os inspetores do trabalho têm o direito de visitar edifícios e instalações nos quais haja fundadas suspeitas de recurso a trabalho forçado.

347. A OIT procura também atenuar o tráfico incentivando políticas mais abertas de migração, sob o argumento de que uma migração bem-gerenciada pode não só contribuir para a capacitação de trabalhadores migrantes como para enriquecer seus países de origem. Projetos na Albânia, República da Moldávia e Ucrânia e na Sub-região do Alto Mekong têm o objetivo de melhorar leis e políticas de migração, introduzindo a monitoração de agências de contratação privadas e negociando acordos bilaterais sobre intercâmbio de trabalho. Dada a magnitude do tráfico da Albânia para

20. Consulta sobre as Conseqüências de Trabalho Escravo da Migração Irregular e do Tráfico de Pessoas na Europa, Genebra, 8-9 de janeiro de 2003. OIT: *Forced labour, migration and trafficking in Europe*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo (documento inédito), 2003).

21. Consulta de Trabalhadores sobre o Papel dos Sindicatos na Luta contra Trabalho Infantil e Trabalho Escravo, Katmandu, 3-6 de março de 2003.
22. OIT: *Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement*, Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Escravo (Genebra, 2004).

a Grécia e a Itália, a OIT promoveu acordos bilaterais para prevenir o tráfico de crianças e repatriá-las, e deu assistência técnica à negociação desses acordos. O IPEC opera um projeto contra as piores formas de trabalho infantil, que inclui tráfico de crianças na Europa Oriental e Sul-Oriental, e adota um método integrador dos direitos humanos, inclusive dos direitos sociais e do trabalho da juventude²³.

348. No Paquistão, o fulcro da cooperação técnica da OIT tem sido a de ajudar o Governo a aplicar seu Plano Nacional de Política e de Ação para a Abolição do Trabalho em Regime de Servidão e Reabilitação de Trabalhadores Servis Resgatados (NPPA). A OIT contribuiu para a elaboração do Plano e apoiou dois seminários provinciais, sob o patrocínio do Ministério do Trabalho, Mão-de-Obra e Paquistaneses no Exterior e de departamentos provinciais do trabalho, para promover a conscientização do Plano e dos requisitos para sua implementação. Desde dezembro de 2003, a OIT destacou um assessor para trabalhar com o Ministério em questões de trabalho em regime de servidão. Avanços de natureza política têm-se verificado em várias frentes, inclusive a superação de obstáculos à aplicação do Fundo do Trabalho em Regime de Servidão, a revisão de composição da Comissão Nacional para a Abolição de Trabalho em Regime de Servidão e facilitação de suas reuniões. Foram apresentadas propostas de emenda da Lei das Normas do Sistema de Trabalho em Regime de Servidão (Abolição), tendo em vista as reformas introduzidas nas estruturas políticas e administrativas que restituem o poder ao nível distrital.

349. No Nepal, o projeto da OIT para a eliminação do trabalho em regime de servidão organizou um *workshop* sobre política com o Ministério da Reforma e Gerenciamento da Terra em Nepalgunj, em setembro de 2002. Diferentes organizações se reuniram para coordenar esforços com vista à reabilitação de *kamayias* resgatados, sob o amparo de uma política global do governo sobre a questão. Desde então, o Projeto tem incentivado a cooperação entre órgãos com reuniões regulares de coordenação. Entre os resultados positivos dessa cooperação está, por exemplo, o somatório de recursos da OIT, da Agência Alemã para Cooperação Técnica (GTZ), da Action Aid e de outras ongs para a realização de um projeto conjunto de abastecimento de água e irrigação para *kamayias* resgatados.

Formação e construção de capacidade

350. A relativa vantagem da OIT está no fortalecimento da capacidade de ministérios do trabalho

e de organizações de empregadores e de trabalhadores tomarem medidas eficazes contra o trabalho forçado. As atividades têm sido ajustadas às necessidades de diferentes grupos e regiões. Na Europa, os esforços iniciais do SAP-FL concentraram-se em instituições do trabalho e em inspetorias do trabalho, melhorando a cooperação entre órgãos executores, inclusive a polícia. Na Romênia, em cooperação com o MIGRANT, um *workshop* tripartite, reunido em abril de 2003, em Bucareste, concluiu que sistemas abusivos de contratação contribuem para a vulnerabilidade ao tráfico e a trabalho forçado. Um novo manual de formação sobre a monitoração dessa contratação foi testado durante duas reuniões de formação em Bucareste, com participantes do Ministério do Trabalho, da polícia para o crime organizado e de fronteiras, inspetores do trabalho, agências de emprego privadas e sindicatos. Um seminário tripartite posterior, de teste e de formação, para a Europa Sul-Oriental, realizado no Centro Internacional de Formação da OIT, em Turim (o Centro de Turim) reuniu participantes da Albânia, República da Moldávia, Romênia e Ucrânia.

351. Essas atividades prepararam o terreno para um novo projeto de construção de capacidade para combater as conseqüências de trabalho forçado decorrentes do tráfico de pessoas, que, cobrindo determinados países da Europa, de origem e de destino, teve início no começo de 2005. Executado pela OIT e pelo Centro Internacional de Formulação de Políticas de Migração (CMPD), sediado em Viena, o Projeto visa reforçar os controles administrativos para a detecção de trabalho forçado. Os grupos-alvo são funcionários responsáveis pela aplicação da lei, especialmente juizes, procuradores, polícia e inspetores do trabalho. O Projeto busca também fortalecer sistemas de auto-regulação de agências de contratação privadas e de seus sócios comerciais e incorporar o módulo da OIT, sobre a monitoração de agências de contratação privadas²⁴, nos currículos nacionais de formação.

352. Nos âmbitos nacionais e regionais, a OIT tem freqüentemente incentivado a inclusão de ministérios do trabalho e de parceiros sociais nos comitês de orientação ou em forças tarefas nacionais contra o tráfico. É ressaltada a importância de instituições do mercado de trabalho e de serviços de informação e de emprego públicos, enquanto os sindicatos nacionais são estimulados a organizarem trabalhadores do setor informal. Nas Filipinas, por exemplo, proprietários de empresas de transporte e seus empregados têm sido sensibilizados para cooperar com autoridades e polícia portuárias para a interceptação de suspeitos de tráfico.

23. *Project of technical assistance against the labour and sexual exploration of children, including trafficking, in countries of central and eastern Europe* (PROTECT CEE).

24. OIT: *Trafficking for forced labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, AP-FL, manual de formação (documento inédito, 2003).

Uma nova e ambiciosa iniciativa do SAP-FL visa ressaltar o papel de instituições do trabalho no combate ao tráfico na China e proveniente dela. O Projeto tem como objetivo fortalecer a estrutura legal e política contra trabalho forçado e tráfico, operando com os ministérios da Segurança Pública, Justiça, Trabalho e Previdência Social, o Congresso Nacional do Povo e a Secretaria de Assuntos Legislativos do Conselho de Estado; dá formação para funcionários do trabalho e para outros responsáveis pela aplicação da lei em nível provincial e envolve organizações de trabalhadores e de empregadores na prevenção do tráfico e na identificação de vítimas.

353. No Paquistão, recente progresso foi a inclusão de trabalho em regime de servidão no currículo de formação da Academia Federal de Justiça, a primeira instituição que ministra iniciação e formação, em serviço, de funcionários da Justiça no país. As duas primeiras sessões de formação foram realizadas no final de 2004, em Islamabad e em Queta, Província do Baloquistão. Há também planos em curso com vista à inclusão de sessões semelhantes na formação ministrada pela Academia Nacional de Polícia, pela Academia de Serviços Cívicos e outras importantes instituições públicas de formação. Um programa de formação em execução na Província do Punjab visa departamentos-chave do trabalho e outros funcionários nos níveis provinciais e distritais. Espera-se que essa formação sensibilize funcionários-chave que, na prática, possam mudar as coisas por meio de uma ação local sobre trabalho em regime de servidão.

