



Bureau
Internacional
do Trabalho

Relatório VI

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: Do compromisso à ação

Debate recorrente no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa e do seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho



101^a

Sessão da
Conferência
Internacional
do Trabalho

*Construir um
Futuro com
trabalho digno*



**Conferência
Internacional
do Trabalho**

101^a Sessão, 2012

Conferência Internacional do Trabalho, 101.^a Sessão, 2012

Relatório VI

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: Do compromisso à ação

Debate recorrente no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa e do seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho

Sexto item da ordem de trabalhos

Bureau Internacional do Trabalho, Genebra

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, Genebra.
Copyright © 2012 Organização Internacional do Trabalho.
Copyright © da edição em língua portuguesa 2012 Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).
Traduzido e publicado mediante autorização.

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: Do compromisso à ação
ISBN: 978-972-8399-48-1 (versão impressa)

A edição deste Relatório só foi possível com o financiamento da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Tradução: A. Jordão e J. Gomes

Depósito legal: 346 150/12

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Tiragem: 300 exemplares

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras. As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas. A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Impresso em Portugal

Índice

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| Índice | iii |
| Abreviaturas e Acrónimos | v |
| Introdução | 1 |
| Capítulo 1 | 5 |
| Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: direitos e condições necessárias | 5 |
| Os princípios e direitos fundamentais no trabalho..... | 6 |
| Os princípios e direitos fundamentais no trabalho como condições necessárias | 7 |
| Ligando o desenvolvimento económico e social | 9 |
| Princípios e direitos fundamentais no trabalho para uma globalização justa | 10 |
| Capítulo 2 | 13 |
| Tendências e lacunas na realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 13 |
| A. Situação relativa à ratificação das Convenções fundamentais | 13 |
| B. Quadro global dinâmico por categoria de princípios e direitos fundamentais no trabalho: principais tendências | 20 |
| 1. Liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva | 20 |
| 2. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório..... | 25 |
| 3. Eliminação efetiva do trabalho infantil | 27 |
| 4. Eliminação da discriminação no emprego e na profissão..... | 30 |
| C. Questões de atualidade comuns às quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho | 35 |
| 1. As formas atípicas de emprego, a relação de emprego e o acesso aos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 35 |
| 2. A economia informal | 41 |
| 3. Grupos e categorias de trabalhadores em risco | 43 |
| 4. Trabalhadores em zonas francas industriais de exportação e em setores exportadores | 47 |
| 5. Reforçar a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a nível nacional: um desafio crucial | 49 |
| Capítulo 3 | 55 |
| Para uma maior coordenação na utilização dos meios de ação da OIT | 55 |

| | |
|---|-----|
| A. O atual quadro para a ação da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 56 |
| 1. Programação e avaliação | 56 |
| 2. Programas da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho | 58 |
| 3. Exames anuais | 60 |
| 4. Recursos para a ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho | 61 |
| 5. Questões relativas ao quadro de ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho | 65 |
| B. Cooperação técnica | 67 |
| 1. O enquadramento da cooperação técnica a nível nacional | 67 |
| 2. Lições retiradas da cooperação técnica em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho | 68 |
| 3. Abordagens promissoras para a cooperação técnica em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho | 74 |
| C. Capacidade técnica e investigação | 85 |
| D. Ação Normativa | 89 |
| 1. Lugar especial dos princípios e direitos fundamentais no trabalho na ação normativa da OIT | 89 |
| 2. Aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho através duma melhor coordenação do trabalho dos órgãos de controlo e das atividades de cooperação e assistência técnica | 93 |
| 3. Ação normativa, princípios e direitos fundamentais no trabalho e trabalho digno | 94 |
| 4. Elaboração de normas em ligação com os princípios e direitos fundamentais no trabalho: elementos para a reflexão | 96 |
| Capítulo 4 | 101 |
| Iniciativas adotadas noutros enquadramentos para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho | 101 |
| A. Contributo das organizações multilaterais para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 102 |
| 1. As Nações Unidas: um compromisso à escala do sistema | 103 |
| 2. Instituições financeiras internacionais: desenvolvimentos em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 104 |
| 3. Esforços desenvolvidos pela OIT para promover a coerência de políticas no sistema multilateral em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 109 |
| B. A utilização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho pelos Estados-membros da OIT nos acordos comerciais | 111 |
| C. O papel das iniciativas privadas voluntárias na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 118 |
| D. Relações de trabalho de âmbito transnacional e a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho | 121 |
| Pontos propostos para discussão pela Conferência tendo em vista a adoção de um plano de ação sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho (2012–16) | 125 |

Abreviaturas e Acrónimos

| | |
|-------------|---|
| ACL | Acordo de Comércio Livre |
| ACT/EMP | <i>Bureau</i> da OIT para as Atividades dos Empregadores |
| ACTRAV | <i>Bureau</i> da OIT para as Atividades dos Trabalhadores |
| AQI | Acordo quadro internacional |
| CAFTA–DR | Acordo de Comércio Livre entre a República Dominicana – América Central – Estados Unidos da América |
| CDE | Conselho de Diretores Executivos |
| CEACR | Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações) |
| CFI | Corporação Financeira Internacional |
| CLS | Comité de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT |
| CSOR | Conta suplementar do orçamento regular |
| CTEO | Cooperação técnica extra orçamento |
| DECLARATION | Programa para a Promoção da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho |
| DIALOGUE | Departamento da OIT para as Relações de Trabalho e Emprego |
| EATTD | Equipas de apoio técnico ao trabalho digno |
| ECOSOC | Conselho Económico e Social das Nações Unidas |
| EM | Empresas multinacionais |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GENDER | <i>Bureau</i> da OIT para a Igualdade de Género |
| IPEC | Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil |
| NORMES | Departamento da OIT das Normas Internacionais do Trabalho |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| OR | Orçamento regular |
| PDFT | Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho |
| PNUAD | Plano Quadro das Nações Unidas de Apoio ao Desenvolvimento |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPP | Parcerias público privadas |
| PTDP | Programas de Trabalho Digno por País |

| | |
|--------|--|
| QPE | Quadro de Políticas Estratégicas |
| RSE | Responsabilidade Social das Empresas |
| SAP-FL | Programa de Ação Especial para o Combate do Trabalho Forçado |
| SGP | Sistemas generalizados de preferências |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para as Crianças |
| ZFIE | Zonas francas industriais de exportação |

Introdução

1. Enquanto Organização movida pelos valores do tripartismo, dedicada à promoção da justiça social, a OIT, ao longo da sua história, reconheceu e agiu de acordo com a responsabilidade de defender e fazer avançar os princípios e direitos no trabalho.

2. Entre o extenso *corpus* de direitos no trabalho definido pelas normas da OIT, a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo da negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação no emprego e na profissão são reconhecidos pela OIT e pela comunidade internacional como princípios e direitos fundamentais no trabalho. Estas quatro categorias de princípios e direitos enformam a Constituição da OIT. A Declaração de Filadélfia de 1944, anexa à Constituição da OIT, teve, relativamente a esta questão, um papel crucial ao sublinhar que todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais.

3. Estes princípios e direitos fundamentais no trabalho foram expressos e desenvolvidos nas oito Convenções da OIT reconhecidas como fundamentais.¹ A adoção destas oito Convenções, desde a Convenção (N.º 29), sobre o Trabalho Forçado, de 1930, até à adoção da Convenção (N.º 182), sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999, decorreram sete décadas da história da OIT do século vinte. Neste período, o estabelecimento, em 1950, de um procedimento especial de exame das queixas de violação da liberdade sindical, mesmo sem a ratificação da respetiva Convenção - que levou à criação de um Comité de Liberdade Sindical junto do Conselho de Administração - destaca-se como o primeiro mecanismo de reconhecimento institucional dos fundamentos constitucionais de algumas categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho como sendo considerados fundamentais.

4. Mas foi necessário chegar aos anos de 1990, com a dinâmica do pós-Guerra Fria de uma economia mundial a seguir com crescente convicção na via da globalização, para que fossem dados passos decisivos no explícito reconhecimento destes princípios e direitos como constituindo uma categoria específica. Na sequência do apelo lançado, em 1995, pela Cimeira Mundial de Copenhaga para o Desenvolvimento Social, de que fossem salvaguardados e promovidos os «direitos

¹ A Convenção (N.º 29) sobre Trabalho Forçado, de 1930, a Convenção (N.º 105) sobre Abolição do Trabalho Forçado, de 1957, a Convenção (N.º 87) sobre Liberdade Sindical e Protecção do Direito de Organização, de 1948, a Convenção (N.º 98) sobre Direito de Organização e de Negociação Colectiva, de 1949, a Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de Remuneração, de 1951, a Convenção (N.º 111) sobre Discriminação no Emprego e na Profissão, de 1958, a Convenção (N.º 138) sobre Idade Mínima, de 1973, e a Convenção (N.º 82), sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999.

básicos dos trabalhadores», tendo em vista alcançar um crescimento económico sustentado e um desenvolvimento sustentável,² e com o impulso dado com o compromisso da Conferência de Ministros dos países da Organização Mundial do Comércio, de Singapura, em 1996, de «cumprimento das normas fundamentais do trabalho reconhecidas internacionalmente»,³ foi adotada, em 1998, pela Conferência Internacional do Trabalho, a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e o seu mecanismo de seguimento. A Declaração de 1998 torna claro que todos os Membros têm um dever, que resulta do simples facto de pertencerem à Organização, de respeitar, promover e realizar, de boa fé e de acordo com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto das respetivas Convenções. Reconhece, igualmente, a obrigação da OIT de apoiar os seus Membros na realização desse objetivo.⁴

5. Num sentido mais lato, a OIT tem a obrigação de apoiar os seus Membros nos seus esforços para implementar de forma global a Agenda do Trabalho Digno, como está definido no Prefácio da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (Declaração sobre Justiça Social), adotada na Conferência, em 2008. De acordo com a Declaração, os compromissos e esforços dos Membros e da Organização para realizar o mandato constitucional da OIT devem basear-se nos quatro objetivos estratégicos, igualmente importantes, desta Declaração.⁵ Nestes objetivos inclui-se o de «respeitar, promover e aplicar os princípios e direitos fundamentais no trabalho, que se revestem de particular importância não só enquanto direitos, mas também enquanto condições necessárias à plena realização de todos os objetivos estratégicos».⁶

6. Assim, é a Declaração sobre a Justiça Social, a Declaração de 1998 e o seu mecanismo revisto de seguimento, a funcionar desde 2010, que definem o quadro institucional e o objetivo deste relatório. Geralmente, os debates anuais recorrentes na Conferência destinam-se a reexaminar as tendências em relação a cada objetivo estratégico, com vista a reforçar a ligação entre as necessidades dos Membros e a ação da OIT para ir ao seu encontro, com base num relatório global objetivo preparado pelo Bureau Internacional do Trabalho. Segundo o mecanismo de seguimento revisto da Declaração de 1998, e com o seguimento da Declaração sobre Justiça Social este relatório deve, em particular, proporcionar um retrato global dinâmico relativamente às quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, durante o período anterior, e servir de base à avaliação da ação da OIT e à determinação das suas prioridades. O presente relatório constitui o primeiro Relatório Global submetido à Conferência, tendo em vista o debate recorrente sobre

² United Nations: *Report of the World Summit for Social Development (Copenhagen, 6–12 March 1995)*, “Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action of the World Summit for Social Development”, A/CONF.166/9, parágrafo 54.

³ World Trade Organization (WTO): “Singapore Ministerial Declaration”, 13 Dec. 1996, WT/MIN(96)/DEC, parágrafo 4.

⁴ ILO: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, ILC, 86th Session, Geneva, 18 June 1998.

⁵ Nos termos da Declaração sobre Justiça Social (Parte I (A)) da OIT, são quatro os objetivos estratégicos igualmente importantes: (i) promover o emprego; (ii) desenvolver e melhorar as medidas de proteção social; (iii) promover o diálogo social e o tripartismo; e (iv) respeitar, promover e realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho.

⁶ ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC, 97th Session, Geneva, 10 June 2008. NT: existe versão em língua portuguesa disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf

os princípios e direitos fundamentais no trabalho de acordo com o seguimento revisto da Declaração sobre Justiça Social de 1998.

7. Por conseguinte, a sua estrutura responde a este duplo objetivo de proporcionar uma base de conhecimento fiável sobre o que está acontecer no mundo do trabalho, no que concerne aos princípios e direitos e de examinar o impacto das atividades pertinentes da OIT, e o modo como podem ser melhoradas. As últimas experiências sobre os debates recorrentes sugerem que alcançar o equilíbrio certo entre estes dois elementos pode ser um desafio – e não menos importante, se as expectativas dos diferentes mandantes divergirem. Vale a pena relembrar que o trabalho preparatório para a Declaração sobre a Justiça Social falava de «uma mudança fundamental de abordagem, passando dos relatórios tradicionais, que disseminam informação, para os que incitam à ação».⁷

8. Isto parece tanto mais importante quanto a discussão deste relatório terá lugar ao mesmo tempo e beneficiará da análise pela Conferência do Exame de Conjunto realizado pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) sobre as oito Convenções fundamentais.⁸ Evitar a duplicação e assegurar o máximo de complementaridade entre estes dois exercícios exige que seja respeitada a natureza distintiva de cada um: o Exame de Conjunto proporciona uma análise jurídica exaustiva, enquanto este relatório é um documento de orientação política que responde a um mandato específico.

9. A estrutura do relatório corresponde estritamente a esse mandato. Ao mesmo tempo, o relatório aborda o contexto de mudança acelerada referida na Declaração sobre a Justiça Social. Tem havido um notável reforço do consenso em redor da definição e universalidade dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, os quais corporizam valores e obrigações duradouros. Não obstante, o contexto em que esses princípios e direitos estão a ser respeitados e promovidos está a mudar a um ritmo sem precedentes. Tal facto tem, inevitavelmente, implicações nas atividades da OIT, o que justifica a atenção dada não só às características do mundo do trabalho, que são novas ou que são cada vez mais significativas, que se mostram importantes para o exercício dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, mas também às iniciativas inovadoras para as abordar. Nalguns casos pode ser controversa e pouco clara a postura da OIT a este respeito. Estas são boas razões para a tratar neste relatório.

10. Este primeiro debate recorrente sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho acontece num tempo de crise no mundo do trabalho, quando continuam a colocar-se questões acerca do futuro da globalização. Não é objetivo deste relatório responder a estas questões. Mas não pode ignorar a realidade de que a crise induziu condições que dão lugar ao aparecimento de circunstâncias em que a liberdade sindical e de negociação coletiva, em particular, estão sob pressão, nem que existe um maior perigo de recurso a trabalho infantil ou trabalho forçado, nem que fica comprometido o necessário empenhamento na luta em curso para a eliminação da discriminação no emprego.

⁷ ILO: *Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, Report V, ILC, 96th Session, Geneva, 2007, parágrafo 27.

⁸ ILO: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 101st Session, Geneva, 2012.

11. O Pacto Global para o Emprego de 2009 antecipa algumas destas eventualidades ao insistir que o respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho é um fator crítico para a recuperação e o desenvolvimento.⁹ O Pacto observa que todas as iniciativas para superar a crise devem ser completamente consistentes com estes princípios e direitos e, naturalmente, nestas condições de crise torna-se necessário aumentar os esforços e a vigilância para os proteger e promover.