354. No Paquistão, como também em Tamil Nadu, Índia, a OIT está apoiando a criação e capacitação de comitês de vigilância, principais responsáveis, no âmbito local, pela detecção, resgate e reabilitação de trabalhadores em regime de servidão, que, muitas vezes, precisam ser estimulados. No Distrito de Tiruvallur de Tamil Nadu, Índia, a OIT, em estreita colaboração com a Secretaria Distrital de Arrecadação, realizou, em outubro de 2003, um *workshop* de formação para futuros membros do Comitê Distrital de Vigilância e para parceiros do governo e da sociedade civil interessados, com base no qual foi preparado um plano de ação em âmbito distrital sobre trabalho em regime de servidão. Um seminário de formação, em fevereiro de 2004, com líderes *panchayats* (conselho de aldeia) teve como objetivo incentivar a monitoração, em nível comunitário, do trabalho em regime de servidão. Treze comitês de âmbito *panchayat* já foram instalados na área do Projeto e outros estão em processo de formação. Trabalho semelhante está previsto no âmbito do Projeto em Andhra Pradesh, Índia, onde foi proposto um

“Tribunal Móvel Especial”, piloto, para resolver casos de trabalho em regime de servidão. No Paquistão, o trabalho concentrou-se na Província de Sindh, onde foram instalados seis comitês distritais de vigilância em distritos mais propensos ao sistema de trabalho em servidão, e que receberão formação. Na Província do Punjab, foi lançado um programa de construção de capacidade no início de 2005 para todos os comitês, sob a direção do departamento provincial do trabalho, com apoio da OIT.

355. A OIT já produziu alguns materiais para ajudar na formação. Esses materiais incluem o manual, acima mencionado, de monitoração de agências de contratação e diretrizes legais contra tráfico de pessoas e exploração do trabalho; o guia de informação do GENPROM sobre prevenção da discriminação contra mulheres trabalhadoras migrantes²⁵; guia do IPEC sobre igualdade de gênero e tráfico de crianças²⁶ e um manual sobre a instituição de sistemas seguros de migração²⁷. O Centro de Turim está preparando um manual de formação sobre trabalho forçado para os estados-membros da OIT, em colaboração com o SAP-FL. Um novo e importante produto no Sudeste Asiático será um “kit” de instrumentos sobre trabalho em servidão, com guia e instrumentos para uso por diferentes interlocutores, inclusive governos, organizações de trabalhadores e de empregadores, instituições de microfinanciamento, ongs e grupos de direitos humanos.

356. Outro veículo para a construção de capacitação de membros da OIT e outros sobre questões de trabalho forçado são os Comitês de Assessoria de Projeto (PACs), criados para orientar a implementação de projeto e a formulação de políticas. Por exemplo, a Força Tarefa de Base Ampla, em nível nacional, do projeto nepalense de trabalho em servidão reúne representantes de ministérios pertinentes (inclusive os ministérios da Reforma Agrária, do Trabalho e da Silvicultura) assim como parceiros sociais. Tem apoiado ativamente a implementação de projetos num ambiente verdadeiramente desafiador. Na Nigéria e Gana, os PACs operam sob a direção do Ministério do Trabalho. Órgãos e forças tarefas nacionais sobre o tráfico e o Ministério de Assuntos da Mulher, assim como as autoridades de imigração e policiais, desempenham papel ativo na adaptação de intervenções do projeto às necessidades nacionais. Seria talvez interessante reunir os PACs de países participantes em projetos sub-regionais. Por exemplo, membros de PACs da Federação Russa e do Tajiquistão, após diálogo construtivo, mantido em Moscou em setembro de 2004, acordaram sobre uma futura colaboração.

25. OIT: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Programa de Promoção de Gênero (Genebra, 2003).

26. N. Haspel e B. Suriyassan: *Promotion of gender equality in action against child labour and trafficking. A practical guide for organizations* (Bangkok, OIT, 2003).

27. M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low-and-middle-income countries* (Genebra, OIT, 1997).

357. Em Israel, a OIT está trabalhando com a Federação Geral do Trabalho em Israel (Histadrut) para promover a inclusão de trabalhadores estrangeiros, na sua maioria migrantes chineses, como membros com iguais direitos sindicais. Recrutados de áreas rurais, a maioria dos migrantes chineses têm apenas educação primária e não falam inglês nem hebraico, o que lhes dificulta a integração na sociedade israelense. A precariedade de sua situação legal agrava o isolamento e a vulnerabilidade à exploração de trabalho forçado. Os objetivos do Histadrut é aumentar a conscientização de trabalhadores chineses sobre direitos trabalhistas, situação legal e disponibilidade local de assistência. Com o apoio do SAP-FL, foi lançado, no final de 2004, um primeiro programa de formação, principalmente para trabalhadores chineses na construção, que dá informações práticas sobre sindicalismo, proteção de direitos, situação de trabalhadores migrantes em Israel e em outras partes e sobre as convenções pertinentes da OIT.

Prevenção e reabilitação com base na comunidade

358. A experiência da OIT, de base comunitária, com trabalho forçado e reabilitação de suas vítimas é a mais avançada nos campos de combate ao tráfico global de crianças e de trabalho em regime de servidão, especialmente no Sudeste Asiático. Este Relatório enfoca a experiência da OIT no trato com trabalho em regime de servidão no Sul da Ásia.

359. O primeiro projeto da OIT para enfrentar o superendividamento e o trabalho em servidão por dívida na região do Sudeste Asiático envolvia Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão. Iniciado em 2000 pelo Programa de Financiamento Social (SFP), baseava-se na premissa de que apropriados serviços de microfinanciamento, ajustados à situação especial de famílias muito pobres, haveria de ser peça fundamental de uma estratégia eficaz para evitar a servidão por dívida. Naquela época, abordar o trabalho em regime de servidão na perspectiva de prevenção da dívida era a mais aceitável a governos parceiros na Sub-região. Mais recentemente, com a união de forças do SAP-FL e SFP, o Projeto para Prevenção e Eliminação do Trabalho em Regime de Servidão no Sudeste Asiático (PEBLISA) mudou um pouco sua metodologia. No Nepal, uma DECLARAÇÃO/SAP-FL e IPEC trata especificamente da questão de reabilitação de famílias ex-*kamayias*.

360. O trabalho em regime de servidão surge de uma teia de relações entre trabalhador e empregador, inclusive, mas não limitadas a dependência financeira. Discriminação e subordinação social são causas importantes e fundamentais. Daí o PEBLISA procurar desenvolver intervenções financeiras e não financeiras

tanto para evitar o trabalho em servidão como para a reabilitação de trabalhadores resgatados da situação de servidão. Muitos componentes são comuns a todos os projetos, mas adaptados às circunstâncias locais – principalmente desenvolvimento e teste de serviços de microfinanças para atender às necessidades especiais sobretudo de membros femininos do grupo-alvo, organizado em grupos de auto-ajuda (SHGs) (ver Quadro 3.4), acompanhado de várias outras intervenções para fortalecimento social e econômico.

361. No Distrito de Ranga Reddy, de Andhra Pradesh, Índia, o grupo-alvo foi escolhido mediante a seleção de indicadores de vulnerabilidade à servidão por dívida: as mais pobres das famílias mais pobres (na sua maioria *dalits*)²⁸. A maioria é de trabalhadores agrícolas eventuais e assalariados, e as mulheres dominam a força de trabalho agrícola. Os donos de terra muitas vezes preferem empregar crianças e jovens como trabalhadores servis porque seus adiantamentos de caixa tendem a ser consideravelmente mais baixos do que para adultos. Operando por meio de uma organização *dalit* local, o Projeto reuniu numa única cooperativa grupos femininos de auto-ajuda de poupança e crédito (SCGs) que funcionam como instituições de microfinanciamento e cujos membros comunitários são, ao mesmo tempo, proprietários e administradores. Essas cooperativas desembolsaram mais de 2,5 mil empréstimos para atender às necessidades de consumo e de geração de renda. Ensino supletivo para crianças, alfabetização para adultos, assistência à saúde e promoção da conscientização sobre questões sociais são componentes complementares. A pesquisa tem procurado compreender melhor os fatores que levam empregadores a fazer uso de trabalho em regime de servidão, assim como a dinâmica de gênero. Novos componentes do Projeto incluem trabalho com comitês de vigilância e com organizações de trabalhadores e de empregadores.

362. Em Tamil Nadu, Índia, o Projeto opera no Distrito de Tiruvallur, sujeito a secas, onde a agricultura é o esteio principal da economia rural. Olarias, tecelagens e usinas de arroz são também importantes empregadores. O Projeto alcança mais de 2,2 mil das famílias mais pobres (das quais 12 por cento são chefiadas por mulheres), pertencendo a grande maioria a castas e tribos de intocáveis, todos sujeitos a servidão ou membros de famílias submetidas à servidão. No âmbito do Projeto, têm-se tornado muito populares os cofres individuais nos quais o dinheiro pode ser voluntariamente depositado todos os dias. Em muitos casos, as somas poupadas quase se duplicaram, o que, ao mesmo tempo, induz os homens a pouparem, reduzindo o consumo de bebidas alcoólicas.

28. *Dalit* é o termo vulgarmente usado para se referir a castas de intocáveis e significa “os oprimidos”.

Quadro 3.4
Microfinanciamento e trabalho em regime de servidão

O microfinanciamento pode ser importante tanto para reduzir a dependência de trabalhadores de adiantamentos de salário de seus empregadores como para a efetiva reabilitação de trabalhadores servis resgatados.

O PEBLISA está colaborando com instituições locais de financiamento (MFIs) para testar uma série de serviços financeiros concebidos especialmente com vista às necessidades de famílias que correm alto risco de cair na servidão por dívida. Essas famílias precisam de serviços de financiamento para equilibrar suas receitas e despesas, evitar riscos e, às vezes, para custear seus compromissos sociais – enfim, afastar a necessidade de recorrer ao crédito do empregador.

A experiência indica a necessidade de quatro serviços financeiros essenciais, com maior ênfase na mobilização de poupanças do que no crédito, pelo menos numa primeira instância:

- (1) *Poupanças “contratuais”*: o projeto enfatiza a poupança e a formação de patrimônio para evitar que a família volte a cair em situações de emergência. O cliente assume, mediante “contrato”, o compromisso de poupar regularmente uma quantia fixa de dinheiro, mesmo pequena. Enquanto isso, é assistido com planejamento financeiro familiar com vista à poupança de uma determinada quantia para uma determinada finalidade, por exemplo, construção casa, despesas escolares ou cerimônia religiosas.
- (2) *Poupanças líquidas*: famílias vulneráveis à servidão precisam de um lugar seguro para guardar pequenas somas do excedente monetário, de fácil acesso nos momentos de necessidade, mas não tão acessíveis que a tentação de gastá-las seja difícil de resistir. Em alguns casos, as poupanças são depositadas semanal ou quinzenalmente durante reuniões de grupo. Mas, em outros, onde a pressão de gastar é mais alta, os clientes recebem pequenos cofres que são guardados em casa, para facilitar a poupança diária; a poupança acumulada é então depositada na reunião de grupo.
- (3) *Empréstimos geradores de renda*: métodos inovadores de crédito para atividades de geração de renda procuram rigorosamente evitar que o cliente se encontre numa situação potencialmente pior com o aumento de sua dívida. O Projeto está fazendo experiência com pequenos empréstimos, concedendo empréstimos com prazos de carência sem encargos financeiros; ajustando o cronograma de reembolso ao fluxo previsto de caixa do prestatário e lhe permitindo receber empréstimo de valor e condições individuais ou não fazer nenhum empréstimo, se assim o desejar.
- (4) *Empréstimos de emergência*: são empréstimos às vezes concedidos paralelamente ao empréstimo gerador de renda. O Projeto procura metodicamente implantar um disciplina de quitação na qual se faça mais uso da “cenoura” do que do “porrete”, com abundância de segundas chances, desde que o problema decorra evidentemente de incapacidade e não de indisposição de pagar.

Juntamente com os principais serviços básicos, o Projeto oferece também serviços necessários de apoio como planejamento financeiro familiar para detectar fontes de gastos elevados (dotes, cerimônias religiosas, álcool) e educação financeira; conscientização sobre a legalidade do empréstimo do empregador ou de agiotas; mobilização da comunidade para reduzir despesas insustentáveis e formação em habilidades para começar ou ampliar atividades de geração de renda. Outros serviços que estão sendo testados incluem microsseguros, empréstimos de consolidação de dívida e arrendamento de terra.

363. O teatro de rua tem sido também usado para incentivar a redução de gastos sociais insustentáveis; diferentes cursos de formação são oferecidos, inclusive de habilidades profissionais voltadas para o mercado; um plano de seguro incentiva a matrícula de crianças nas escolas e cursos de alfabetização para adultos. A confiança cada vez maior dos grupos femininos reflete-se na reivindicação de regularização, pelo governo local, dos lotes de suas casas, assim como de pré-escolas para crianças e armazéns de abastecimento em suas aldeias. A dinâmica de gênero nas famílias está começando a melhorar, graças a iniciativas com vista ao envolvimento dos homens nas SCGs, a comitês de ação conjunta, à formação de habilidades vocacionais e alfabetização e a

sessões de “mapeamento de gênero”. São muito promissores novos esforços com vista a inserir as SCGs nas estruturas sindicais, com o objetivo de criar sólidas organizações de trabalhadores com base na aldeia.

364. A atuação do Projeto com comitês de vigilância tem adquirido maior expressão, tendo em vista o recente ativismo sobre trabalho em regime de servidão nas usinas de arroz do Distrito. O Projeto está procurando promover o diálogo social entre as diferentes partes. Uma reunião patrocinada pelo Projeto, no final de 2003, com a participação de cerca de cem representantes de associações de empregadores na indústria da tecelagem, nos setores de olaria e de usinas de arroz, resultou numa série de resoluções. Isso representa um começo de

engajamento de empregadores numa ação eficiente para regular o sistema de adiantamento de salários. O envolvimento de organizações de empregadores e também de trabalhadores é essencial para a efetiva eliminação de práticas de trabalho em regime de servidão.

365. Em outra região do Tamil Nadu, a ACTRAV esteve também organizando SCGs de mulheres por meio de seis organizações sindicais. Quase 1,2 mil grupos de mulheres se reúnem regularmente para economizar e buscar empréstimos para atividades geradoras de renda, como criação de gado, tecelagem e padaria. Os membros do grupo pagam uma taxa nominal a título de filiação a um sindicato. A ação coletiva pode ser usada para resolver muitos problemas. Numa região, a ação coletiva por meio do sindicato Frente Unida para Trabalhadores de Plantações Rurais e da Construção (UNIFRONT) conseguiu aumentar em cerca de 75 por cento o salário diário de mulheres trabalhadoras na agricultura. Em outra área, trabalhadores no setor de tecelagem conseguiram também de seus empregadores e contratantes melhorias de salário e de condições de trabalho, e planejam agora criar suas próprias cooperativas. A colaboração entre o ACTRAV e o PEBLISA promete mais benefícios por meio de apoio mútuo e de lições aprendidas.

366. No Paquistão, um trabalho com base no campo tem como enfoque a reabilitação de famílias *haris* resgatadas ou escapadas da servidão e que vivem em sete acampamentos provisórios em Hiderabad, Sindh, ou na periferia da cidade. Trabalho complementar na Província de Sindh visa reforçar a aplicação da Lei sobre a Abolição do Sistema de Trabalho em Regime de Servidão. Com apoio da OIT, a Comissão de Direitos Humanos do Paquistão produziu, por exemplo, um folheto sobre a abolição do trabalho em regime de servidão para ser usado na formação de comitês de vigilância; conduziu uma série de *workshops* de interlocutores sociais sobre o papel dos comitês de vigilância e implantou um serviço-piloto de ajuda jurídica a *haris* em regime de servidão que buscam sua libertação nos tribunais.

367. No Nepal, o Projeto para Eliminação Sustentável de Trabalho em Servidão (SEBL) está ajudando cerca de 14 mil famílias de ex-*kamayias* a construir novos meios de vida, seguros e estáveis, em seguida à abolição legal do sistema. Para a maioria, isso significa trabalho assalariado ou agricultura de meia, complementado por ganhos de microempresas. Os alvos do projeto são tanto adultos como crianças nos cinco distritos da região de Terai, onde predominava o sistema *kamayia*. Para adultos, a organização de trabalhadores, com a criação de sindicatos e educação sobre seus direitos, tem sido um elemento central do Projeto. Esse objetivo é perseguido juntamente com

esforços para promover e monitorar a implantação de salários mínimos e de outras normas do trabalho e organizar comitês de vigilância de base comunitária para vigiar recaídas no trabalho em servidão, trabalho infantil e qualquer exploração do trabalho. Com formação profissional, juntamente com serviços de microfinanciamento, objetiva ajudar as famílias a aumentar, diversificar e estabilizar sua renda por meio de atividades tais como cultivo de verduras fora da estação, apicultura e criação de animais de pequeno porte. Um programa-piloto, inovador, de microsseguro de saúde está testando planos baseados em grupo, adaptados às famílias mais pobres. As crianças em idade escolar ou estão sendo matriculadas nas escolas regulares ou recebem instrução informal como recurso supletivo, dependendo de idade e da situação. Parte do material de apoio está sendo também fornecido para elevar a qualidade das escolas. Esforços especiais possibilitam a reintegração de *kamalbaris* – meninas que trabalhavam como servas no serviço doméstico – em suas famílias e comunidades.