12. Um dos desafios que se colocam à OIT e aos seus mandantes é o de assegurar que a crise não interrompe o progresso no sentido do respeito completo e universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e que estes são parte das estratégias para vencer a crise. Retirar dos atuais perigos e dificuldades, as oportunidades para continuar a progredir é uma enorme tarefa. Este relatório constitui uma base para explorar a forma de combinar o compromisso dos mandantes tripartidos da OIT com as próprias capacidades da Organização para que esse trabalho se realize.

⁹ ILO: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, ILC, 98th Session, Geneva, 19 June 2009.

Capítulo 1

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: direitos e condições necessárias

13. O reconhecimento mundial das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho foi o resultado de um longo processo, que ganhou velocidade nos anos de 1990. Nesse tempo, sobre o pano de fundo da aceleração da globalização e da liberalização do comércio no contexto do Uruguai Round (GATT), foi proposto que o respeito de determinadas normas internacionais do trabalho fosse uma condição prévia à participação no sistema de comércio multilateral, então em plena evolução. O debate internacional sobre esta proposta foi vigoroso e controverso. Na perspectiva da OIT e do seu mandato, o que estava em jogo era como combinar crescimento económico com progresso social e definir as condições em que era «possível habilitar as pessoas envolvidas a usufruir de uma repartição justa dos benefícios resultantes da liberalização do comércio internacional, cada país concebendo à sua maneira o conteúdo da proteção social mais apropriado» à sua situação nacional.¹ Quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho foram identificadas como constituindo estas condições.² Uma questão relacionada com esta matéria foi a de saber como é que a OIT podia assegurar que estes princípios e direitos eram universalmente aplicados, mesmo na ausência de ratificação das correspondentes Convenções.

14. A Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (Declaração de 1998) e a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (Declaração sobre Justiça Social) estabeleceram os princípios e direitos fundamentais no trabalho não só como núcleo dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, mas também como condições necessárias à realização de todos os objetivos estratégicos da OIT. Nesta base, a comunidade internacional tem reconhecido que os princípios e direitos fundamentais no trabalho devem desempenhar um papel específico no debate mais vasto sobre a equidade na globalização. Como este é o primeiro relatório que cobre simultaneamente as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, serão analisadas a seguir as principais características que tornam estes princípios e direitos tão importantes para o cumprimento do mandato da OIT.

¹ ILO: *The social dimensions of the liberalization of world trade*, Governing Body, Geneva, Nov. 1994, GB.261/WP/SLD/1, parágrafo 5.

² *Ibid.*, parágrafo 28: «a liberalização do comércio surge natural e logicamente para apelar pelo menos ao reconhecimento no campo social das condições que permitam aos trabalhadores negociar livremente as suas condições de trabalho, tanto a nível individual como coletivo».

Os princípios e direitos fundamentais no trabalho

15. Os princípios e direitos fundamentais no trabalho estão inseridos na Constituição da OIT.³ Como foi enfatizado nos trabalhos preparatórios da Declaração de 1998, «os direitos fundamentais não são fundamentais porque a Declaração o afirma; a Declaração afirma que são fundamentais porque o são».⁴ Estes princípios e direitos são definidos como fundamentais, não para estabelecer hierarquias, nem por menosprezo em relação a outras normas internacionais do trabalho. Antes pelo contrário, como está mencionado na Declaração sobre Justiça Social, os princípios e direitos fundamentais no trabalho são instrumentais na promoção das normas internacionais do trabalho em geral e um meio chave para alcançar todos os objetivos constitucionais da Organização.⁵

16. Os princípios e direitos fundamentais no trabalho emergem das oito Convenções fundamentais, assim como de um certo número de outras normas da OIT.⁶ Contudo, o seu papel e impacto vão para além das obrigações específicas que derivam da ratificação dessas Convenções. Como foi lembrado na Declaração de 1998, todos os Membros, mesmo que não tenham ratificado as convenções em questão, têm o dever, que resulta simplesmente de pertencerem à Organização, de respeitar, promover e realizar os princípios relativos aos direitos fundamentais no trabalho e a Organização tem a correspondente obrigação de ajudar os seus Membros a alcançar esses objetivos.⁷

17. Os princípios e direitos fundamentais no trabalho são também reconhecidos como direitos humanos noutras fontes do direito internacional. Os princípios e direitos fundamentais no trabalho estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸ e em vários tratados nucleares sobre direitos humanos das Nações Unidas,⁹ incluindo O Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Cívicos¹⁰ e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais,¹¹ assim como

³ ILO: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, ILC, 86th Session, Geneva, 18 June 1998, annex revised 15 June 2010.

⁴ ILO: *Consideration of a possible Declaration of principles of the International Labour Organization concerning fundamental rights and its appropriate follow-up mechanism*, Report VII, ILC, 86th Session, Geneva, 1998, section II.

⁵ ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC, 97th Session, Geneva, 10 June 2008.

⁶ Ver Capítulo 3, secção D.

⁷ ILO: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, op. cit., parágrafo. 2.

⁸ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, Artigo 4 (proibição da escravatura), Artigo 20 (liberdade de associação), Artigo 23 (4) (direito a constituir ou a filiar-se em sindicatos), Artigo 7 (princípio de não discriminação), Artigo 23 (2) (direito a salário igual para trabalho igual, sem qualquer discriminação), Artigo 25 (2) (protecção especial das crianças) e Artigo 26 (direito à educação).

⁹ Inclui a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979; a Convenção dos Direitos das Crianças de 1989; a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Migrantes e das suas Famílias de 1990; e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006.

¹⁰ Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, Artigo 8 (proibição de trabalho forçado ou obrigatório), Artigo 22 (reconhecimento do direito de liberdade de associação, incluindo o direito de constituir ou de filiar-se em sindicatos) e Artigo 26 (direito de todas as pessoas a receber protecção efectiva contra a discriminação).

¹¹ Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, Artigo 2 (direito a gozar os direitos económicos, sociais e culturais sem discriminação), Artigo 6 (direito à liberdade de escolha e aceitação

numa série de instrumentos regionais.¹² A lista de direitos humanos no trabalho reconhecida nos instrumentos das Nações Unidas, e particularmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, vai para além dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e inclui outros direitos, tais como o direito a condições de trabalho seguras e saudáveis, o direito à segurança social, o direito a uma remuneração justa e o direito a um limite razoável do número de horas de trabalho.¹³

Os princípios e direitos fundamentais no trabalho como condições necessárias

18. Porque os princípios e direitos fundamentais no trabalho são direitos humanos próprios dos trabalhadores e dos empregadores, a sua realização constitui um fim em si mesmo. Cabe, por inerência, à OIT a responsabilidade de lutar por um mundo onde não haja trabalho infantil, nem discriminação e onde todos sejam livres de organizar e defender os seus interesses. Mas a Declaração sobre Justiça Social também enfatiza que os princípios e direitos fundamentais no trabalho são condições habilitadoras para a plena realização de todos os objetivos estratégicos da OIT e que estes objetivos são indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente. O preâmbulo da Declaração de 1998 destaca os aspetos chave da natureza habilitadora dos princípios e direitos fundamentais no trabalho: «a fim de manter a ligação do progresso social ao crescimento económico, a garantia dos princípios e dos direitos fundamentais no trabalho tem uma importância e um significado especiais, por possibilitar que os próprios interessados reivindiquem livremente e com oportunidades iguais a sua justa participação nas riquezas que contribuíram para criar e que realizem plenamente o seu potencial humano.»¹⁴ A realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, para além de ser um fim em si mesmo, é por conseguinte um meio para promover todos os objetivos da OIT.

19. Há muito tempo que a OIT atribui particular importância à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. Como foi destacado no Exame de Conjunto realizado, este ano, pela CEACR sobre as oito Convenções fundamentais, a liberdade sindical e a negociação coletiva são vitais para habilitar os empregadores e trabalhadores «a definir regras na área das condições de trabalho, incluindo salários, a fazer valer as suas reivindicações de âmbito mais geral e a conciliar os seus respetivos interesses».¹⁵ A liberdade sindical é também importante

de um trabalho), Artigo 8 (direito a constituir sindicatos, incluindo o direito à greve) e Artigo 10 (protecção das crianças da exploração social e económica).

¹² Por exemplo, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981; a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, de 1969; a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos, de 1950; e a Carta Social Europeia, de 1961 (revista em 1996).

¹³ Ver em particular a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigos 22 e 24 e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Artigo 7.

¹⁴ ILO: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, op. cit., preâmbulo.

¹⁵ ILO: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 101st Session, Geneva, 2012, parágrafo. 51.

para assegurar a efetiva aplicação da legislação laboral, visto que organizações de empregadores e de trabalhadores fortes e independentes agem como guardiões do respeito pela legislação laboral na prática e dão uma importante contribuição para a eficácia da inspeção do trabalho. A existência de um diálogo social profícuo entre parceiros independentes proporciona um contributo fundamental para a elaboração de políticas económicas e sociais, incluindo as no domínio do emprego e da proteção social, que tomem em conta os interesses e as necessidades de todos os intervenientes na economia.

20. Enquanto violações graves da dignidade humana e da autonomia pessoal, o trabalho forçado, a discriminação e o trabalho infantil contribuem para o persistente ciclo de pobreza. O trabalho infantil pode ter consequências graves a nível da educação, da saúde e do desenvolvimento das suas vítimas.¹⁶ Os efeitos nocivos do trabalho infantil prejudicam as oportunidades dos jovens adultos de fazerem a transição para o trabalho digno e conduzirão, mais tarde, na sua vida, a que tenham um emprego de baixa qualidade, a baixos salários, à vulnerabilidade social e à marginalização. Do mesmo modo, as vítimas de trabalho forçado e de discriminação enfrentam grandes dificuldades no acesso a oportunidades justas de emprego e no desenvolvimento das suas competências profissionais. Estão em situação muito difícil para fazer valer os seus direitos no trabalho e defrontam grandes obstáculos para se fazerem representar coletivamente nos processos de diálogo social. Em resultado destas múltiplas exclusões, que acarretam custos económicos significativos para as sociedades em causa, é seriamente prejudicada a realização dos objetivos estratégicos da OIT relativos ao emprego, à proteção social e ao diálogo social.

21. A violação de uma das categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho tem portanto um impacto adverso no respeito e realização das outras. É o que acontece, em particular, quando os trabalhadores não podem exercer a liberdade sindical e participar na negociação coletiva. Se não tiverem uma voz coletiva, não estarão em posição de procurar uma solução para remediar as causas profundas da sua vulnerabilidade. As situações de trabalho forçado, discriminação e trabalho infantil raramente são resolvidas através da ação individual. E vice-versa, estas situações provocam um grande desempoderamento e constituem grandes barreiras ao exercício da liberdade sindical.

22. A emergência do conceito de trabalho digno conduziu ao reconhecimento da importância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho para a realização de todos os objetivos estratégicos da OIT e do seu impacto coletivo para alcançar a justiça social no contexto da globalização. A Declaração sobre Justiça Social enfatiza a necessidade de promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho como parte da estratégia global e integrada da OIT para o trabalho digno.¹⁷ A complementaridade entre os princípios e direitos fundamentais no trabalho, enquanto «direitos e condições necessárias», e a estratégia integrada para o trabalho digno sustentam, por consequência, a aplicação efetiva do mandato da OIT e o

¹⁶ «Trabalho infantil» significa o trabalho realizado por criança que não atingiu a idade legal aplicável para esse tipo de trabalho, ou trabalho que, dada a sua natureza ou condições prejudiciais, é considerado inaceitável para crianças e é proibido.

¹⁷ ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, op. cit., Parte I (B).

avanço do progresso social.¹⁸ Neste sentido, embora a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho não seja em si mesma suficiente para assegurar o progresso social universal, é um pré-requisito indispensável.

Ligando o desenvolvimento económico e social

23. A investigação económica tem confirmado com dados empíricos que o trabalho forçado, o trabalho infantil e a discriminação são os maiores obstáculos ao desenvolvimento económico e contribuem para a persistência da pobreza. Por exemplo, um estudo do IPEC-OIT, de 2004, demonstrou que os benefícios económicos da eliminação do trabalho infantil seriam cerca de sete vezes mais elevados do que os custos necessários para a sua eliminação.¹⁹ No mesmo sentido, o Banco Mundial tem repetidamente enfatizado que a discriminação de género impede o desenvolvimento económico.²⁰ Além disso, resultados da investigação convergente da OIT e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) têm destacado que a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho contribuem para uma distribuição mais equilibrada do rendimento e para a redução de desigualdades excessivas, preparando, assim, o caminho para o crescimento económico sustentável.²¹

24. No entanto, por vezes, são apresentados argumentos no sentido de que o respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho pode, especialmente no curto prazo, constituir um obstáculo para a eficiência económica e a competitividade. Estas controvérsias surgiram predominantemente em relação à liberdade sindical e à negociação coletiva. A OIT, em conjunto com outras organizações internacionais, tem posto em causa esta suposição e sublinhado a importância de ultrapassar as abordagens excessivamente centradas nos custos do trabalho. Com efeito, um crescimento económico sustentável, que gere um progresso social duradouro, depende de forma decisiva de uma série de fatores. Só através da inclusão de uma análise dos benefícios económicos da estabilidade e da legitimidade sociais, do desenvolvimento do capital humano, dos efeitos da distribuição do rendimento e da melhoria da produtividade e do desempenho da empresa, que decorrem do exercício dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, é que pode ser obtida uma avaliação mais precisa. Ainda que benefícios a curto prazo possam resultar para aqueles que querem e aceitam agir contrariamente à Declaração de 2008 para obter vantagens competitivas de violações dos princípios e direitos fundamentais no

¹⁸ ILO: *Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, Report V, ILC, 96th Session, Geneva, 2007, parág. 15: «Do ponto de vista do princípio, como já estava implícito quer na Declaração de Filadélfia quer na Declaração de 1998, isto significa que os aspetos qualitativos (incluindo o respeito pelos direitos fundamentais) e os aspetos quantitativos de progresso social são indissociáveis». O relatório também articula os elementos da «estratégia integrada», ou seja, a interdependência dos quatro objetivos estratégicos, a autonomia e a solidariedade, o envolvimento dos constituintes tripartidos, a não-interferência na autonomia dos Estados-membros e o peso relativo de cada um dos quatro objetivos estratégicos na combinação das políticas. Não foi formulada qualquer objeção a este respeito durante a discussão.

¹⁹ ILO: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Geneva, 2004).

²⁰ World Bank: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Washington, DC, 2001).