368. Apesar da instabilidade política no Nepal, parceiros do Projeto têm sabido também adaptar sua estratégia e fazer significativos progressos em muitas frentes. Por exemplo, o Projeto registra que 45 por cento de ex-*kamayias* adultos integram hoje sindicatos; 80 por cento de trabalhadores agrícolas nos distritos do Projeto (tanto homens como mulheres) ganham pelo menos o salário mínimo; o índice de alfabetização passou de 35 para 55 por cento, significativamente maior que a média nacional; cerca de 11 mil crianças, metade delas de meninas, foram incluídas no sistema regular de ensino e receberam uniformes e livros e mais de 1,2 mil pessoas foram beneficiadas com formação de habilidades, das quais 21 por cento são mulheres. O PEBLISA está agora ministrando técnica de microfinanciamento na área do Projeto. Como o Projeto encerrará suas atividades no meado de 2005, ênfase especial está sendo posta em garantir a sustentabilidade de seu impacto com a continuidade do trabalho pelos parceiros locais.

369. Em Bangladesh, não há ainda um reconhecimento oficial de trabalho em regime de servidão. O Projeto tem, por conseguinte, centralizado sua atenção no superendividamento em determinados setores. A pesquisa tem revelado a existência de meninas em regime de trabalho servil na exploração sexual comercial, e de exploração do trabalho em conexão com o superendividamento no setor de tecelagem. Instituições locais de microfinanciamento estão testando plano de concessão de microfinanciamento a esses grupos vulneráveis, como serviços de arrecadação diária de poupanças e empréstimos de emergência. A maioria das mulheres nunca tinham participado de uma atividade coletiva e tinham sido preteridas pelas MFIs, como o Banco Grameen, por representarem um risco de crédito.

Que se aprendeu com a cooperação técnica da OIT?

370. Importantes lições de combate ao trabalho forçado têm sido tiradas dessa longa experiência da OIT. De fato, tanto a Secretaria Internacional do Trabalho como os Estados-membros da OIT descreveram juntos, no período, uma curva ascendente de aprendizagem. Grande parte desse trabalho foi de natureza exploratória e muitas vezes conduzida em escala experimental. Numa questão tão sensível como trabalho forçado, é fundamental proceder com cautela para que todos os parceiros se mantenham a postos e seja dispensada às próprias vítimas a devida consideração.

371. A experiência mostra claramente que os interlocutores nacionais devem ser ativamente engajados e informados, em toda etapa do projeto, sobre a execução e monitoração da assistência técnica da OIT contra trabalho forçado. Essa assistência deve ser solidamente inserida em estratégias, prioridades e planos nacionais para a promoção de direitos trabalhistas. Isso significa não só governos em âmbitos nacional e local como também organizações de empregadores e de trabalhadores e outras da sociedade civil.

372. Compromisso e liderança política de alto nível devem conferir impulso essencial à ação contra trabalho forçado e se refletirem, com toda probabilidade, em todos os demais níveis tanto dentro como fora do governo. Sem esse compromisso, intervenções de órgãos externos ou da sociedade civil podem ter apenas impacto limitado. Isso aponta para a importância decisiva de orientação política e de esforços mais amplos para promover a conscientização da sociedade civil para pressionar efetivamente por mudança política. Políticas e ação contra trabalho forçado precisam ser firmemente embutidas em políticas mais amplas de combate à pobreza, ao desemprego, à discriminação e ao crime organizado.

373. Uma legislação adequada é fundamental no combate ao trabalho forçado. Funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem estar também plenamente a par das disposições legais e de como pô-las em prática. Diferentes instrumentos e processos legais – inclusive leis penais, civis, de imigração, de trabalho e administrativas – devem ser utilizados em consonância com a lei internacional.

374. Trabalho forçado e tráfico são questões cruzadas que requerem colaboração interministerial e entre órgãos mediante mecanismos de coordenação, forças tarefas ou comitês institucionais de múltipla participação (por exemplo, ministérios do Trabalho, Interior, Justiça, Questões Femininas, Bem-Estar Social, Comércio e Indústria, Reforma Agrária e Agricultura). Com relação a trabalho forçado ligado ao tráfico, é essencial a cooperação entre fronteiras nacionais e regionais, que

coordene a ação em países de origem e de destino. E, do mesmo modo, dentro dos países, onde grande parte de trabalho forçado envolve trabalhadores migrantes, há necessidade de intervenções nos pontos de origem e de destino desses trabalhadores.

375. Melhor compreensão da natureza e, se possível, da dimensão do problema de trabalho forçado ser deve um precursor necessário à uma ação efetiva. A experiência mostra claramente que a investigação do trabalho forçado não pode ser feita com as mesmas técnicas de levantamento convencionais. Essa investigação requer meios inovadores e informais de conduzir levantamentos que não levantem suspeita dos exploradores de trabalho forçado ou exponham as vítimas a maior risco. Os métodos devem ser flexíveis e os pesquisadores experientes. Situações de trabalho forçado, na prática, são muitas vezes de difícil identificação, exigindo sondagens para construir uma compreensão global de uma ampla gama de fatores que influenciam vítimas potenciais. O trabalho forçado afeta mulheres e homens, meninos e meninas de diferentes maneiras, de modo que toda pesquisa deve atentar ativamente para as dimensões de gênero. E, do mesmo modo, dadas as ligações entre trabalho forçado e outras formas de discriminação, deve ser dada a devida atenção às dimensões raciais, religiosas e de origem social.

376. Dada a delicadeza da questão, a promoção da conscientização e a divulgação de conclusões de pesquisas sobre trabalho forçado devem ser sempre tratadas com cautela. Governos e parceiros sociais que têm coragem de enfrentar essas difíceis questões merecem reconhecimento e, em vez de serem criticados, devem ser ajudados pela comunidade internacional a superar quaisquer problemas de trabalho forçado que venham a surgir.

377. Os parceiros sociais têm papéis importantes a desempenhar, por exemplo, promovendo a conscientização sobre trabalho forçado em suas redes de amplo alcance de organizações sociais. Organizações de empregadores podem contribuir para o monitoramento de agências de contratação para a prevenção de trabalho forçado e tráfico, e organizações de trabalhadores podem chegar a trabalhadores na economia informal, onde predominam as práticas de trabalho forçado. Com relação ao tráfico, organizações sindicais no setor de transporte, por exemplo, ocupam posições privilegiadas assim como organizações nos setores-chave que empregam migrantes irregulares e vítimas de tráfico. A capacidade de organizações de empregadores e de trabalhadores de preencher esses papéis precisa ser mais enfatizada.

378. A partilha de informações é um aspecto-chave da ação antitráfico e de outras contra o trabalho forçado. Boas práticas devem ser documentadas de maneira sistemática. Visitas técnicas e encontros internacionais

têm-se revelado úteis para um fecundo intercâmbio de experiências. Informações sobre trabalho forçado e instrumentos para combatê-los devem estar disponíveis nas línguas locais. E quando há muitos órgãos internacionais envolvidos, cada qual no limite de suas respectivas missões, há necessidade de se criar um ambiente de aprendizagem interinstitucional, no qual possam ser partilhadas informações sobre estratégias eficazes.

379. Em todos os programas de prevenção e reabilitação com base na comunidade, a ativa participação da população local em sua elaboração e implementação ajuda a assegurar que as intervenções sejam realmente pertinentes às suas necessidades e prioridades. As estratégias precisam ir além dos sintomas de trabalho forçado, para chegar às suas causas fundamentais, inclusive arraigada discriminação social e de gênero, pobreza, analfabetismo, privação de terra, falhas no mercado de trabalho e exclusão de pessoas pobres de equitativos serviços financeiros e de proteção social. A instrumentalização de vítimas atuais e potenciais é fundamental a toda estratégia de eliminação de trabalho forçado.

380. Não é conveniente uma abordagem uniforme de todas as manifestações de trabalho forçado e em regime de servidão. O interesse da vítima deve vir sempre em primeiro lugar. Vítimas de grave exploração precisam ser prontamente resgatadas e reabilitadas, e seus exploradores processados. O cumprimento da lei deve ser fortalecido com a aplicação de sanções pelo uso de trabalho em regime de servidão e com socorro confiável a suas vítimas. Mas o resgate de trabalhadores em regime de servidão, sem suficiente apoio de acompanhamento, corre o risco de piorar sua situação. Planos globais de reabilitação (inclusive de reabilitação psicológica), formulados juntamente com os beneficiários, devem primeiro estar disponíveis, para, em seguida, ser eficaz e prontamente aplicados.

381. Formas de trabalho em regime de servidão de curto prazo (por exemplo, que envolve adiantamentos pagáveis num período razoável), assim como programas de prevenção, podem exigir uma série integrada de medidas de capacitação econômica e social. Essas medidas podem, inclusive qualificar as pessoas para se beneficiarem dos planos regulares de redução da pobreza. Visar a mulher em intervenções de projeto, especialmente no contexto sul-asiático, é necessário, mas não suficiente; está cada vez mais claro que os homens

devem ser também envolvidos. Só então questões de igualdade de gênero podem ser eficazmente tratadas no contexto mais amplo da família e da comunidade. Experiências semelhantes, adquiridas com as atividades do IPEC contra o tráfico de crianças, em diferentes regiões, têm demonstrado também a importância dessa abordagem com base no gênero.

382. Importantes lições estão sendo tiradas também do papel do microfinanciamento no combate ao trabalho em regime de servidão. Por exemplo, o microfinanciamento está se revelando parte valiosa de uma estratégia integrada de prevenção, mas é menos adequado para pessoas já envolvidas em servidão, tendo em vista a probabilidade de seus empregadores de tirarem vantagens dos benefícios. Reduzir a demanda de trabalho em servidão entre seus usuários deve vir junto com esforços para instrumentalizar os trabalhadores contra sua exploração. Empregadores de trabalho servil podem ser construtivamente envolvidos nos esforços para reduzir a prática, oferecendo-lhes dispositivos alternativos de contratação e locais de trabalho e tecnologias mais produtivos.

383. O trabalho forçado está muitas vezes enraizado em problemas persistentes de pobreza, desigualdade e discriminação. É preciso tempo para que esses problemas sejam superados. Os projetos por si mesmos não podem acabar com trabalho forçado ou alcançar resultados da noite para o dia. Um real impacto em escala significativa só será possível quando parceiros nacionais e internacionais reproduzirem abordagens e atividades do projeto de modo mais amplo. Mais importante ainda, a experiência da OIT no combate ao trabalho forçado, em nível comunitário, atesta, mais uma vez, a capacidade das pessoas em situação de pobreza, se dada a oportunidade, de lutar contra as injustiças e dificuldades que enfrentam em seu dia-a-dia. Vítimas do trabalho forçado em todo o mundo mostram capacidade de se recuperarem das indignidades a que estiveram sujeitas e de buscar um futuro melhor. Muitas ressurgiram para construir uma vida nova para si mesmas e suas famílias. Nisso reside a mais forte esperança de que o trabalho forçado pode ser e será eliminado. Com os esforços concentrados de uma ampla gama de parceiros em níveis nacional e internacional de apoio a essas pessoas, o progresso da eliminação do trabalho forçado será rápido e efetivo.

2. Proposta de Plano de Ação

384. O primeiro Relatório Global sobre trabalho forçado apelava para um programa concertado de ação internacional contra trabalho forçado, considerando sua erradicação uma responsabilidade global comum. Competia à OIT assumir a liderança, mas um programa eficaz contra formas contemporâneas de trabalho forçado exigia firme compromisso global do sistema das Nações Unidas e de seus organismos especializados, e de órgãos regionais e bancos de desenvolvimento.

385. Este segundo Relatório Global reitera grande parte do mesmo desafio, mas de maneira mais específica. Temos hoje melhor compreensão dos números envolvidos e das características e composição de gênero e étnica do trabalho forçado em diferentes regiões do mundo. As principais mensagens são diretas: enfrentar o trabalho forçado; tratar das raízes do trabalho forçado aprofundadas em sistemas de discriminação, de pobreza e privação; identificar quando características do mercado do trabalho, inclusive inadequada regulamentação e inspeção do trabalho fraca ou inexistente, estão facilitando o aparecimento de novas formas de trabalho forçado; adotar leis claras, capacitar todas as organizações de empregadores e de trabalhadores interessados assim como o público em geral para compreender os parâmetros do trabalho forçado; dar aos agentes responsáveis pelas aplicações das leis condições e recursos para aplicar a lei e políticas, identificar, rastrear, processar e punir os infratores; criar programas de ação com prazo determinado, com envolvimento de ministérios do Trabalho, organizações de empregadores e de trabalhadores e outros parceiros nacionais e internacionais e dar a esses programas de prazo fixo ampla publicidade pelos meios de comunicação nacionais e internacionais. Desse modo, o mundo poderá assentar duro golpe no trabalho forçado nos próximos quatro anos. Podemos buscar, com realismo, a erradicação de todas as formas de trabalho forçado por volta do ano de 2015, envolvendo outras partes do sistema internacional e governos nacionais nesse esforço.

386. Para a maioria, o número de pessoas apanhadas em situações de trabalho não é tão elevado que torne sua erradicação um sonho distante. A região da Ásia, com suas múltiplas formas de trabalho forçado, representa um desafio singular ao qual deve ser dada a prioridade correspondente. A proteção de povos indígenas, de minorias vulneráveis e também de crianças contra o trabalho forçado, na América Latina e em outras partes, pode também exigir reformas globais de natureza econômica, social e política. Programas de redução da pobreza terão de considerar o trabalho forçado em termos muito mais rigorosos e globais do que no passado. A erradicação do trabalho forçado pode

representar uma contribuição verdadeiramente significativa para o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, de reduzir pela metade a extrema pobreza e a fome por volta de 2015.

Elementos de um Plano de Ação Global: questões gerais

Objetivos e alvos básicos

387. Todos os Estados-membros interessados deverão ter concebido e posto em execução programas de ação de prazo determinado para a erradicação do trabalho forçado por volta do final do período de quatro anos – 2005-2008 – para atender ao objetivo de eliminar, em termos globais, todas as formas de trabalho forçado até 2015.

Uma aliança global contra o trabalho forçado

388. Chegou o momento, após o primeiro sucesso de ação contra o trabalho infantil, de galvanizar uma ação concertada por meio da criação de parcerias globais e locais. Uma efetiva aliança global contra trabalho forçado precisa de diferentes componentes, entre eles, alianças entre organizações de empregadores e de trabalhadores; alianças com comunidades acadêmicas e políticas e outras organizações da sociedade civil; alianças com o sistema das Nações Unidas e com outros organismos internacionais e alianças com órgãos bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. A natureza dessas alianças, é claro, variará muito, dependendo dos compromissos com relação aos quais os vários organismos e atores estiverem mais bem equipados para assumir. A Aliança contra o Tráfico de Pessoas, da OSCE – com sua combinação de encontros técnicos e eventos políticos de alto nível, com participações ministeriais, pode representar um modelo promissor.

389. Após a discussão deste Relatório, na 93ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 2005, consultas preliminares serão feitas para que os diferentes parceiros potenciais definam sua contribuição específica para a luta global contra o trabalho forçado. Está prevista a realização, na sede da OIT, de uma reunião de alto nível para discutir opções e estimular a resposta adequada para lançar, em 2006, uma iniciativa concertada contra trabalho forçado. A reunião congregaria os membros tripartites da OIT com outros importantes interlocutores e órgãos nacionais e internacionais com significativos papéis a desempenhar no combate ao trabalho forçado. A reunião dará especial atenção ao papel de instituições financeiras e de desenvolvimento empenhadas na redução da pobreza, analisando como um compromisso com a erradicação do trabalho forçado

poderia ajudar a alcançar os objetivos de redução da pobreza. Essa reunião poderá ser seguida de encontros regionais para focar as manifestações particulares de trabalho forçado em cada região.

Ação nacional: princípios e metodologias gerais

Ação nacional planos e políticas

390. Programas nacionais com prazo determinado, nos quais se definam alvos específicos para um determinado período, são um mecanismo conveniente para resolver problema tal como trabalho forçado. Além desses programas, preocupações com trabalho forçado precisarão ser inscritas numa gama de diferentes estruturas políticas e programas de igualdade de gênero. Propõe-se que, na primeira oportunidade possível, sejam criadas forças tarefas nacionais sobre trabalho forçado (conduzidas pelos ministérios do Trabalho, mas incluindo outros ministérios pertinentes), com o envolvimento de organizações de empregadores de trabalhadores e outros órgãos que possam dar uma contribuição particular.