²¹ Ver por exemplo, OECD: *Divided we stand: Why inequality keeps rising* (Paris, 2011); ILO: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of globalization* (Geneva, 2008); ILO: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Geneva, 2009).

trabalho, a evidência mostra que tais abordagens, para além de serem contrárias aos compromissos decorrentes de ser membro da OIT, a longo prazo não beneficiam nem as empresas nem as sociedades. A liberdade sindical e o direito de negociação coletiva – através do incremento da estabilidade política e social – conduzem a resultados económicos positivos de longo prazo.²² Por exemplo, os níveis de investimento direto estrangeiro tendem a ser positivamente influenciados pelo respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, contrariando as alegadas vantagens do nivelamento por baixo.²³

25. Estes debates assumem, sem dúvida, uma nova forma, à luz da atual crise financeira e económica. Numa série de países, fortemente afetados por problemas de dívida pública e de competitividade, as reformas estruturais são direcionadas para os mecanismos de negociação coletiva com o objetivo de eliminar aquilo que tem sido visto, por alguns setores, como rigidez do mercado de trabalho. Contrariamente, em alguns países, mecanismos bem coordenados de negociação coletiva têm contribuído para mitigar os efeitos da crise e acelerar a recuperação. A crise, que ocorreu depois de décadas de incremento da desigualdade, tem também servido para trazer à luz o papel dos princípios e direitos fundamentais no trabalho no reforço da relação entre ganhos de produtividade e rendimento do trabalho, o que constitui a chave para o crescimento económico sustentável.²⁴ Quer a OIT quer o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm destacado a necessidade de um equilíbrio na distribuição dos ganhos de produtividade para assegurar um nível suficiente da procura agregada, sem a qual o crescimento económico mundial e o emprego agregado não atingirão os níveis anteriores à crise.²⁵ A este respeito, de acordo com investigação recente da OIT, mais esforços para realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho podem reequilibrar significativamente a distribuição dos rendimentos, proporcionando assim o estímulo que a economia mundial precisa, e que os orçamentos públicos não são capazes de fornecer nas circunstâncias atuais.²⁶

Princípios e direitos fundamentais no trabalho para uma globalização justa

26. Em larga medida, a atenção dada, desde os anos de 1990, aos princípios e direitos fundamentais no trabalho tem sido estimulada por uma ampla perceção da necessidade de estabelecer um mínimo universal de «regras do jogo» para o mundo do trabalho e pelo natural interesse de cada país em ver outros países alcançarem um melhor equilíbrio entre crescimento económico e progresso social. Sem tais regras, a globalização tem sido vista como sendo capaz de minar o progresso social, permitindo que alguns alcancem o

²² Ver, por exemplo, P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO, 2000).

²³ Ver, por exemplo, D. Kucera: “Core labour standards and foreign direct investment”, in *International Labour Review*, 141/1-2, 2002.

²⁴ Ver, por exemplo, OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996); OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000); ILO: *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis* (Geneva, 2010).

²⁵ M. Kumhof and R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper No. 10/268 (Washington, DC, IMF, 2010); ILO: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Geneva, 2011); R. Torres: *Wage and the global crisis: Evidence and policy issues*, artigo preparado para o International Institute for Labour Studies for the High-level Conference on Wage Trends in Europe, Brussels, 15 Sep. 2011.

²⁶ Ver ILO: *World of Work Report 2011*, op. cit.

sucesso económico à custa das conquistas sociais de outros. Algumas iniciativas para definir condições iguais para todos face à globalização através da realização universal dos princípios e direitos fundamentais sofreram forte oposição por se pensar serem motivadas pelo desejo de proteger os mercados nacionais de uma nova concorrência do exterior. Este facto levou à inclusão na Declaração de 1998 do parágrafo 5.º, que sublinha «que as normas do trabalho não poderão ser usadas para fins comerciais protecionistas ... e (além disso) que a vantagem comparativa de qualquer país não poderá ser de qualquer modo posta em causa com base na presente Declaração.» Dez anos depois, a Declaração sobre a Justiça Social reiterou os termos da Declaração de 1998 em relação aos motivos protecionistas, acrescentando «que a violação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho não poderá ser invocada nem utilizada como vantagem comparativa legítima». ²⁷

27. Esta formulação é decisiva ao definir a posição da comunidade internacional sobre o lugar e a importância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho num sistema internacional globalizado e aberto. No entanto, o debate atual mostra que permanecem sérias preocupações em relação a duas questões em particular. A primeira tem as suas raízes no contínuo crescimento da desigualdade, quer nos países quer entre países. Se a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho foi considerada como um mecanismo chave para permitir a toda a gente no mundo do trabalho a reivindicação de uma justa partilha dos benefícios da globalização, então pode ser vista como uma medida que ficou aquém. A questão é, então de saber se os níveis inaceitáveis de desigualdade podem ser atribuídos à incapacidade para realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho ou se se devem a outros fatores. Em segundo lugar, a atual crise levou ao ressurgimento de preocupações de que as disposições existentes para a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho tenham sido simplesmente insuficientes para estabelecer a igualdade que alguns previram. O argumento que tem sido aduzido é o de que, apesar dos esforços feitos, alguns não estão ainda a jogar de acordo com as regras e que não foi feito o suficiente para os fazer jogar de acordo com elas.

28. Estas duas questões levantam interrogações fundamentais sobre a efetividade da ação da OIT para a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho no âmbito da Declaração sobre Justiça Social de 1998, bem como sobre o empenhamento, o papel e o contributo de outros atores. Não se trata de saber se os princípios e direitos fundamentais no trabalho devem ser respeitados ou não. Durante os trabalhos preparatórios para a Declaração de 1998, foi lembrado que, em razão da verdadeira natureza dos princípios e direitos em questão, a sua realização não poderia estar dependente dos níveis de desenvolvimento nacional. ²⁸ Esta questão, tendo em conta o atual contexto, é antes saber como é que os princípios e direitos fundamentais no

²⁷ ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, op. cit., Parte I (A)(iv).

²⁸ Na intervenção da Conferência sobre o Emprego, em 1996, do G7, o Director-Geral considerou que foram apresentadas três razões para explicar porque é que o respeito pelos direitos fundamentais no trabalho, como foram mais tarde designados, não poderia estar condicionado ao nível de desenvolvimento de um país: (i) «Para que um Estado possa legitimamente recusar a intervenção da comunidade internacional em nome do respeito pelas suas opções ou preferências quanto à proteção social é preciso que exista, pelo menos, a possibilidade nesse país de fazer opções ou exprimir preferências, por isso a liberdade individual e coletiva, em particular a liberdade sindical, devem ser reconhecidas»; (ii) «... aqueles direitos são já reconhecidos como sendo inerentes à dignidade humana pela Declaração Universal dos Direitos Humanos ...»; (iii) «... A proibição do trabalho forçado e a liberdade sindical são (...) requisitos prévios para a liberdade e transparência no mercado de trabalho e podem também ser vistos como a extensão natural do comércio livre no mercado global ...» in ILO: *The social dimension of the liberalization of international trade; Contribution to the G7 Employment Conference submitted by the Director-General of the International Labour Office*, G/E.C./1996/2 (Geneva, 1996).

trabalho podem ser melhor incorporados nas políticas económicas e sociais. Este problema é de particular relevância tanto nos países que estão a enfrentar dificuldades económicas, como naqueles que se estão a esforçar para garantir que o desenvolvimento nacional é mais inclusivo e sustentável.

29. A presente discussão recorrente tem por objetivo central responder a estas questões fundamentais, proporcionando, em particular, uma oportunidade para reforçar o compromisso coletivo nos princípios e direitos fundamentais no trabalho e para identificar os meios mais adequados de traduzir esse compromisso em ação efetiva.

Capítulo 2

Tendências e lacunas na realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

30. Este capítulo recorre à complementaridade existente entre a Declaração de 1998, a Declaração sobre Justiça Social e a natureza promocional dos respetivos mecanismos de seguimento para fornecer um breve panorama da situação relativamente à ratificação das Convenções fundamentais e traçar um quadro global das tendências e lacunas das medidas tomadas para a realização das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Baseia-se nos últimos quatro Relatórios Globais publicados entre 2008 e 2011 e na análise realizada pela CEACR para o Exame de Conjunto deste ano.¹

A. Situação relativa à ratificação das Convenções fundamentais

31. A taxa de ratificação das Convenções fundamentais corresponde a mais de 90 por cento. A 31 de dezembro de 2011, foi registado um total de 1.326 ratificações das oito Convenções fundamentais de um total potencial de 1.464 ratificações por parte dos 183 Estados-membros da OIT. Desde o início da campanha para a ratificação das Convenções fundamentais, em 1995, (ver Capítulo 3) a taxa de ratificação destas Convenções cresceu cerca de 68 por cento, sendo o número de ratificações da Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999, particularmente elevado.

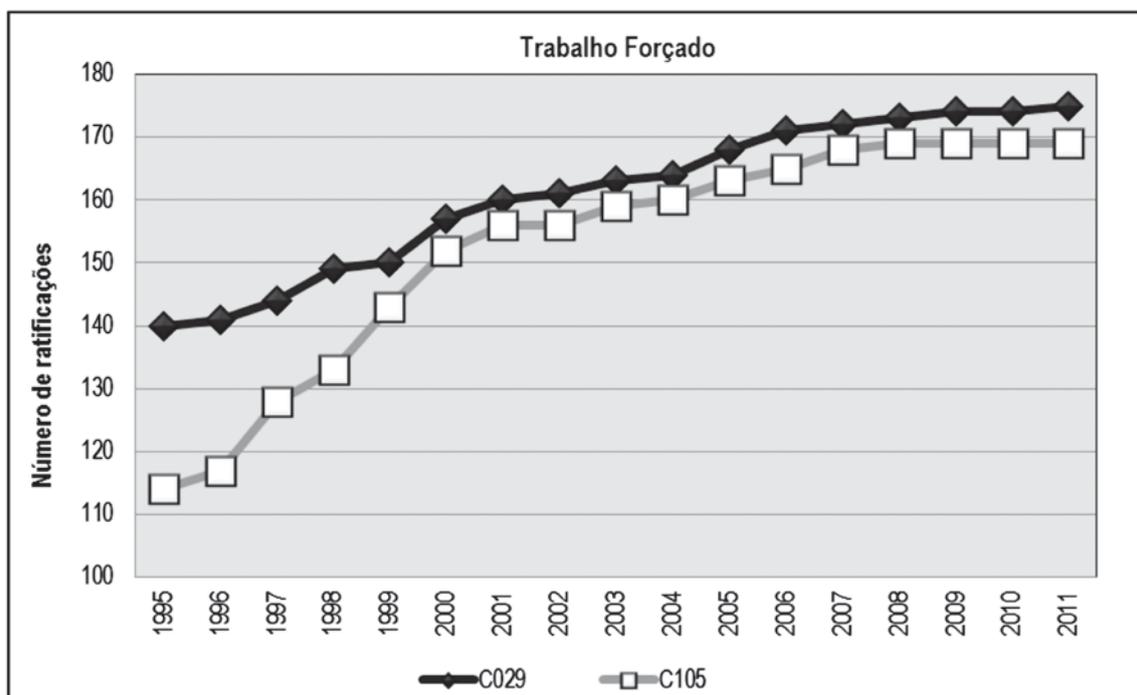
32. Para alcançar o objetivo de ratificação universal, fixado até 2015 pelo Diretor-Geral, são ainda necessárias 138 ratificações de 48 Estados-membros (ver Quadro 2.2). As Convenções N.º 29 e N.º 182 são, das fundamentais, as mais ratificadas com, respetivamente, 175 e 174 ratificações. A Convenção (N.º 87) sobre Liberdade Sindical e Proteção do Direito Sindical, de 1948, é das Convenções fundamentais a que continua a ter o mais baixo número de ratificações, i.e.150.

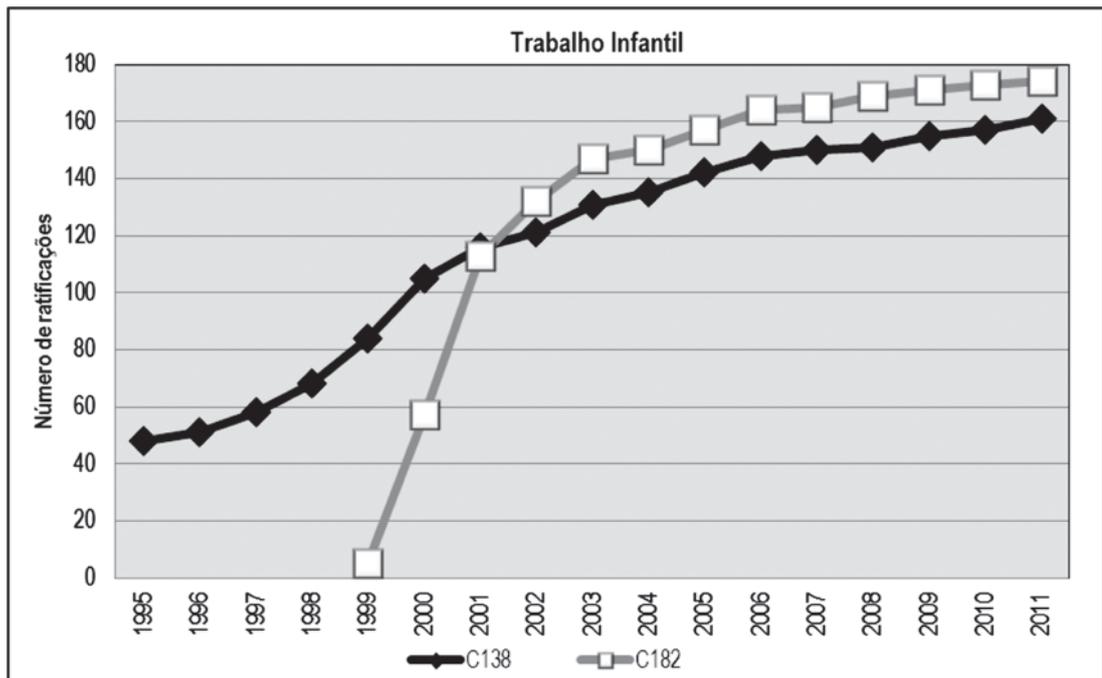
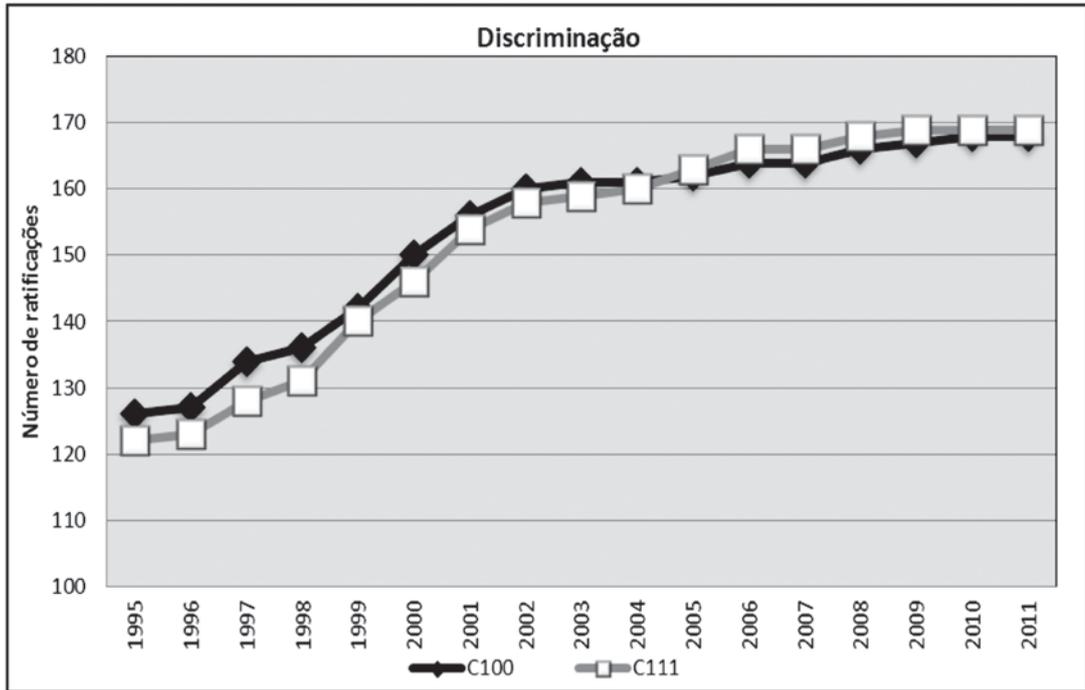
¹ ILO: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the ILO Constitution), Report III (Part 1B), ILC, 101st Session, Geneva, 2012.