Legislação e aplicação

391. Foi ressaltado neste Relatório a necessidade de uma legislação clara contra trabalho forçado, com disposições suficientemente específicas e com penas adequadas e mecanismos eficazes de aplicação. Embora as convenções da OIT sobre trabalho forçado gozem hoje de ratificação quase universal, essa ratificação não foi ainda traduzida em toda parte em estruturas legais de pronta utilização que permitam aos Estados-membros avançarem firmemente contra novos sistemas de trabalho forçado em constante evolução.

392. As leis precisam ser adaptadas às circunstâncias nacionais. Nos casos de trabalho forçado e de tráfico, que envolvem migração de países de origem para países de destino, pode ser talvez necessário que tanto uns como outros harmonizem alguns aspectos de suas legislações e procedimentos respectivos de aplicação das leis. Essas estruturas precisam resultar de consultas e diálogos, inclusive com organizações de trabalhadores e de empregadores, e ser solidamente baseadas nos princípios dos direitos humanos e na legislação internacional. Devem proporcionar mecanismos apropriados para identificação, resgate, proteção e reabilitação de vítimas de trabalho forçado; prever sanções para o delito de trabalho forçado e criar apropriadas e talvez inovadoras estruturas de aplicação da lei (o que pode incluir unidades de inspeção móveis e mesmo tribunais móveis, quando grande parte da

incidência do trabalho forçado estiver em regiões remotas). A legislação deve proporcionar reparação para vítimas como meio de combater o trabalho forçado, criando assim tanto incentivo para que as vítimas denunciem trabalho forçado como intimidação para quem o impõe.

393. A construção de capacidade precisa ser oferecida a todos envolvidos na aplicação da lei, inclusive a instituições que operam em níveis locais de base. Em alguns casos, pode haver necessidade de acordos bilaterais para tratar com sistemas particularmente abusivos de migração. Medidas devem ser tomadas para reforçar a coordenação interinstitucional de ministérios do Trabalho e da Justiça, inspetorias do trabalho e autoridades responsáveis por processos penais contra crimes de trabalho forçado. As diretrizes iniciais da OIT para legisladores e executores da lei podem servir de instrumento preliminar²⁹. Hoje é evidente a necessidade de se identificar essa espécie de trabalho em estreita cooperação com outros organismos interessados do sistema das Nações Unidas.

Programas de reabilitação

394. Os países têm evidente e urgente responsabilidade de pôr em ação programas globais de reabilitação, adaptados às necessidades particulares de homens e mulheres, meninos e meninas vítimas de trabalho forçado. A experiência mostra que sem o apoio de adequada reabilitação in loco, o socorro e resgate de trabalhadores forçados torna-os ainda mais vulneráveis e podem levar à recaída no trabalho forçado ou coisa pior. O conteúdo desses programas deve ser definido, quando possível, em consulta com os próprios futuros beneficiários. Sua abordagem total deve ser de capacitação social e econômica, que habilite as vítimas a reconstruir suas vidas e desenvolver seguros meios de vida em condições de liberdade e dignidade. Programas de reabilitação podem envolver vários e diferentes parceiros em estreita coordenação, cada qual com o aporte de sua tecnologia e recursos particulares.

Questões temáticas e prioridades de cada região

395. Prioridades de ação podem variar de acordo com a região, conforme as características principais do trabalho forçado. O primeiro Relatório Global já identificou algumas prioridades, entre elas: controle do trabalho forçado por meio de desenvolvimento rural; trabalho forçado e tráfico; trabalho doméstico e a necessidade de programas especiais contra trabalho em regime de servidão no Sul da Ásia. O trabalho já está em andamento sobre a maioria desses temas.

29. OIT: *Human trafficking and forced labour exploitation*, op, cit.

396. Em todos os países em desenvolvimento, há necessidade de se intensificar o trabalho sobre as ligações entre pobreza, discriminação e trabalho forçado. Onde a persistência do trabalho forçado está ainda ligada a práticas costumeiras e crenças, é importante envolver autoridades políticas tradicionais e também religiosas na ação contra trabalho forçado.

397. Na África, o trabalho-piloto em países, como o Níger, demonstrou a importância de trabalhar com autoridades tradicionais para lidar com o legado cultural de escravidão. O envolvimento de líderes tradicionais nesse país tem ajudado a preparar o terreno para uma legislação precisa contra trabalho forçado. Esses modelos são importantes em toda a África, talvez mais particularmente em países com um legado de práticas de escravidão ou análogas à escravidão. Um pré-requisito para uma ação eficaz contra sistemas muitas vezes complexos de trabalho forçado no continente africano será o envolvimento de estruturas tradicionais de liderança na formulação de planos de ação e de nova legislação.

398. No Sul da Ásia, a ação contra sistemas de trabalho em servidão requer prioridade ainda maior dos governos nacionais e da comunidade de desenvolvimento e de doação. Programas inovadores de pesquisa têm lançado muita luz sobre a natureza e causas do problema, sobre os setores envolvidos e as estratégias necessárias para uma ação eficaz contra trabalho em servidão. Hoje está evidente que o trabalho asiático em regime de servidão só poderá ser erradicado por meio de uma combinação de judiciosa de aplicação da lei, mercados de terra e de trabalho mais equitativos, capacitação e organização da comunidade e melhoria de acesso do extremamente pobre ao crédito e a outros serviços financeiros. A correlação entre sistemas de trabalho em regime de servidão e a extrema pobreza tem sido também amplamente demonstrado, sugerindo que famílias pobres e vulneráveis não terão esperança concreta de se livrarem da armadilha da pobreza enquanto sobreviverem sistemas de trabalho em regime de escravidão. Quando a situação afeta muitos milhões de pessoas, é imperativo, tanto do ponto de vista econômico como moral, que organismos de desenvolvimento, que baseiam suas estratégias no objetivo de mitigar a pobreza e de erradicar a extrema pobreza, destaquem esses sistemas de trabalho em servidão como objeto de atenção prioritária do governo em todos os níveis.

399. Na América Latina, recente pesquisa da OIT confirmou as primeiras percepções de que povos indígenas são particularmente vulneráveis a situações de trabalho forçado, principalmente em regiões remotas. Em consonância com os princípios da Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (n.º 169), amplamente ratificada nessa região, isso exige não só o

pleno envolvimento de representativas organizações indígenas em políticas e planos de ação contra trabalho forçado como também que programas e recursos para a redução da pobreza atentem para aquelas áreas onde a incidência de trabalho forçado tenha sido amplamente comprovada. Nos casos de migração de povos indígenas, de suas comunidades natais para outras áreas de incidência de trabalho forçado, esses programas podem voltar-se tanto para as áreas de origem como para as áreas de destino. Isso fortaleceria a capacidade dos povos indígenas de negociar melhores condições de contratação e de transporte e também melhores condições de vida e de trabalho e propiciaria a efetiva fiscalização dessas condições no local de destino. Instituições financeiras internacionais já estão em campo dispensando cada vez mais atenção à redução da pobreza e ao desenvolvimento de povos indígenas em seus programas globais de empréstimo, que deverão ser intensificados em coordenação com a OIT.

Trabalho forçado, migração e tráfico

400. Há atualmente vários planos de ação, internacionais, nacionais e regionais, contra o tráfico. O problema principal deste Relatório é de como – em seguida à abordagem do Grupo de Peritos da União Europeia sobre Tráfico de Pessoas e outros – agregar valor à ação global contra o tráfico, abordando-o de uma perspectiva de trabalho forçado.

401. A ação nacional contra o tráfico parece ter sido muito mais global quando ministérios do Trabalho e instituições se envolveram em leis e políticas antitráfico e em forças tarefas interinstitucionais criadas para coordenar a ação contra o tráfico. Isso propiciou uma metodologia equilibrada e integrada, combinando aplicação da lei, identificação e proteção, prevenção e reabilitação das vítimas. O Plano de Ação deveria continuar a enfatizar as dimensões do trabalho inerentes ao tráfico, fazendo, primeiro, que leis e políticas nacionais sobre a matéria dispensem toda atenção às conseqüências de trabalho forçado e, em segundo lugar, que a construção de capacidade para instituições nacionais envolva organizações de trabalhadores e de empregadores, tribunais de justiça, serviços de inspeção do trabalho e agências de emprego assim como a polícia e outros órgãos responsáveis pela aplicação das leis penais.

402. Com a entrada em vigor e ratificação geral do Protocolo do Tráfico, está agora em andamento importante processo de reforma legislativa em muitos países. Todos os países devem incluir em sua legislação penal disposições contra o tráfico e suas conseqüências em termos de trabalho forçado. Assim fazendo, deveriam assegurar que leis sobre imigração e outras administrativas fossem devidamente ajustadas, com a participação de peritos em leis trabalhistas e de imigração

no processo de sua elaboração. E a adoção de novas leis antitráfico precisa ser seguida de programas intensivos de formação. Além disso, uma condição essencial para a efetiva aplicação dessas leis é a criação de sistemas de proteção para encorajar as vítimas a cooperar.