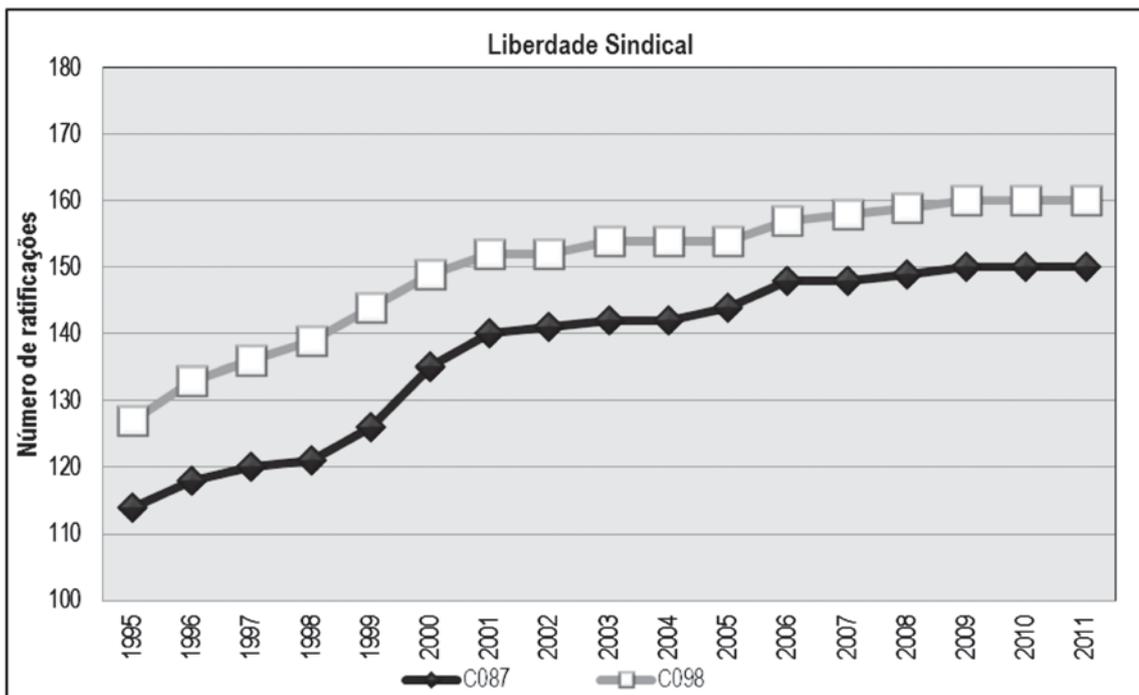
Quadro 2.1. Ratificações das Convenções fundamentais desde 1995

| Convenção N.º | Novas ratificações desde o início da campanha de ratificação de 1995 | Total de ratificações em 31 de dezembro de 2011 |
|---------------|--|---|
| C.29 | 35 | 175 |
| C.87 | 36 | 150 |
| C.98 | 33 | 160 |
| C.100 | 42 | 168 |
| C.105 | 55 | 169 |
| C.111 | 47 | 169 |
| C.138 | 113 | 161 |
| C.182 | 174 | 174 |
| Total | 535 | 1 326 |

Gráfico 2.1. Evolução das ratificações das Convenções fundamentais desde 1995

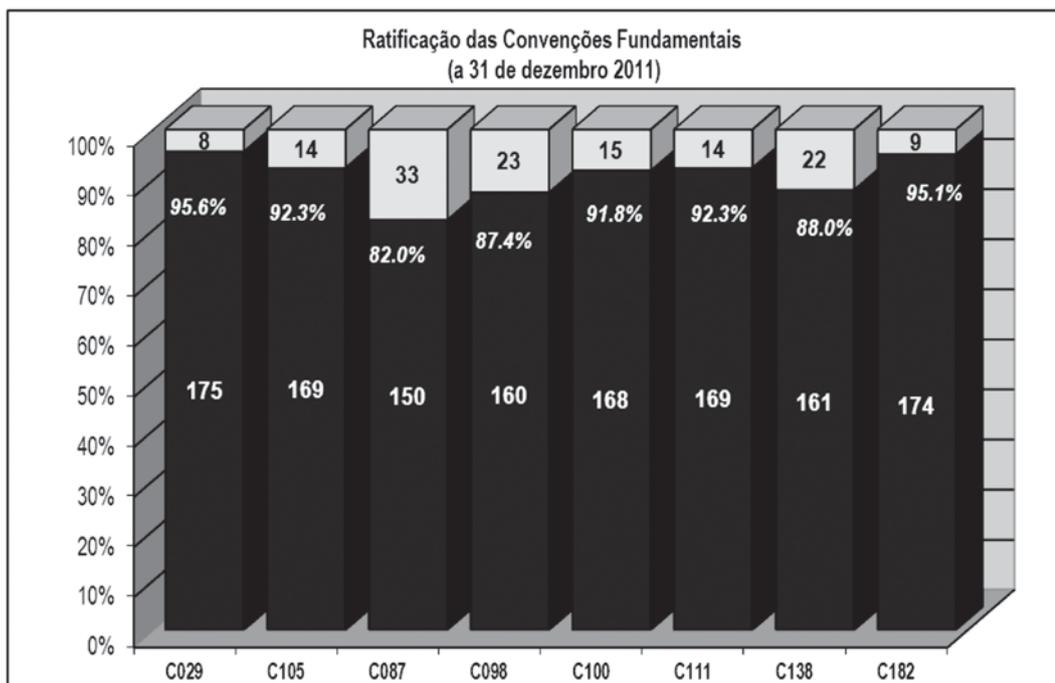






33. As convenções sobre trabalho infantil foram responsáveis pela maioria das ratificações nos últimos cinco anos. Excluindo as Convenções N.º 138 e N.º 182, o ritmo de ratificação das restantes seis Convenções fundamentais baixou consideravelmente desde 2007. A ratificação universal destas Convenções fundamentais continua a ser um grande desafio, em particular quando se tem em consideração que 11 das 20 ratificações dos últimos cinco anos foram de novos Estados Membros. E mais, que a aplicação das Convenções fundamentais não tem sido extensiva a um número significativo de territórios não metropolitanos (ver quadro 2.2).

Gráfico 2.2. Número total de ratificações e de não ratificações por Convenção fundamental



Quadro 2.2. Estado de aplicação nos territórios não metropolitanos das Convenções fundamentais ratificadas

| Membro | Território não metropolitano | Convenções ratificadas mas ainda não aplicadas |
|----------------|--|--|
| Austrália | Ilhas Norfolk | 111, 182 |
| China | RAE de Hong Kong | 100, 111 |
| Dinamarca | Ilhas Faroé | 100, 111, 138, 182 |
| | Groenlândia | 98, 100, 111, 138, 182 |
| Estados Unidos | Samoa Americana, Guam, Ilhas Mariana do Norte, Porto Rico, Ilhas Virgínia dos Estados Unidos | 105, 182 |
| França | Polinésia francesa, Nova Caledónia | 138, 182 |
| | Terras Austrais e Antárticas Francesas | 29, 100, 105, 138, 182 |
| Nova Zelândia | Toquelau | 98, 182 |
| Países Baixos | Aruba | 98, 100, 111 |
| | Curaçao, Sint Maarten | 98, 100, 111, 138, 182 |
| Reino Unido | Anguilla, Bermuda, Ilhas Virgens Britânicas, Isle of Man, Jersey, Montserrat | 100, 111, 138, 182 |
| | Falkland Islands (Malvinas), Guernsey, St Helena | 100, 111, 138 |
| | Gibraltar | 111, 138, 182 |

34. Ainda que a taxa de ratificação das Convenções fundamentais seja superior a 90 por cento, a sua cobertura a nível da população mundial é bastante mais baixa, uma vez que alguns países que não ratificaram as Convenções fundamentais são muito populosos. Surpreendentemente, mais de metade da população mundial vive em países que ainda não ratificaram as Convenções nem sobre liberdade sindical nem sobre direito de negociação coletiva. Em contrapartida, a Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de Remuneração, de 1951, abrange cerca de 95 por cento da população mundial (ver Quadro 2.3).

Quadro 2.3. Percentagem da população mundial abrangida pelas Convenções fundamentais ^a

| | C.29 | C.105 | C.87 | C.98 | C.100 | C.111 | C.138 | C.182 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| Percentagem da população mundial abrangida pela ratificação | 74.6% | 75.2% | 45.9% | 49.6% | 94.4% | 91.3% | 70.3% | 81% |
| Países não abrangidos pela ratificação da Convenção ^b | Américas: Estados Unidos Ásia: Afganistão, Brunei, China, Darussalam, Ilhas Marshall, República da Coreia, República da Coreia, República das Maldivas, Tuvalu | Ásia: Brunei, China, Darussalam, Ilhas Marshall, Salomão, Japão, República da Coreia, República Democrática Popular do Laos, República Malásia, República das Maldivas, Mianmar, Singapura, Timor-Leste, Tuvalu, Vietname | África: Guiné-Bissau, Marrocos, Quênia, Somália, Sudão Américas: Brasil, Estados Unidos Ásia: Afganistão, Brunei, China, Darussalam, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Malásia, Nepal, Nova Zelândia, República da Coreia, República Democrática Popular do Laos, República Islâmica do Irão, República das Maldivas, Singapura, Tailândia, Tuvalu, Vietname Estados Árabes: Arábia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraque, Jordânia, Líbano, Omã, Qatar Europa: Uzebequistão | África: Somália Américas: Canadá, Estados Unidos, México, Ásia: Afganistão, Brunei, China, Darussalam, Ilhas Marshall, Índia, Malásia, Salomão, Japão, República da Coreia, República Democrática Popular do Laos, República Islâmica do Irão, República das Maldivas, Mianmar, República Islâmica do Irão, República da Coreia, República das Maldivas, República Democrática Popular do Laos, República das Maldivas, Singapura, Tailândia, Tuvalu, Vietname Estados Árabes: Arábia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Omã, Qatar | África: Libéria, Somália Américas: Estados Unidos, Suriname Ásia: Brunei, Darussalam, Ilhas Marshall, Japão, Malásia, Mianmar, República das Maldivas, Singapura, Ilhas Salomão, Índia, Tailândia, Timor-Leste, Tuvalu Estados Árabes: Bahrein, Kuwait, Omã, Qatar | Américas: Estados Unidos, Suriname Ásia: Brunei, Darussalam, Ilhas Marshall, Japão, Malásia, Mianmar, República das Maldivas, Singapura, Ilhas Salomão, Índia, Tailândia, Timor-Leste, Tuvalu Estados Árabes: Omã | África: Libéria, Somália Américas: Canadá, Estados Unidos, México, Santa Lúcia, Suriname Ásia: Austrália, Bangladeche, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Mianmar, República das Maldivas, Tuvalu Estados Árabes: Arábia Saudita, Bahrein Europa: Turquemenistão | África: Eritreia, Somália Américas: Cuba Ásia: Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Mianmar, República das Maldivas, Tuvalu |

^a As estatísticas da população mundial foram retiradas de *United Nations: World Population Prospects: The 2010 Revision*. Quando estavam disponíveis foram utilizadas outras fontes para : Antigua and Barbuda (http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda, estimativas de Maio de 2010); Dominica (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>, estimativa de 2008); Ilhas Marshall (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>, estimativa de 2000); Saint Kitts and Nevis (<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>); Tuvalu (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>, estimativa de 2010). Os números são relativos à população total, e não à população ativa, e apenas podem ser utilizados como o potencial número aproximado do número de pessoas que estão fora do âmbito de aplicação das Convenções fundamentais. Os números não incluem a população dos territórios não metropolitanos, ou determinadas categorias de trabalhadores que estão excluídos do âmbito de algumas Convenções, ou em conformidade com a flexibilidade de algumas Convenções.

^b Em itálico os países que embora tenham ratificado a Convenção, vieram a denunciá-la.

35. A situação dos 48 Estados-membros que não ratificaram nenhuma das Convenções fundamentais e as suas razões para não o terem feito variam muito e são reportadas ao Conselho de Administração no quadro do mecanismo de seguimento da Declaração de 1998.² Dos 138 casos de não ratificação,³ a maioria dos países em causa (83 por cento) manifestou a intenção de ratificar (62 por cento) ou referiu que a ratificação está em consideração (21 por cento). Muitos destes países relataram que estão a trabalhar ativamente para a ratificação (embora, em certos casos, esta razão tenha sido referida há já vários anos). Apenas 14 por cento dos casos de não ratificação das Convenções fundamentais são resultado de uma incapacidade relatada ou da ausência de intenção de ratificar. Os restantes 3 por cento de ratificações em falta referem-se a um único Estado-membro, que não indicou ao *Bureau* a sua posição relativamente à ratificação de algumas das Convenções fundamentais.⁴

36. Independentemente das suas intenções, muitos dos Estados-membros em causa referem que a ratificação tem sido adiada ou suspensa porque a sua legislação não está em conformidade com as disposições específicas da(s) Convenção(ões) em questão. Contudo, alguns também indicam que estão ativamente a rever a legislação nacional para melhorar a conformidade. Mas, para uns quantos países, algumas disposições das Convenções constituem o principal obstáculo à ratificação. São disso exemplos significativos, e de já longa data, o princípio do pluralismo sindical da Convenção N.º 87 e o requisito que resulta da Convenção N.º 29 de que o serviço militar obrigatório deve ser puramente de carácter militar.⁵ Outros países referem as observações dos órgãos de supervisão da OIT relativamente ao direito à greve e ao trabalho nas cadeias como obstáculos à ratificação.⁶

37. Muitos Estados que não ratificaram as Convenções fundamentais informam que as suas constituições, leis ou regulamentos reconhecem a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório e a eliminação da discriminação no emprego e na profissão.⁷ Apesar de a abolição efetiva do trabalho infantil não estar referida em algumas Constituições nacionais, é reconhecida em quase todos os países nas «suas políticas e disposições legislativas e/ou regulamentares, através do estabelecimento de um sistema de escolaridade mínima obrigatória e gratuita e da idade mínima de admissão ao trabalho e ao emprego».⁸

38. Contudo, os Estados que não ratificaram as Convenções fundamentais também mencionam os desafios que enfrentam em relação ao respeito, promoção e

² ILO: Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Governing Body, 310th Session, Geneva, Mar. 2011, GB.310/3. Ver também ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., Parte VI.

³ Estes números incluem os casos em que a Convenção fundamental ainda não foi ratificada (136 casos), assim como desde que a Convenção fundamental foi denunciada, ainda que inicialmente tenha sido ratificada (dois casos).

⁴ China, relativamente às Convenções N.º 29, N.º 87, N.º 98 e N.º 105.

⁵ República da Coreia.

⁶ Nova Zelândia (greves de solidariedade) e Malásia, respetivamente.

⁷ ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., Parte I, Capítulo 2.

⁸ ILO: Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work op. cit., parágrafo. 47; ver também os parágrafos 24, 37 e 67.

realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Esta situação decorre geralmente da falta de consciência pública, da falta de informação e de dados, das tradições sociais e culturais, das circunstâncias sociais e económicas, das disposições legais, das práticas de emprego prevalentes, da falta de capacidade das instituições governamentais responsáveis, da falta de capacidade das organizações de empregadores e de trabalhadores e da falta de diálogo social. No âmbito do seguimento da Declaração de 1998, o *Bureau* forneceu assistência técnica nestas áreas, embora a sua ação a este respeito tenha sido sujeita a constrangimentos orçamentais (ver Capítulo 3).

B. Quadro global dinâmico por categoria de princípios e direitos fundamentais no trabalho: principais tendências

1. Liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva

39. O direito de todos os trabalhadores e empregadores a constituir e associar-se em organizações de sua livre escolha com o objetivo de defender livremente os seus interesses e negociar coletivamente é um alicerce essencial do trabalho digno e um pilar indispensável da democracia. Apesar deste estatuto especial, confirmado pela Declaração sobre Justiça Social, isto não quer dizer que estes princípios e direitos tenham alcançado a aplicação universal. Desde o último Relatório Global sobre liberdade sindical em 2008, registou-se uma série de desenvolvimentos contraditórios, quer relativamente ao reconhecimento e proteção destes direitos, quer à extensão com que são exercidos.

Liberdade sindical e liberdades civis

40. A liberdade sindical não pode ser plenamente exercida num contexto em que as liberdades civis não são respeitadas. Isto acontece em situações de negação generalizada das liberdades civis fundamentais e da liberdade de ação democrática, em que trabalhadores e empregadores são, frequentemente, confrontados com a total privação dos seus direitos básicos, em particular, quando no regime político dominante não há tolerância em relação a organizações independentes ou às suas atividades. A história da OIT mostra que a luta dessas organizações está intimamente ligada aos processos de democratização e como os maiores progressos observados andam de mãos dadas com os processos de reforma política. A América Latina, a Europa Central do Leste e a África fornecem exemplos claros de um passado ainda recente. Mas atualmente a atenção deslocou-se para o mundo árabe, onde as históricas mudanças iniciadas na Tunísia no início de 2011 abriram novas oportunidades. O Egito teve de facto de pôr de lado décadas de monopólio sindical legalmente imposto e, pela primeira vez, foram registadas organizações independentes, enquanto uma nova lei sindical, aprovada pelo Governo, aguarda promulgação. A Líbia está confrontada com a tarefa de desenvolver um novo sistema de relações industriais compatível com as Convenções que ratificou, e o Iraque, devastado pela guerra, tem pela frente a tarefa de dismantelar o sistema que impunha o sindicato único.

41. Se bem que em menor número, persistem, ainda, em todos os continentes, monopólios sindicais impostos, privando um grande número de trabalhadores do direito a constituir organizações da sua escolha. E num número ainda mais restrito

de países estão proibidas todas as formas genuínas de organizações de trabalhadores. O decreto que levou ao estabelecimento da Federação Geral de Sindicatos de Omã, em fevereiro de 2010, pôs fim a uma situação deste tipo, e no Mianmar, a adoção, no final de 2011, de uma nova lei sobre organizações do trabalho, num contexto de grande mudança política, também oferece novas perspectivas de progresso neste domínio.

42. Em países onde o direito de organização não é restringido pela legislação, a violência e a intimidação podem produzir os mesmos resultados. Embora em forte queda em relação aos níveis de anos anteriores, em 2010⁹, a Confederação Internacional de Sindicatos (CIS) registou o assassinato de 90 sindicalistas em todo o mundo, um número que se tem mantido estável nos últimos cinco anos. Alguns dos países mais afetados responderam com determinação a estes crimes. Na Colômbia, o Governo reforçou os recursos para a proteção dos sindicalistas contra ameaças e violência e para a investigação e acusação dos responsáveis, reconhecendo que é essencial acabar com a impunidade dos autores dessa violência.¹⁰ O Governo das Filipinas criou um órgão nacional tripartido de monitorização encarregado de investigar os alegados casos de violência contra os sindicalistas, tendo em vista assegurar que os culpados sejam punidos. O Governo tomou igualmente medidas para aumentar o nível de sensibilização da população de forma a criar um clima livre de violência. Nessa linha, assinou com as forças armadas um manifesto para um esforço conjunto e coletivo, com vista a promover e proteger os direitos dos trabalhadores.

A exclusão de certas categorias de trabalhadores: dificuldades persistentes, passos promissores

43. Ainda que a liberdade sindical seja um direito universal para todos os trabalhadores e empregadores, num significativo número de países, algumas categorias, nomeadamente, de trabalhadores do serviço público, de trabalhadores agrícolas, de trabalhadores das zonas francas industriais de exportação, de trabalhadores migrantes, especialmente daqueles que estão em situação irregular, de trabalhadores domésticos e de trabalhadores por conta própria estão persistentemente excluídos, total ou parcialmente, do direito sindical e de negociação coletiva. Em muitos países foram dados passos promissores em relação aos trabalhadores domésticos na sequência da adoção, em 2011, das normas da OIT relativas a esta categoria de trabalhadores.

Discriminação anti sindical e proteção adequada por parte do Estado: muitas preocupações, alguns progressos

44. A discriminação antisindical – presumida ou real – se não for eficazmente prevenida e sancionada, pode tornar sem efeito qualquer exercício significativo de liberdade sindical. A frequência de atos de discriminação antisindical e a inadequação da proteção contra tais atos são uma fonte de constante preocupação, correspondendo a 24% das queixas comunicadas, entre 2007 e 2011, ao Comité de Liberdade Sindical (CLS). Ou porque as disposições legislativas não são apropriadas, ou porque a inspeção do trabalho ou os tribunais de trabalho não têm os

⁹ ITUC: Annual survey of violations of trade union rights 2011 (Brussels, 2011).

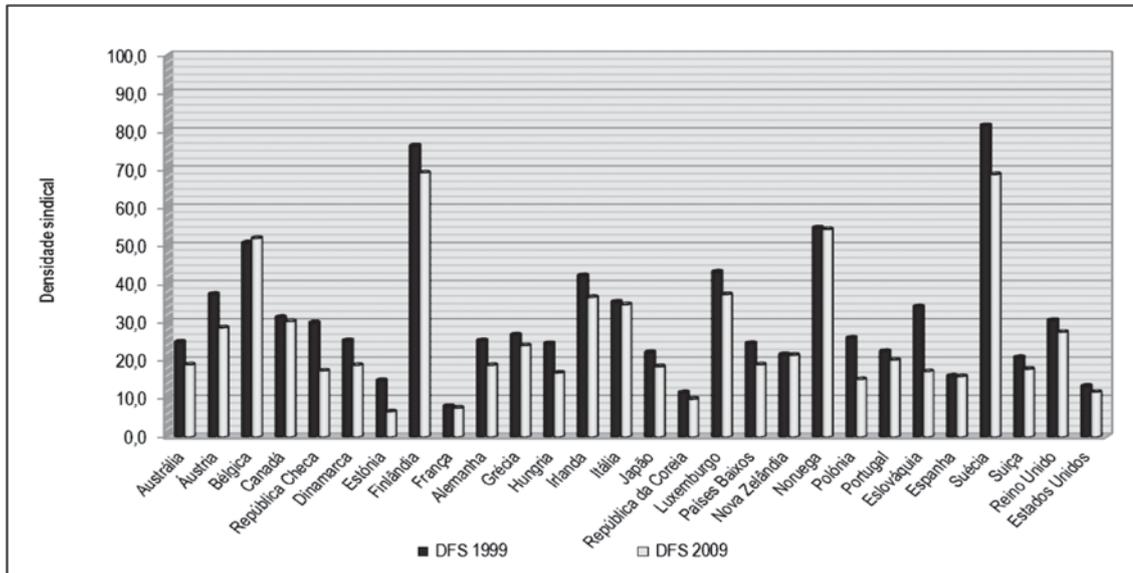
¹⁰ ILO: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1(A)), ILC, 101st Session, Geneva, 2012, observation, Colombia, Convention No. 87. Os comentários da CEACR também estão disponíveis em NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

meios ou não têm formação para lidar com os casos de forma célere e eficaz, muitos trabalhadores ficam expostos a sérios riscos quando constituem um sindicato ou quando participam em atividades sindicais. Contudo, importantes iniciativas estão a ser desenvolvidas particularmente em países que estão a reformar os seus mecanismos de resolução de conflitos e a estabelecer procedimentos especiais em relação a alegadas violações da liberdade sindical, para assegurar uma proteção mais rápida e eficaz contra a discriminação.

Liberdade sindical e negociação coletiva na prática

45. É instrutivo analisar as tendências relativas aos princípios e direitos de liberdade sindical tendo como pano de fundo a amplitude com que são exercidos na prática. As taxas de filiação sindical e a cobertura pela negociação coletiva são, a este respeito, dados essenciais. Os dados disponibilizados para os países da OCDE mostram que, num significativo número de países, nos últimos dez anos, a filiação sindical diminuiu entre os trabalhadores por conta de outrem. Nos países de elevados rendimentos, a cobertura pela negociação coletiva tende a ser maior do que o nível de sindicalização, particularmente onde a negociação multiempregadores tem lugar a nível nacional ou setorial e onde existe a prática de extensão dos acordos coletivos para além dos signatários do acordo. Ainda que em alguns países a cobertura pela negociação coletiva tenha diminuído, devido em grande parte à desregulação, descentralização da negociação e/ou desmantelamento do apoio da política pública à negociação coletiva, noutros países tem-se mantido relativamente estável e tem sido revitalizada em outros.¹¹

Gráfico 2.3. Densidade da filiação sindical (DFS) nos países da OCDE, 1999 e 2009

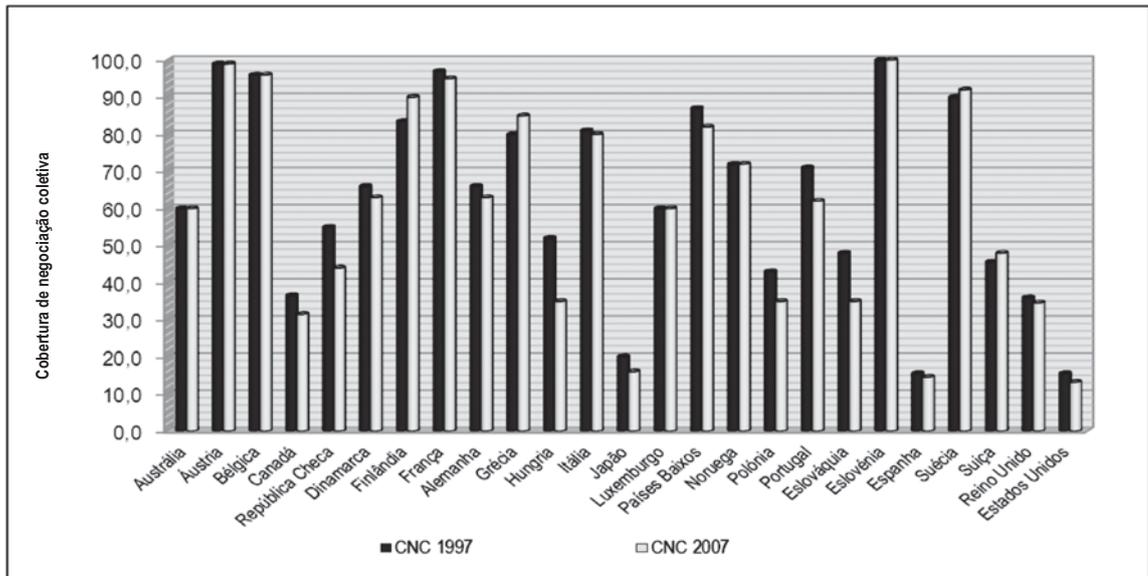


Fonte: Base de Dados sobre as características institucionais dos sindicatos, [Database on Institutional Characteristics of Trade Unions], Fixação dos salários [Wage Setting], Pactos Sociais e intervenção do Estado em 34 países entre 1960 e 2007, versão 3 (2011).

¹¹ Por exemplo na Argentina e no Uruguai.

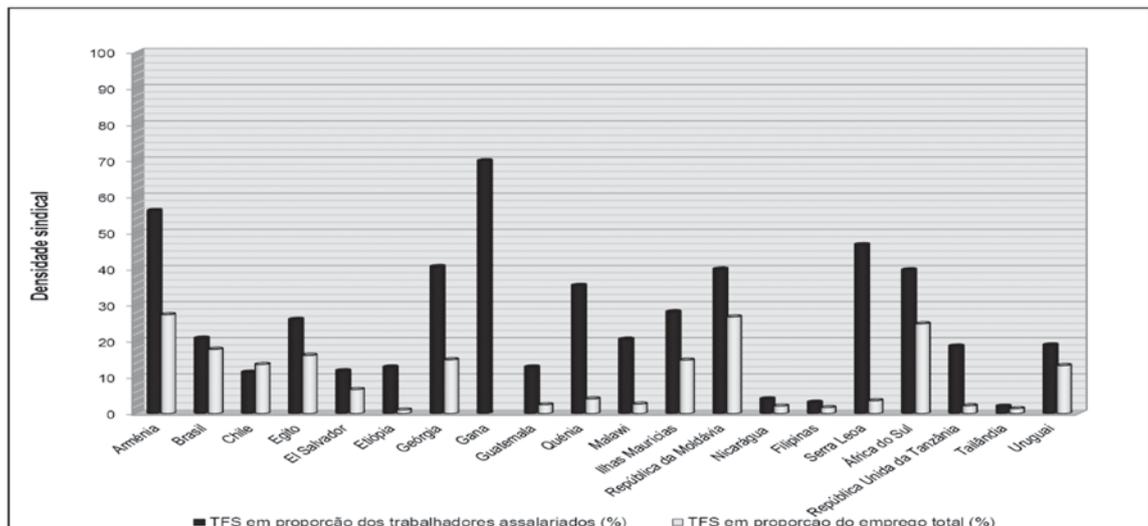
46. São escassos os dados sobre tendências da filiação sindical nos países em desenvolvimento. Nos países em que dados estatísticos estão disponíveis, existe uma diferença significativa que depende da filiação sindical e da cobertura pela negociação coletiva serem estimadas a partir do total de trabalhadores por conta de outrem, ou do total da força da população ativa, incluindo os trabalhadores por conta própria na economia informal.¹² A dimensão da economia informal em muitos países reduz significativamente a cobertura potencial dos acordos coletivos.

Gráfico 2.4. Cobertura pela negociação coletiva (CNC) nos países da OCDE, 1997 e 2007



Fonte: Base de Dados sobre as características institucionais dos sindicatos, [Database on Institutional Characteristics of Trade Unions], Fixação dos salários [Wage Setting], Pactos Sociais e intervenção do Estado em 34 países entre 1960 e 2007, versão 3 (2011).