403. Até agora, o foco da atenção tem estado muito voltado para os países de origem dos quais se espera o ônus da ação contra o tráfico. Há necessidade de mais conscientização do impacto da demanda em países industrializados de destino. Finalmente, a significativa incidência de exploração de trabalho forçado de migrantes irregulares em países de destino aponta para a urgente necessidade de melhoria e racionalização do gerenciamento da migração. Acordos bilaterais de migração são uma solução. Em 2004, a Conferência Internacional do Trabalho chegou a um consenso sobre a necessidade de criar uma estrutura multilateral para melhorar a administração da migração³⁰. Países de origem precisam de reforçada capacidade para negociar esses acordos. Outras medidas preventivas incluem sistemas de informações do mercado de trabalho, para divulgar oportunidades de emprego no exterior e fiscalizar melhor as agências de emprego tanto públicas como privadas.

Necessidades de pesquisa: alcançar a comunidade acadêmica

404. Universidades e instituições de pesquisa e políticas são os interlocutores-chave para a ampliação dos conhecimentos básicos sobre trabalho forçado. Em âmbito mundial, nossa pesquisa para uma estimativa global pôde identificar muito poucos livros, teses ou artigos eruditos sobre a matéria. Sobre trabalho em regime de servidão na Ásia, por exemplo, os dados básicos parecem maiores no final da década dos 80 do que 20 anos depois.

405. Hoje, há necessidade e oportunidade de importantes centros de ensino desenvolverem programas ou cursos sobre a matéria, em cooperação com a OIT. Essa pode ser uma área natural de interesse para centros de direitos humanos em universidades de todo o mundo. Pode ser um aspecto de estudos de gênero e étnicos, estudos trabalhistas, estudos de desenvolvimento ou outros com enfoque interdisciplinar. Os poucos institutos existentes que enfocam a escravidão podem ser incentivados a ampliar seu campo para incluir formas modernas de trabalho forçado.

406. Este Relatório não pode tratar detalhadamente do alcance de possíveis áreas de pesquisa política para propor soluções pragmáticas. Todavia, alguma prioridade deveria ser dada a questões difíceis, onde não

há consenso sobre se práticas atuais constituem trabalho forçado e das quais se requeira conhecimento mais sólido para propor soluções. Uma consulta técnica da OIT recomendou um programa de pesquisa sobre a questão geral de trabalho forçado em prisões, cobrindo aspectos tais como a magnitude do trabalho em regime carcerário; o impacto de diferentes tipos de trabalho no bem-estar e habilidades dos presos; o sentido empírico do consentimento; o regime atual de trabalho carcerário e os elementos de um modelo justo e aceitável de trabalho em regime prisional.

Ação específica da OIT

407. O Conselho de Administração deu, em 2001, um passo decisivo ao criar o Programa Especial de Ação para Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL), com vista a maior coerência interna e visibilidade externa das atividades da OIT. Chegou a hora de dar mais ênfase às atividades da Organização e de sua Secretária contra o trabalho forçado, para um impacto decisivo e altamente visível nesse problema de dimensões verdadeiramente globais. Como mostra este Relatório, os fundamentos para a construção já estão lançados.

Trabalho forçado, pobreza e globalização justa

408. Talvez não haja lugar para trabalho forçado numa globalização justa. Enfrentar os aspectos do trabalho forçado contemporâneo relacionado com a globalização pode ser um meio concreto de contribuir para uma globalização mais justa. É preciso identificar medidas específicas a serem tomadas pelas diferentes espécies de economia de mercado ou de transição ou de países em desenvolvimento contra problemas de trabalho forçado que possam estar ligados à globalização. O Plano de Ação da OIT poderia identificar alvos específicos para cada ano do próximo quadriênio.

409. Semelhante estratégia pode ser perseguida para alvos, de prazo mais longo, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015. O Plano da Ação poderia identificar alvos adicionais, para a erradicação do trabalho forçado e de problemas de trabalho em servidão ligados a pobreza e discriminação estruturais por períodos de dois ou três anos até 2015.

Papel de organizações de empregadores e de trabalhadores

410. O envolvimento mais ativo dos parceiros sociais na ação contra trabalho forçado é uma evidente prioridade. Isso exigirá esforço concertado, apoiado por investimentos e recursos específicos. É do interesse óbvio de empregadores e de suas organizações representativas assegurar, em benefício de sua reputação,

30. Conclusões sobre um justo tratamento de trabalhadores migrantes numa economia global, em OIT: *Provisional Record*, nº 22, Conferência Internacional do Trabalho, 92ª Reunião, Genebra, 2004.

que não há trabalho forçado em suas cadeias de produção. O trabalho forçado tem recebido até agora pouca atenção no movimento cada vez maior de promoção de práticas comerciais socialmente responsáveis. Organizações de empregadores podem desenvolver seus próprios programas de prazo marcado. Essas organizações – e especialmente as de setores ligados ao tráfico, como transporte, turismo e entretenimento – podem criar códigos de conduta para seus membros, exercer cuidadosa vigilância contra qualquer possível envolvimento de trabalho forçado ou de migrantes traficados em seus negócios. Podem também procurar influenciar o comportamento de empregadores não membros criando e divulgando boas práticas com relação a cláusulas trabalhistas e outras.

411. Deve ser enfatizada a capacidade dos parceiros sociais de chegar a trabalhadores na economia informal, onde ocorre parte do trabalho forçado contemporâneo. Instrumentalizar esses trabalhadores, associando-os a outros, pode ser um meio importante de tratar de sua vulnerabilidade a situações de trabalho forçado. Muitas vezes esses trabalhadores não têm condições de se inscrever em sindicatos formais, tendo em vista a natureza precária ou outras características de seu emprego. Todavia, funcionários sindicais e sindicalistas podem pôr sua experiência organizacional à disposição de associações ou grupos informais de certas categorias de trabalhadores – como trabalhadores domésticos ou trabalhadores migrantes – e facilitar seu acesso a fóruns formais de diálogo social. Os mecanismos de indenizações disponíveis para trabalhadores migrantes regulares deveriam ser estendidos também a trabalhadores migrantes irregulares por meio da ação sindical. Os sindicatos podem também fazer planos por tempo determinado nessa área, por exemplo, enfocando sua atividades, ano a ano, até 2008, num específico setor econômico.

Coleta de dados sobre trabalho forçado

412. A estimativa global está apenas no começo. Sua metodologia inovadora mostra o que pode ser feito num espaço de tempo muito curto, para chegar ao conhecimento das dimensões globais do trabalho forçado. O verdadeiro desafio é desenvolver estatísticas confiáveis de trabalho forçado no nível nacional, oferecendo pontos de referência com base nos quais o progresso possa ser medido. Uma prioridade da OIT é dar formação e construir capacitação em metodologias e técnicas que possam ser aplicadas para esse fim. Os esforços poderiam começar com o estados que reconheceram a gravidade da incidência de trabalho forçado em seu território e se comprometeram a partir para seu enfrentamento. Um começo pode ser feito em 2006,

com países escolhidos dentre os industrializados, os de economias em desenvolvimento e de economias em transição.

413. Para continuar avançando a partir do trabalho realizado até agora, a OIT pode promover também o desenvolvimento de abordagens inovadoras para pesquisas de ação qualitativa e em parceria com a comunidade acadêmica, com vista a fortalecer ainda mais a compreensão dos diferentes aspectos do trabalho forçado contemporâneo, suas causas, suas consequências e a melhor maneira de enfrentá-lo.

Projetos operacionais

414. O papel da OIT é ajudar a desenvolver, por meio de projetos operacionais práticos, métodos e abordagens eficientes para a erradicação das diferentes formas de trabalho forçado. Esses métodos e abordagens podem ser depois adaptados e aplicados numa escala muito mais ampla por governos, parceiros sociais, ongs, órgãos de desenvolvimento e outros. Esses “modelos” de intervenção compreenderão diferentes componentes, ligados entre si, que se ocuparão preliminarmente de questões políticas e jurídicas, do desenvolvimento da capacidade de instituições-chave envolvidas no enfrentamento do problema e de programas de prevenção e de reabilitação *in situ* de pessoas vítimas de trabalho forçado. A OIT tem contribuições específicas a fazer em termos de formação profissional de habilidades em áreas relacionadas com emprego, criação de emprego, colocação em emprego, microfinanciamento e criação de microempresas como meios tanto de prevenção como de reabilitação. Proteção social é outra área em que a OIT tem clara vantagem relativa. Sistemas inovadores de inspeção e monitoração de inspeção do trabalho, nos setores da economia propensos a práticas de trabalho forçado, precisam também ser criados e testados, com base na experiência com novos métodos de monitoramento do trabalho infantil.

415. Ênfase particular será posta na minuciosa documentação de todas as experiências e na produção de uma série de ferramentas, diretrizes e materiais com uma variedade de formas e meios de serem amplamente utilizados por parceiros.

416. Com base na análise apresentada neste Relatório, projetos operacionais integrados se agruparão em tornos dos dois seguintes temas principais.

Trabalho forçado, pobreza e discriminação em países em desenvolvimento

417. Continuarão em operação tanto os projetos regionais como nacionais, alguns enfocando objetos temáticos. A prioridade será dada a países ou grupos

de países que adotem legislação adequada e programas de ação com prazo determinado num futuro próximo. Maior prioridade será dada aos Estados-membros que conseguirem desenvolver programas de ação em estados ou províncias específicos onde tenha sido detectada grave incidência de trabalho forçado. Os governos devem ser incentivados a trabalhar juntamente com parceiros sociais, autoridades locais e instituições da sociedade civil. Esses projetos deveriam incluir componentes de campo para elaboração e demonstração de boas práticas no combate ao trabalho forçado assim como assessoria política que dê sustentação a estratégias nacionais mais amplas para redução da pobreza e promoção de boa governança e dos direitos humanos.

418. Está prevista a implementação de pelo menos dois desses projetos por ano, entre 2005 e 2008, distribuídos, tanto quanto possível, de modo igual entre as regiões em desenvolvimento e construídos sobre experiências até agora bem-sucedidas. O trabalho, por exemplo, para a erradicação de sistemas de trabalho em servidão no Sul da Ásia precisará ser ainda mais ampliado. Mais intervenções do projeto serão necessárias nos níveis local e distrital. Enfocando às vezes setores específicos da economia, como usinas de arroz ou olarias, e envolvendo tanto organizações de trabalhadores como de empregadores e agências de base, juntamente com as autoridades locais. Essas iniciativas em nível local ou estadual terão necessidade de ser complementadas por atividades preliminares no nível nacional, com enfoque na capacitação de órgãos executores da leis e do judiciário e de outras instituições públicas interessadas.

419. Na África, há espaço e necessidade de um programa regional nos países com passado de escravidão e onde persistem problemas experimentados por famílias de descendentes de forçado. Enfoque particular terá de ser posto na promoção da conscientização da sociedade em geral e em medidas práticas para assegurar a grupos vulneráveis justo acesso a terra e a outros bens para atender a suas necessidades de subsistência.

420. Na América Latina, embora programas operacionais voltados para vítimas indígenas de trabalho forçado possam ser primeiro desenvolvidos no nível nacional (e em províncias específicas onde foram identificadas vítimas de trabalho forçado), há também espaço para um programa mais amplo de cooperação regional, que permita a cada país utilizar as melhores práticas. Diferentes programas regionais e sub-regionais podem ser progressivamente desenvolvidos no período de quatro anos. Um desses programas poderia ser específico do México e da América Central; outro dos países andinos com grande proporção de populações indígenas

e um terceiro programa em países da bacia amazônica, onde grave incidência de trabalho forçado tem afetado particularmente povos indígenas em áreas isoladas.

Trabalho forçado, migração e tráfico

421. O principal objetivo da OIT nessa área deve ser construir sobre planos nacionais e regionais de ação de combate ao tráfico de pessoas para assegurar a solução do problema no contexto da migração de mão-de-obra. Como na primeira geração de projetos do SAP FL, esses programas devem reunir interlocutores do mercado de trabalho tanto dos países de origem como de destino, com vista a conter as pressões de migração nos países de origem e canalizar o fluxo de trabalhadores para setores em que haja escassez de mão-de-obra nos países de destino.

422. Esses programas compreenderiam vários componentes, inclusive promoção da conscientização, reforma da legislação, assessoria política, capacitação de instituições do mercado de trabalho e de autoridades responsáveis pela aplicação da lei e medidas de reabilitação com base no emprego. Em programas já em andamento, a OIT tem trabalhado com os Estados-membros para melhorar o gerenciamento da migração, o monitoramento da contratação para emprego no exterior e promoção da conscientização. Embora esse trabalho deva ter continuidade, mais ênfase será posta na ligação de programas antitráfico com estratégias de redução da pobreza e no gerenciamento de dados nacionais sobre tráfico. Mais atenção será dispensada à prevenção do tráfico e à reintegração de vítimas adultas por meio de formação de habilidades, planos de microfinanciamento e de colocação, com base na experiência de vários departamentos da OIT.

423. No período de 2005-2008, a prioridade será dada a programas em países da Ásia, África, Europa Oriental e Ásia Central em que a pesquisa identificou elevado grau de incidência de tráfico e onde há suficiente vontade política de enfrentar o problema. Programas sub-regionais em curso serão consolidados nesse período. Propõe-se que mais países de origem, de trânsito e de destino sejam incluídos a pedido de Estados-membros.

Atividades especiais sobre trabalho em regime prisional e outros trabalhos forçados impostos pelo estado

424. Atividades especiais sobre trabalho em regime prisional e outros trabalhos forçados impostos pelo estado serão desenvolvidos e implementados à luz da natureza particular de problemas existentes, assim como de quaisquer outros que possam surgir no futuro.

425. Como já observado, mais pesquisas devem ser feitas sobre trabalho forçado nas prisões, para melhorar a compreensão dos problemas envolvidos. As atividades incluirão assessoria jurídica e política

(especialmente a países em desenvolvimento); elaboração de novas diretrizes com vista à aplicação das normas mínimas do trabalho nas prisões, como contribuição para um processo mais amplo de desenvolvimento de normas internacionais carcerárias; formação em administração carcerária e de outros funcionários públicos e promoção da aplicação das leis trabalhistas nas prisões.

426. Sobre trabalho forçado imposto pelo estado, o objetivo é trabalhar com Estados-membros dispostos a superar problemas persistentes nessa área. As atividades incluirão provavelmente reforma legislativa e assessoria política; programas de conscientização e de sensibilização; construção de capacidade institucional; criação de mecanismos confiáveis e efetivos de indenizações de vítimas e projetos-piloto para

demonstrar a viabilidade de alternativas do uso de trabalho forçado e de reintegração econômica e social de ex-trabalhadores forçados.



427. A ação da OIT contra trabalho forçado não parou de ganhar impulso nos últimos quatro anos. Isso está evidenciado no aumento da conscientização global do problema e na maior disposição por parte dos Estados-membros de enfrentá-lo. Uma aliança global contra trabalho forçado deve ser agora trabalhada, sustentada por recursos adequados e conduzida pela OIT, para assegurar que essa flagrante violação dos direitos de mulheres, homens, meninas e meninos, em todo o mundo, seja finalmente relegada à História.

Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado

Relatório do Diretor-Geral

Este Relatório, de natureza inovadora, é o quadro mais completo sobre trabalho forçado contemporâneo. Ele oferece a primeira estimativa global e regional, realizada por uma organização internacional, do trabalho forçado no mundo atual, inclusive o número de pessoas afetadas, quantas delas vítimas de tráfico, e os lucros auferidos pelos criminosos na exploração de trabalhadores traficados.

Com base nesses dados, o Relatório lança nova luz sobre a gravidade do problema do trabalho forçado. Um quadro dinâmico emerge de três importantes categorias de trabalho forçado: trabalho forçado imposto pelo Estado para fins econômicos, políticos e outros; trabalho forçado ligado a pobreza e discriminação e trabalho forçado que resulta da migração e do tráfico

de trabalhadores através do mundo, muitas vezes associado à globalização.

O Relatório deixa bem claro que a abolição do trabalho forçado representa um desafio para virtualmente todos os países do mundo – sejam eles industrializados, em transição e em desenvolvimento. Avalia experiências no nível nacional no enfrentamento desse desafio, com ênfase especial na importância de leis e políticas sólidas e de sua rigorosa aplicação, como também em estratégias eficazes de prevenção. O Relatório repassa também as ações contra trabalho forçado promovidas nos últimos quatro anos pela OIT e por seus parceiros tripartites – governos, empregadores e trabalhadores. Propõe uma nova aliança global para relegar o trabalho forçado à História.