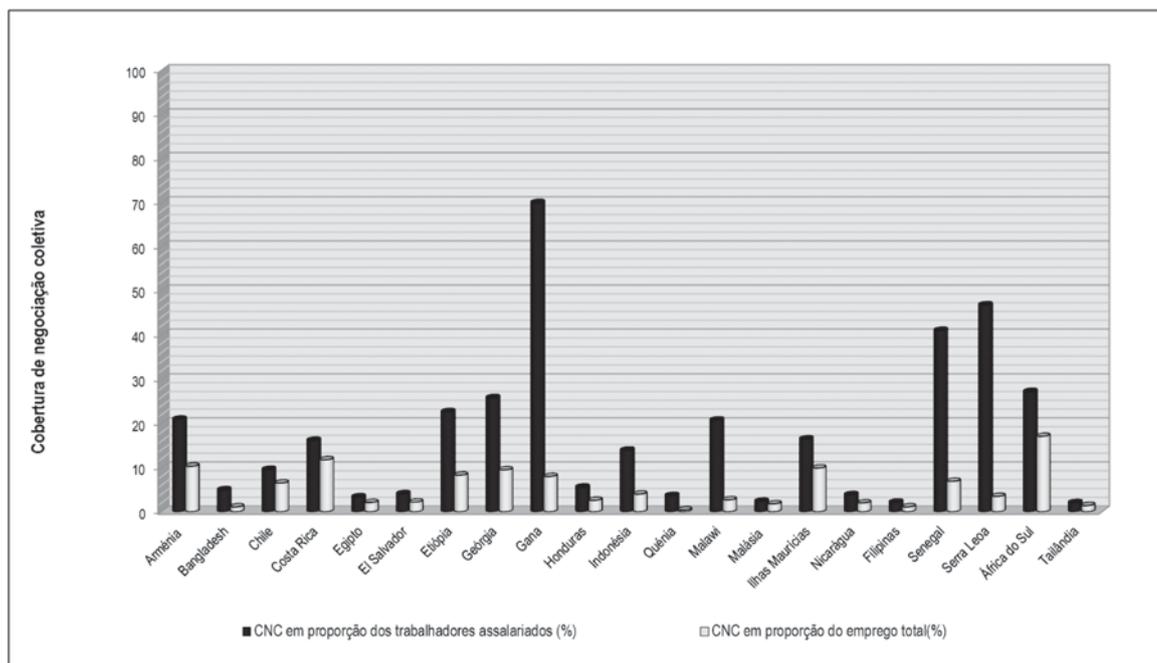
Gráfico 2.5. Taxa da filiação sindical (TFS) nos países em desenvolvimento e em transição, à volta de 2007



Nota: Quênia – apenas no setor privado.

Fonte: Dados de S. Hayter e V. Stoevska (2010).

¹² S. Hayter and V. Stoevska: “Social dialogue indicators: Trade union density and collective bargaining coverage”, *Dialogue technical brief* (International Labour Office, Geneva, 2010).

Gráfico 2.6. Cobertura pela negociação coletiva (CNC) nos países em desenvolvimento e em transição, à volta de 2007

Nota: Quênia – apenas no setor privado.

Fonte: Dados de S. Hayter e V. Stoevska (2010).

Liberdade sindical e negociação coletiva em tempos de crise

47. O desencadear da atual crise teve o efeito de destacar um certo número de questões essenciais de política, que já estavam a ser alvo de atenção crescente no contexto do aumento das pressões competitivas resultantes da globalização. Estas questões centraram-se, em particular, nos resultados económicos – positivos ou negativos – da negociação coletiva e no seu impacto no desempenho das empresas e na distribuição do rendimento, e abordaram o grau apropriado de centralização da negociação e os méritos da extensão dos acordos coletivos. Todas estas questões devem ser consideradas à luz da obrigação dos Estados-membros de promover o exercício efetivo da negociação coletiva e o seu caráter intrinsecamente voluntário.

48. A negociação coletiva provou ser uma componente importante das respostas negociadas para fazer face à crise em muitos países.¹³ Através da negociação coletiva, empregadores e sindicatos, às vezes com o apoio do Estado, foram capazes de negociar acordos que ajudaram a reduzir custos a curto prazo, a salvar empregos através da redução do horário de trabalho ou de licenças temporárias e protegeram rendimentos do trabalho. Nos países com uma negociação coletiva bem coordenada com uma significativa cobertura, tal facto teve um efeito contracíclico e ajudou a promover uma recuperação equilibrada.¹⁴ Num certo número de países, as instituições da negociação coletiva facilitaram um ajustamento mais rápido e

¹³ V. Glassner and M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE Working Paper No. 10 (ILO, Geneva, 2010).

¹⁴ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE Working Paper No. 23 (Geneva, ILO, 2011).

flexível à crise económica, ao mesmo tempo que mitigavam também alguns dos seus efeitos negativos no emprego. As políticas públicas foram importantes para apoiar soluções negociadas e prevenir a deflação competitiva dos salários, por exemplo, através da extensão dos acordos coletivos.

49. Em contrapartida, num certo número de países da Europa, assim como nos Estados Unidos, os sistemas de negociação coletiva estabelecidos e acordos têm vindo a ser revistos,¹⁵ com uma atenção particular no setor público. Embora os órgãos de controlo da OIT não tenham tido, ainda, a oportunidade de analisar muitos destes casos, várias reformas envolveram limitações significativas no âmbito da negociação coletiva. Ainda que as organizações internacionais, tais como o FMI, tenham sido envolvidas nestes processos através da prestação de apoio financeiro, é óbvia a importância da cooperação com a OIT para assegurar a integridade dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (ver Capítulo 4).

2. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório

Âmbito do trabalho forçado

50. A OIT estimou que, em 2005, pelo menos 12,3 milhões de mulheres, homens e crianças eram vítimas de trabalho forçado, dos quais cerca de 9,8 milhões na economia privada. Estimam-se que os lucros anuais ilícitos resultantes do tráfico para exploração sexual e laboral são de cerca de 32 mil milhões de dólares americanos, e que as vítimas de trabalho forçado tenham perdido pelo menos cerca de 21 mil milhões, cada ano, devido ao não pagamento dos salários e aos honorários de recrutamento.¹⁶ O BIT está atualmente a preparar novas estimativas globais do trabalho forçado, que estarão disponíveis em junho de 2012. O quadro emergente do trabalho forçado aponta para a redução num número de países onde o trabalho forçado era imposto pelo Estado, enquanto que o trabalho forçado na economia privada pode estar a aumentar. Existe também um número crescente de casos relatados relacionados com movimentos internos ou transfronteiriços de pessoas.

51. A ausência de dados estatísticos nacionais fiáveis é um obstáculo para a definição de políticas orientadas eficazes. Foram alcançados muitos progressos na recolha e armazenamento de dados sobre vítimas identificadas de trabalho forçado e de tráfico, mas estes dados apenas podem revelar a ponta do *icebergue*. Um certo número de inquéritos piloto nacionais realizados desde 2005 confirmam que só cerca de 1 por cento dos casos de trabalho forçado são reportados e que este está concentrado em bolsas, em certas regiões geográficas e em certos setores económicos. Isto sugere que com políticas orientadas eficazes e recursos suficientes, num futuro próximo, a eliminação do trabalho forçado pode ser atingida.

52. Ainda não há evidências sólidas disponíveis para avaliar o impacto da crise económica global na natureza e extensão do trabalho forçado. De qualquer modo, existe o risco de que a crise leve os governos a cortar em serviços, conseguidos com

¹⁵ Ver por exemplo, Eslováquia, Espanha e o Estado de Wisconsin nos Estados Unidos, Grécia e Portugal.

¹⁶ ILO: The cost of coercion, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 98th Session, Geneva, 2009. NT: existe versão em língua portuguesa disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorioglobal_2009.pdf

muito esforço, de prevenção, assistência e reintegração para grupos de pessoas que podem estar em risco de trabalho forçado.

Nova legislação, mas aplicação insuficiente

53. A CEACR menciona no Exame de Conjunto, deste ano, que, desde 2007, foram alteradas ou revogadas algumas disposições legislativas que permitiam trabalho forçado, para fins de produção ou serviços, como um meio de coerção ou educação política, como uma punição por ter ou expressar opiniões políticas, por diversas violações da disciplina laboral ou por participar em greves.¹⁷ Todavia, persistem ainda casos de Estados que impõem diretamente trabalho forçado ou obrigatório, quer para fins de produção ou serviços, quer como punição. Também persiste o sequestro de homens, mulheres e crianças no contexto de conflitos armados, apesar dos recentes progressos nalguns países, como é o caso do Sudão do Sul. A exigência de trabalho forçado por parte das autoridades nacionais e militares continua a suscitar preocupações no Mianmar, apesar dos incessantes e persistentes esforços da OIT para eliminar tais práticas.

54. A tendência para uma cobertura legal mais abrangente do trabalho forçado e do crime de tráfico mantém-se, com países a alterar os códigos penais ou a adotar leis especiais de combate ao tráfico ou ao trabalho forçado. Num relatório publicado em 2009 pelo Departamento das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)¹⁸ constatou-se que 125 dos 150 países analisados adotaram legislação de combate ao tráfico de seres humanos, especialmente na sequência da entrada em vigor do Protocolo de Palermo de 2003.¹⁹ De qualquer modo, nalguns casos, a legislação de combate ao tráfico continua a ser restrita a formas específicas de tráfico, tais como o de crianças para exploração sexual.

55. Desde o Relatório Global de 2009, foram alcançados progressos significativos no Médio Oriente e nos países do Conselho de Cooperação do Golfo. Atualmente, quase todos estes países criminalizam o tráfico de seres humanos. Na União Europeia a nova Diretiva, que entrou em vigor em abril de 2011, criminaliza, para além de outras formas de exploração, a mendicidade forçada. Mais importante é que a Diretiva estabelece normas reforçadas de proteção das vítimas, incluindo medidas específicas de proteção para crianças traficadas.²⁰ Na Ásia, também foi alterada ou adotada nova legislação, de que é exemplo, na Malásia, a Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas, de 2007 [*Antitrafficking in Persons Act, 2007*], alterada em 2010, e, na China, a alteração da secção 244 do Código Penal, que agrava as penas no caso de recurso a trabalho forçado e introduz o delito de recrutamento ou transporte de pessoas para trabalho forçado.

56. De qualquer modo, apesar da nova legislação e da crescente preocupação internacional, parece terem sido feitos poucos progressos nas acusações por delitos

¹⁷ This section draws on ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., Part III.

¹⁸ UNODC: *Global Report on Trafficking in Persons: Human trafficking: A crime that shames us all* (Vienna, 2009).

¹⁹ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, General Assembly Resolution 55/25, 15 Nov. 2000.

²⁰ Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Abril de 2011 sobre a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos e proteção das suas vítimas, que substitui a Decisão quadro do Conselho 2002/629/JHA.

de trabalho forçado. O Relatório Global de 2009 identificou uma série de fatores que explicam a baixa taxa de acusações.²¹ Por exemplo, muitas novas leis não fornecem informação detalhada sobre o crime específico de trabalho forçado. As leis de combate ao tráfico tendem ainda a ser principalmente utilizadas para punir crimes sexuais, enquanto os casos relacionados com o trabalho acabam por ter sanções mais leves ou não ter quaisquer sanções. Esta situação levou o Reino Unido a definir o crime específico de trabalho forçado e de servidão no *Coroners and Justice Act 2009*, o que tem alegadamente ajudado à acusação de casos de trabalho forçado.

57. Outro desafio chave é a subdeclaração do trabalho forçado, como destaca um estudo aprofundado sobre tráfico, encomendado pela Autoridade Judicial da África do Sul [*National Prosecuting Authority of South Africa*].²² Na ausência de medidas de proteção suficientemente publicitadas, a maioria das vítimas de trabalho forçado não denuncia às autoridades aqueles que as exploram. São necessários indicadores dos crimes de trabalho forçado para apoiar as agências, os sindicatos e outros atores a identificar casos de trabalho forçado no local de trabalho. Indicadores deste tipo estão, agora, a ser cada vez mais utilizados pelos inspetores do trabalho, pela polícia e por outras agências de aplicação da lei, mas é necessária mais formação e sensibilização para promover a rápida identificação das vítimas e o apoio pró-ativo, em vez de reativo, da aplicação da lei.²³

58. Estudos realizados pela OIT e por outras organizações sobre a natureza das modernas formas de trabalho forçado têm revelado um contínuo de exploração, que, nalguns casos, não satisfaz os elevados padrões de prova exigidos pela lei penal. É necessária uma harmonização da justiça laboral e penal para responder ao vasto espectro de exploração e abuso e prevenir práticas de exploração laboral que se podem transformar em trabalho forçado. O risco de adotar uma abordagem predominantemente de justiça penal do tráfico de seres humanos é que a proteção das vítimas de trabalho forçado pode ficar comprometida e pode não ser possível às vítimas provar que foram «traficadas».

3. Eliminação efetiva do trabalho infantil

59. Nem todo o trabalho realizado por crianças é considerado trabalho infantil.²⁴ As crianças com menos de 18 anos podem estar legitimamente envolvidas numa relação de emprego, a qual pode até ser benéfica, preparando-as para uma vida produtiva quando adultas. Trabalho infantil significa o trabalho que é proibido para as crianças de certas idades. É proibido o trabalho que é realizado por crianças que têm menos do que a idade mínima legalmente definida para esse tipo de trabalho, ou o trabalho que dada a penosidade da sua natureza ou condições é considerado inaceitável para ser realizado por crianças. São definidas como as piores formas de trabalho infantil e que requerem ações imediatas para a sua eliminação as seguintes

²¹ ILO: *The cost of coercion*, op. cit., parágrafos 164–183.

²² National Prosecuting Authority: *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, research report (South Africa, 2010).

²³ ILO: Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission (Geneva, 2009). An e-learning tool for law enforcement using these indicators will be launched in 2012.

²⁴ United Nations: *Status of the Convention on the Rights of the Child*, Report of the Secretary-General, A/64/172, 27 July 2009, parágrafo 13.

formas: escravatura, tráfico, servidão por dívidas e outras formas de trabalho forçado, recrutamento forçado de crianças em situações de conflito armado, prostituição e pornografia infantil, atividades ilícitas e qualquer trabalho que ponha em causa a saúde, segurança e integridade moral da criança, em razão da natureza ou das condições em que é realizado (trabalhos perigosos).

Dados sobre trabalho infantil

60. O Relatório Global de 2010 sobre trabalho infantil destacou que, em termos globais, o número de crianças envolvidas em trabalho infantil continuou a decrescer na última década.²⁵ No entanto, tem diminuído a intensidade da regressão e, a manter-se esta tendência, não será alcançada a meta definida pela OIT, de 2016, para a eliminação das piores formas de trabalho infantil. Segundo o Relatório Global, a maioria dos desafios e progressos em relação ao trabalho infantil está intimamente relacionada com objetivos mais abrangentes de desenvolvimento. As estimativas existentes sobre trabalho infantil são as que foram publicadas no Relatório Global de 2010, esperando-se novas estimativas regionais e globais em 2013. Não obstante ser crescente o número de países que recolhem dados, ainda há países com problemas de trabalho infantil em relação aos quais não existem dados fiáveis disponíveis.

61. Em 2008, havia, a nível mundial, cerca de 306 milhões de crianças com idades entre os 5 e os 17 anos de idade a trabalhar ou «empregadas». Num total de 215 milhões de crianças, ou cerca de 70 por cento de todas as crianças empregadas, estimava-se estarem em trabalho infantil, das quais 115 milhões em trabalhos perigosos. Entre 2000 e 2008, o número de crianças trabalhadoras reduziu-se, a nível global, em 30 milhões. Além disso, a taxa de incidência, que indica a percentagem de crianças com idades entre os 5 e os 17 anos em trabalho infantil, caiu de 16 para 13,6 por cento. O número de crianças envolvidas nas piores formas de trabalho infantil, medido indiretamente a partir dos dados sobre os trabalhos perigosos, nos quais representa a esmagadora maioria, caiu de 171 milhões, em 2000, para 115 milhões, em 2008. De qualquer modo, ambas as tendências diminuíram na segunda metade do período em referência. Registou-se um rápido declínio do número de crianças mais novas, com idades entre os 5 e os 14 anos, envolvidas em trabalhos perigosos, com os seus números a serem reduzidos para metade, de 111,3 milhões para 53 milhões, entre 2000 e 2008. Contrariamente, entre 2004 e 2008, registou-se um aumento de 20 por cento (de 51,9 para 62,4 milhões) de crianças (ou «adolescentes») no grupo etário dos 15 aos 17 anos, particularmente rapazes, em trabalhos perigosos.²⁶

62. Numa perspetiva regional, os progressos no combate ao trabalho infantil têm sido grandes na América Latina e na Ásia. No entanto, alguns países ficaram para trás e o trabalho infantil aumentou na África subsariana. Em termos absolutos, é na região da Ásia e do Pacífico que existem mais crianças trabalhadoras nas idades de 5 a 17 anos (113,6 milhões), comparada com os 65,1 milhões na África subsariana e os 14,1 milhões na América latina e Caraíbas. Contudo, a incidência do trabalho

²⁵ This section draws on ILO: *Accelerating action against child labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, parágrafos 16–37. Este relatório contém estimativas para 2008, o ano de referência e uma avaliação da tendência para o período de 2004 a 2008. As estimativas para os anos de referência, 2000 e 2004, foram publicadas no Relatório Global de 2006.

²⁶ ILO: *Children in hazardous work: What we know: What we need to do*, IPEC (Geneva, 2011), p. 7.

infantil é mais elevada na África subsariana, onde uma em cada quatro crianças trabalha.

63. Os dados disponíveis do trabalho infantil a nível setorial sugerem que tem havido, ao longo dos anos, pequenas mudanças. O trabalho infantil continua a ser em grande parte um problema rural, com 60 por cento das crianças trabalhadoras em todo o mundo a trabalhar no setor agrícola (onde se regista o maior índice de trabalhos perigosos), 7 por cento trabalha na indústria e 26 por cento nos serviços. Os progressos têm sido reduzidos na agricultura, em parte porque é difícil encontrar as crianças. A grande maioria das crianças trabalhadoras (68 por cento) encontra-se nos trabalhadores familiares não remunerados.

Políticas para combater o trabalho infantil

64. Tem sido dada uma considerável atenção à formulação e implementação de abordagens políticas eficazes para combater o trabalho infantil e de estratégias para retirar as crianças do trabalho e levá-las para a escola. Tem havido importantes realizações da parte dos Estados-membros e dos parceiros sociais e um forte compromisso político para atacar o trabalho infantil. Tendo em conta a estreita relação entre pobreza e trabalho infantil, as políticas para combater o trabalho infantil são geralmente implementadas em coerência com as estratégias, programas e planos nacionais de redução da pobreza. Com efeito, as políticas mais eficazes de combate ao trabalho infantil são parte integrante dos esforços para a redução da pobreza e da exclusão social. Embora medidas mais isoladas possam ter um efeito significativo nas atitudes, demonstrando que o trabalho infantil pode realmente ser eliminado, tendem a não ser tão sustentáveis quanto as iniciativas integradas ou transversalizadas.

65. Em relação às piores formas de trabalho infantil, um grande número de países adotou legislação que proíbe que crianças sejam envolvidas em trabalhos perigosos e têm sido feitos progressos significativos na implementação de medidas eficazes e com limites de tempo. Mas persistem lacunas a nível da cobertura legislativa, particularmente em relação à economia informal, ao trabalho doméstico e à agricultura. Os serviços de apoio, as medidas de proteção e aplicação da lei em relação aos adolescentes (15-17 anos de idade) em trabalhos perigosos são também limitados. A este respeito, a etapa chave é a definição de uma lista nacional de tipos de trabalho perigosos proibidos às crianças, que deve ser implementada no contexto dos sistemas e programas nacionais de segurança e saúde.

66. Cerca de 5,7 milhões de crianças estão envolvidas em trabalho forçado ou servidão, representando cerca de metade de todas as vítimas. Apesar das proibições na lei nacional, na prática persiste o problema da servidão infantil por dívidas. As crianças são também particularmente afetadas pelo trabalho forçado no contexto do trabalho doméstico e do trabalho obrigatório dentro do sistema escolar (por exemplo, nalguns países, na mendicância forçada). As crianças continuam, ainda, a ser recrutadas e forçadas a integrar as forças armadas nacionais ou grupos armados ilegais, apesar de uma larga maioria dos países ter estabelecido os 18 anos como idade mínima para o recrutamento militar obrigatório. Não obstante os progressos alcançados na maioria dos países em questão, a efetiva reintegração na sociedade das crianças ex-soldados continua a ser um grande desafio. Um número crescente de países tem também promulgado legislação para proibir a prostituição e a pornografia infantil e tem tomado medidas para combater o turismo sexual de crianças. Todavia, a exploração sexual para fins comerciais, de pessoas com menos de 18 anos de idade, permanece uma matéria de séria preocupação em vários países,

e a aplicação da lei de combate ao turismo sexual de crianças tem sido difícil, em parte devido à natureza transnacional deste crime. Vários países têm também adotado medidas legislativas e outras para prevenir o envolvimento de crianças em atividades ilícitas e, em particular, no tráfico de drogas. Medidas específicas têm sido igualmente adotadas em muitos países para dar resposta à situação das crianças de rua, que são particularmente vulneráveis ao envolvimento em atividades ilícitas. No entanto, algumas destas medidas continuam a ser inadequadas e a falhar no objetivo de assegurar a reabilitação e a integração social das crianças vítimas.

67. À luz do consenso global sobre a necessidade de uma educação de base gratuita e obrigatória para todos, nos últimos anos têm sido intensificadas medidas para proporcionar educação livre e acessível, incluindo programas de transferência de dinheiro, o que resultou num incremento da taxa de escolarização, quer no nível primário quer secundário. No entanto, em muitos países, o ensino básico não é gratuito. Ainda que a maior parte dos países tenham adotado regulamentos para harmonizar a idade em que as crianças estão sujeitas à escolaridade obrigatória com a idade mínima de admissão ao trabalho ou ao emprego, muitos ainda enfrentam desafios massivos para manter os estudantes até completarem o ensino básico, em especial no caso de crianças pertencentes a grupos da população mais vulneráveis e das que foram retiradas das piores formas de trabalho infantil. Apesar dos progressos feitos, é pouco provável que seja alcançado o objetivo fixado, a nível mundial, de ensino primário para todas as crianças até 2015, e ainda menos que seja assegurado ensino secundário ou formação profissional a todas as crianças entre o fim do ensino primário e a idade mínima de admissão ao emprego. Esta situação é um sério obstáculo à eliminação do trabalho infantil, bem como ao acesso dos jovens a um trabalho digno.

68. Um significativo número de países tem adotado medidas, fornecido assistência e concluído acordos aos níveis internacional, regional e bilateral para combater as piores formas de trabalho infantil. Em especial, está a emergir uma tendência global para os Estados tomarem parte numa ação conjunta para combater a venda, o tráfico e a exploração sexual de crianças para fins comerciais.

69. A crise global pode abrandar ou até inverter os progressos para reduzir o trabalho infantil nos países mais gravemente atingidos.²⁷ São necessários dados aprofundados em relação à crise para avaliar de forma mais precisa o seu impacto, uma vez que dados empíricos só lentamente estarão disponíveis.

4. Eliminação da discriminação no emprego e na profissão

70. Tal como foi definido pela Convenção N.º 111, a discriminação no emprego e na profissão, consiste “em toda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão». A Convenção admite outros fatores de discriminação adicionais proibidos a serem determinados em consulta com as organizações de trabalhadores e de empregadores. A Convenção N.º 100 fixa o princípio da «igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos por um trabalho de igual valor».

²⁷ Deve ser lembrado que a recente crise global ocorreu após os inquéritos em cujas estimativas o Relatório Global de 2010 se basearam.

71. Em parte devido à natureza ampla do princípio e à heterogeneidade das manifestações de discriminação existentes e emergentes, não há estimativas da OIT a nível global ou regional sobre discriminação. No entanto, estão disponíveis dados estatísticos, até um certo nível, de discriminação em razão do sexo e sobre igualdade de género, mas são absolutamente necessários dados agregados sobre discriminação com base noutros fatores, em especial em razão da etnia e da origem. Na realidade, não é só a falta de dados empíricos que dificulta a identificação de tendências globais da discriminação no trabalho. A natureza polifórmica do problema implica, na ausência de estratégias abrangentes de combate à discriminação, que é perfeitamente possível que fatores de contexto específicos gerem num mesmo país tendências muito divergentes nos diferentes fundamentos de discriminação. Uma complicação adicional é a emergência de novos fatores de discriminação que suscitam significativa preocupação política.

72. O Relatório Global de 2011²⁸ e o Inquérito Geral deste ano²⁹ documentam substantivamente os progressos de muitos países que adotaram legislação mais abrangente sobre igualdade e não discriminação, não só para prevenir e combater a discriminação mas também promover a igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego e na profissão. As medidas pró-ativas dirigem-se sobretudo à discriminação com base no sexo, ainda que tenham aumentado as medidas em relação a outros fatores, tais como: raça, cor, religião, idade, VIH e deficiência. Além disso, os novos serviços de provedoria e os organismos para a igualdade criados em vários países estão a contribuir para promover a aplicação de leis e políticas contra a discriminação no emprego e na profissão. No entanto, tal como algumas destas instituições, também as inspeções do trabalho sofrem de escassez de recursos humanos e financeiros, pelo que a efetiva aplicação e o cumprimento da legislação antidiscriminação na prática continuam a ser frequentemente inadequados. Muitos países ainda não adotaram uma política abrangente na área da igualdade que inclua a monitorização e cumprimento da lei e que abarque os múltiplos aspetos da discriminação em relação a uma gama alargada de fatores.

73. Em resultado da crise económica global e dos consequentes cortes na despesa pública, a capacidade das instituições para prevenir e lidar com as queixas de discriminação pode ter sido enfraquecida. Níveis elevados de desemprego e de subemprego mundiais têm tido um impacto visível no aumento da discriminação no acesso ao emprego, em particular por parte de grupos vulneráveis. Embora a investigação ainda esteja a decorrer, algumas provas empíricas e a experiência de crises anteriores sugerem que as atuais desigualdades estruturais afetam desproporcionalmente as mulheres e, em particular, as mulheres migrantes e as que vivem na pobreza. Por exemplo, a reduzida procura de artigos de exportação tem levado a uma diminuição na produção têxtil, uma indústria que tradicionalmente emprega um grande número de mulheres.³⁰

²⁸ ILO: Equality at Work: The continuing challenge; Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 100 th Session, Geneva, 2011. NT: existe versão em língua portuguesa disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorioglobal_2011.pdf

²⁹ ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., Part V.

³⁰ Ver também ILO: Making the crisis recovery work for women! International Women's Day 2011, Bureau for Gender Equality (Geneva, 2011).

Discriminação com base no sexo e igualdade de género

74. A desigualdade de género continua a ser uma causa de grande preocupação.³¹ Por exemplo, o diferencial entre a taxa de atividade de homens e de mulheres é de 47,2 por cento no Médio Oriente e de mais de 40 por cento no Sul Asiático. As diferenças salariais continuam a ser uma das mais persistentes formas de desigualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho. Fatores como os estereótipos de género, a segregação profissional, os sistemas de classificação de postos de trabalho e as estruturas remuneratórias com enviesamento de género constituem sérios obstáculos ao salário igual para trabalho de igual valor e são com frequência deficientemente compreendidos. Uma estimativa global do diferencial médio entre salários de mulheres e homens era, em 2008 e 2009, de 22,9 por cento.³² Por conseguinte, persistem dificuldades consideráveis na realização do princípio de igual remuneração por trabalho de igual valor, na lei e na prática. Apesar das medidas proactivas adotadas em muitos países para resolver esta questão, à taxa atual de progresso, seriam necessários mais 75 anos para colmatar o diferencial salarial de género. Embora os sistemas de salário mínimo ajudem neste domínio, existe uma tendência para fixar salários baixos ou para excluir os setores de predominância feminina. Ao contrário de algumas hipóteses, as baixas qualificações escolares das mulheres, uma situação já superada em certos países, e a sua intermitente participação no mercado de trabalho não são as principais razões para as diferenças salariais entre mulheres e homens, as quais são antes uma consequência da profunda discriminação estrutural de género.

75. Outras manifestações de discriminação de género incluem a baixa representação das mulheres nas organizações de empregadores e nos lugares de decisão nos sindicatos, assim como a idade legal inferior de reforma que obriga as mulheres a aposentarem-se mais cedo do que homens (situação que se aplica em cerca de 60 países). O assédio sexual parece estar generalizado no local de trabalho e subsistem lacunas legislativas neste domínio. Existe, nalguns casos, uma falta de conhecimento das diferentes manifestações de assédio sexual, tais como um ambiente de trabalho hostil, e da necessidade de ir para além das fronteiras do direito penal para os resolver.³³

76. Ainda que a legislação de proteção da maternidade tenha aumentado a nível mundial, persiste a discriminação contra as mulheres por motivos de maternidade, em particular em relação ao despedimento e ao regresso ao trabalho após a licença de maternidade, à utilização de contratos temporários e a testes obrigatórios de gravidez. De qualquer modo, têm-se registado uma tendência recente, em especial nos países europeus, para introduzir políticas mais amigas da família que permitam às mulheres e aos homens conciliar as responsabilidades familiares e profissionais.

Discriminação racial e étnica

77. A situação relativamente à discriminação étnica e racial no mundo dá poucos motivos de tranquilidade. Os efeitos combinados da crise económica, os debates

³¹ UNDP: Human Development Report 2010: 20th anniversary edition: *The real wealth of nations: Pathways to human development* (New York, 2010).

³² This section draws on ILO: *A new era of social justice*, Report of the Director-General, Report I(A), ILC, 100th Session, Geneva, 2011, para. 63.

³³ A. Cruz and S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, Bureau for Gender Equality, Working Paper 3/2011 (Geneva, ILO, 2011).

renovados acerca do multiculturalismo na sociedade, o ressurgimento da intolerância e do sentimento de xenofobia em muitas instâncias estão a criar um clima que não conduz ao progresso. Evidências a nível nacional confirmam a extensão destes problemas. Na Bélgica, o Centro para a Igualdade de Oportunidades e o Combate ao Racismo (*Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*) assinala que, em 2010, 41 por cento de todas as queixas de discriminação eram relativas à raça.³⁴ Na Nova Zelândia, o relatório anual das relações raciais de 2010 indicava que o emprego e a contratação eram as áreas com maiores queixas relativas à raça, representando 36 por cento do total de queixas.³⁵ De todas as queixas de discriminação recebidas em França pela antiga Alta Autoridade de Luta contra as Discriminações e para a Igualdade (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*) (HALDE), em 2010, 27 por cento eram relacionadas com a origem.³⁶

78. No Reino Unido, o Trades Union Congress (TUC) refere que «os trabalhadores negros e asiáticos têm duas vezes mais probabilidade de não ter trabalho dos que os trabalhadores brancos». A análise do TUC do Inquérito à Força de Trabalho apresenta um quadro desolador «para os jovens originários de minorias étnicas, com uma taxa de desemprego no grupo etário de 18-24 anos de 20,1 por cento, em 2007, atingindo os 30,5 por cento, em 2010».³⁷

79. O Banco Mundial considerou recentemente que a integração no mercado de trabalho atual dos ciganos era muito reduzida na Bulgária, República Checa, Roménia e Sérvia e referiu que o diferencial no emprego entre ciganos e não ciganos era aproximadamente de 26 por cento. Além disso, quando os ciganos têm trabalho, ganham muito menos do que os não ciganos com um diferencial de remuneração em média de quase 50 por cento, intimamente relacionado com o seu baixo nível de habilitações.³⁸

Discriminação com base no estatuto de migrante

80. A proporção de trabalhadores migrantes na força de trabalho está a aumentar num número crescente de países, onde a sua presença é cada vez mais importante para o bem-estar e crescimento económico. De acordo com muitas previsões, a mobilidade internacional do trabalho e das qualificações devem aumentar ainda mais nos próximos anos. As evidências empíricas e os dados estatísticos disponíveis indicam que a discriminação contra os trabalhadores estrangeiros e os trabalhadores presumidamente como sendo de origem estrangeira tem aumentado em consequência da persistência da crise económica mundial e de emprego. Os trabalhadores migrantes são muitas vezes discriminados com base no seu estatuto de estrangeiros, bem como com base no sexo, raça, religião, cor ou numa conjugação de fatores (ver secção C abaixo).

³⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination: Diversité*, Rapport Annuel 2010, p. 90.

³⁵ New Zealand Human Rights Commission: *Tūi Tūi Tuitiū: Race relations in 2010* (2011), p. 20.

³⁶ HALDE: Rapport Annuel 2010, p. 21.

³⁷ TUC: Bleak jobs future for young black workers, press release, 8 Apr. 2011.

³⁸ J. de Laat and Ch. Bodewig: "Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia", in *Knowledge Brief, Europe and Central Asia*, World Bank, 39, Apr. 2011.

Discriminação com base em múltiplos fatores

81. Nos últimos anos, a discriminação com base em múltiplos fatores tem sido crescentemente reconhecida como a regra, em vez da exceção, estando a gerar com o efeito cumulativo situações de potencial extrema desvantagem e exclusão. Exemplo disso é a situação sócio-económica e laboral das mulheres indígenas na América latina. Os desafios para abordar a discriminação com base em múltiplos fatores surgem em todos os níveis e etapas da implementação de medidas de combate à discriminação, incluindo na investigação, na recolha de dados, na defesa, na interpretação dos tribunais, no desenvolvimento de estratégias de reparação (incluindo nas políticas pró-ativas) e na formulação de iniciativas amplas de política social para combater as desigualdades estruturais no trabalho.

Outros fatores de discriminação

82. Existe uma clara tendência nos Estados-membros para, na legislação nacional, alargar a lista dos fatores proibidos de discriminação, em particular para incluir a deficiência, o estatuto real ou presumido do VIH, a orientação sexual, a idade, a nacionalidade e, em certos casos, a situação face ao emprego.³⁹

83. Apesar dos recentes progressos registados em vários países, a situação relativamente aos trabalhadores com deficiência continua a ser uma área de grande preocupação. Os dados estatísticos mostram que a taxa de emprego das pessoas com deficiência é baixa comparada com a das pessoas sem deficiência. As pessoas com deficiência sofrem de discriminação no trabalho em termos de despedimento, diferenciação salarial, acesso à formação e desenvolvimento da carreira. Uma metodologia da OIT para calcular o preço da exclusão das pessoas com deficiência no mundo do trabalho, utilizada em dez países, estimou que as perdas económicas relacionadas com o elevado desemprego e a perda de produtividade das pessoas com deficiência representa entre 3 a 7 por cento do PIB.⁴⁰

84. O estigma e a discriminação no emprego e na profissão em razão do VIH assumem várias formas: negação do acesso ao emprego ou a profissões específicas,⁴¹ testes obrigatórios de VIH para o acesso ao emprego, discriminação nos termos e condições de emprego, ostracismo ou exclusão por parte de colegas e despedimento sem justificação. Ainda que, em linha com a Recomendação (N.º 200) sobre VIH e sida, muitos países tenham adotado legislação e políticas contra a discriminação baseada no estatuto VIH, real ou presumido, esta forma de discriminação é, ainda, generalizada e persistem desafios para assegurar a aplicação efetiva da lei.⁴²

85. Em alguns países têm sido feitos progressos na inclusão da orientação sexual, real ou presumida, na lista dos fatores de discriminação proibidos, o que tornou, por exemplo, possível nalguns países que os benefícios sociais fossem atribuídos a casais do mesmo sexo. Combater a discriminação com base na idade tornou-se

³⁹ ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., Part V, Chapter 3.

⁴⁰ S. Backup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Employment Sector Working Paper No. 43 (Geneva, ILO, 2009).

⁴¹ Por exemplo, em certos países, pessoas portadoras de HIV podem ser excluídas do emprego nas forças policiais ou nas profissões médicas.

⁴² United Nations: *The protection of human rights in the context of human immunodeficiency (HIV) and acquired immune deficiency syndrome (AIDS)*, Report of the Secretary-General, Human Rights Council, 20 Dec. 2010, A/HRC/16/69, parágrafos 8-14.

também uma dimensão importante da política pública em vários países, nos quais a discriminação contra os trabalhadores mais velhos tem sido objeto de legislação e de ações. Este tem sido maioritariamente o caso dos países desenvolvidos, particularmente à luz das mudanças demográficas.

C. Questões de atualidade comuns às quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho

86. Desde 2000, que os Relatórios Globais da OIT de acompanhamento da Declaração de 1998 têm destacado muitas questões comuns às quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. O presente relatório oferece uma primeira oportunidade de centrar a atenção sobre algumas delas na perspectiva da totalidade das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. A Declaração sobre Justiça Social destaca que a integração económica global ajudou um número de países a beneficiar de elevados níveis de criação de emprego, mas em muitas partes do mundo provocou, também, «o crescimento tanto do trabalho não protegido como da economia informal, com impacto sobre a relação de emprego e a proteção que esta pode oferecer».⁴³ Esta situação tem tido um impacto nos princípios e direitos fundamentais no trabalho, cujo gozo permanece, em muitas circunstâncias, limitado a uma minoria de trabalhadores. O aumento das formas atípicas de emprego, o peso da economia informal, a persistente exclusão de certas categorias de trabalhadores e a exposição dos setores orientados para a exportação a elevados níveis de competição sublinham os importantes desafios da plena aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a todos os indivíduos, o que requer respostas inovadoras. Outro aspeto crucial comum às quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho é a sua efetiva aplicação. Embora tenha havido melhorias significativas na compatibilidade da legislação nacional com as Convenções fundamentais, e também nas medidas legislativas de promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho em geral, ainda existem dificuldades significativas em relação ao funcionamento das instituições públicas responsáveis pela monitorização e pela garantia da sua aplicação na prática. Sem uma genuína aplicação da lei, estes aparentes avanços podem permanecer letra morta.

1. As formas atípicas de emprego, a relação de emprego e o acesso aos princípios e direitos fundamentais no trabalho

87. Nas últimas três décadas o aumento da sofisticação dos sistemas de produção e a crescente flexibilidade dos mercados de trabalho e da legislação têm levado ao desenvolvimento de uma multiplicidade de arranjos contratuais com os trabalhadores. A característica comum das designadas formas atípicas de emprego⁴⁴ é que diferem, de um modo ou de outro, do emprego permanente, a tempo completo, para um único empregador claramente definido, considerada pela maioria das

⁴³ ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, op. cit., preamble. NT: Existe versão em língua portuguesa disponível em

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf

⁴⁴ São também utilizadas para descrever o mesmo tipo de acordos contratuais, expressões como: «trabalhadores não regulares» ou «atípicos».

legislações nacionais como a «norma» ou a forma «regular» de emprego. A expressão «emprego atípico» é usada neste Relatório para referir: a relação de trabalho na qual os trabalhadores não são contratados diretamente pela empresa utilizadora, mas por um subcontratante ou por uma agência privada de emprego, e vários tipos de contratos de curta duração, bem como o trabalho a tempo parcial e o trabalho no domicílio. Existem razões legítimas para estes contratos e são reconhecidas em várias normas da OIT.⁴⁵ Contudo, as formas atípicas de emprego e a precariedade que muitas vezes as acompanha dão origem a preocupações sobre o seu impacto no exercício dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e de outros direitos relacionados com o trabalho. Preocupações semelhantes reportam-se à tendência crescente para a utilização de contratos civis e comerciais para empregos que eram anteriormente regidos por uma relação de trabalho. Se, em certos casos, estas formas de emprego por contra própria correspondem à realidade do trabalho executado numa dada situação, levantam-se dificuldades quando há uma dúvida quanto à existência de uma relação de trabalho, por esta estar disfarçada de emprego por conta própria, deixando os trabalhadores sem a apropriada proteção dos seus direitos, incluindo os princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁴⁶ Neste, como noutros casos, o desafio está em distinguir entre decisões legítimas da empresa de recorrer a estes contratos para atender a necessidades operacionais, e situações em que eles são deliberadamente utilizados para contornar as efetivas garantias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

88. Várias federações de sindicatos internacionais, recentemente, levantaram estas questões junto do Representante Especial do Secretário Geral para os direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas,⁴⁷ argumentando que a utilização de formas contratuais precárias constitui um obstáculo muito importante ao exercício dos direitos humanos fundamentais.⁴⁸

89. Em muitos países continuam a ser escassos os dados estatísticos relativos às formas atípicas de emprego,⁴⁹ e a sua prevalência e caráter variam largamente entre as regiões. No entanto, existem evidências suficientes que mostram que a utilização destas formas contratuais aumentou acentuadamente em todo o mundo nas últimas três décadas, tanto no setor privado como público. Em muitas economias emergente, onde a proporção de trabalhadores por conta de outrem na população ativa global cresceu ao longo das últimas duas décadas, isso deveu-se, em grande parte, ao aumento das formas atípicas de emprego. Nas economias industrializadas, as perdas de emprego causadas pela atual crise afetaram particularmente os trabalhadores em

⁴⁵ A Convenção (N.º 175) sobre Trabalho a tempo parcial, de 1994, a Convenção (N.º 177), sobre Trabalho no domicílio, de 1996, e a Convenção (N.º 181), sobre as Agências de emprego privadas, de 1997.

⁴⁶ Ver a este respeito, a Recomendação (N.º 198), sobre a Relação de Emprego, de 2006.

⁴⁷ International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF): *Precarious work: Undermining human rights*, Geneva, 2010; and International Metalworkers' Federation (IMF): *Precarious work: Undermining human rights*, submission to the Special Representative of the Secretary-General on Business and Human Rights, Geneva, 2010.

⁴⁸ Numa intervenção por ocasião de uma reunião durante a 99ª Sessão da CIT, em 2010, o Representante Especial do Secretário Geral para os direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, J. Ruggie, declarou que: «procurava na OIT orientação para os direitos no trabalho. E uma outra área para a qual procurava orientação era relacionada com o 'trabalho precário', o crescimento do trabalho a tempo parcial e os contratos de curta duração e as suas implicações para os 'direitos' dos trabalhadores.»

⁴⁹ Uma das razões é a falta de uma definição internacional de formas atípicas de emprego ou não regulares.

formas atípicas de emprego,⁵⁰ e já há sinais de que a maioria dos novos empregos criados são de natureza atípica.⁵¹

90. Em geral, mulheres, jovens, trabalhadores migrantes internos e estrangeiros tendem a estar sobrerrepresentados nas formas atípicas de emprego, nas quais há uma muito maior incidência de baixos salários entre os trabalhadores: «A insegurança no emprego, longe de ser compensada por salários mais altos, tende atualmente a andar de mãos dadas com baixos salários».⁵² Embora, sejam necessárias dados estatísticos mais completos, existem evidências que convergem quanto à existência de importantes diferenças de remuneração entre trabalhadores regulares e trabalhadores atípicos, mesmo quando têm qualificações e antiguidade comparáveis. O governo da República da Coreia informou que, quando se comparam pessoas do mesmo local de trabalho, idade, antiguidade e nível educacional, «os trabalhadores atípicos do sexo masculino ganhavam menos 11,6 por cento do que os trabalhadores regulares, e que o diferencial salarial era ainda consideravelmente maior em relação às trabalhadoras atípicas que ganhavam menos 19,8 por cento do que os trabalhadores regulares».⁵³ Além disso, os trabalhadores atípicos tendem a estar mais expostos ao risco de exclusão da legislação sobre proteção do trabalho, de certas prestações da segurança social, da formação profissional e de oportunidades de promoção e, como se referirá a seguir, da representação sindical.⁵⁴ Para além de desafiarem o princípio de salário igual para trabalho de igual valor, as diferenças de tratamento e de oportunidades baseadas na situação face ao emprego também suscitam questões de discriminação indireta contra grupos que estão sobrerrepresentados nas formas atípicas de emprego, tais como mulheres, jovens e trabalhadores migrantes.

91. Não existem dados globais e as estatísticas nacionais são escassas no que se refere às taxas de sindicalização e à cobertura por negociação coletiva dos trabalhadores atípicos. Ainda assim, os dados que estão disponíveis para determinados países ilustram os desafios que enfrentam os trabalhadores nas formas atípicas de emprego quando envolvidos na ação coletiva. Por exemplo, no Peru existe uma forte correlação entre o rápido aumento na utilização de contratos de curto prazo durante os anos de 1990 e a acentuada queda na sindicalização, ao longo do mesmo período.⁵⁵

92. Na República da Coreia, o aumento da proporção de trabalhadores temporários no total da população ativa tem sido visto como um dos fatores principais do declínio da taxa de sindicalização. Segundo o *Korean Labour and Society Institute*, enquanto que a taxa de sindicalização global é de 9,6 por cento, a dos trabalhadores

⁵⁰ IMF: Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis, Staff Position Note (Washington, DC, 2010), p. 14.

⁵¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Dublin, 2011).

⁵² ILO: Global Wage Report 2010–11: Wage policies in times of crisis (Geneva, 2010), p. 46. NT: existe versão em língua portuguesa disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_relsalarios.pdf

⁵³ Observação da CEACR, de 2009, relativa à Convenção (N.º 100), referente à República da Coreia.

⁵⁴ M. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (ITC/LO, Turin, 2010).

⁵⁵ F.C. Luque and C. Sanchez: “Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú”, in *Actualidad Laboral Andina*, 21 Feb. 2008.

temporários, que representam atualmente cerca de 50 por cento de todos os trabalhadores por conta de outrem, é na ordem dos 1,7 por cento.⁵⁶ No Japão, a taxa de sindicalização dos trabalhadores a tempo parcial (5,3 por cento), é de longe inferior à taxa global, que é de 18,5 por cento. No entanto, esforços concertados por parte dos sindicatos japoneses têm ajudado a um aumento significativo do número dos trabalhadores a tempo parcial sindicalizados, quando comparado com vinte anos atrás.⁵⁷

93. Um número crescente de queixas apresentadas ao Comité de Liberdade Sindical reporta-se à situação dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores atípicos, tanto no setor privado como no público. Os relatórios do CLS confirmam que estas formas de emprego podem colocar desafios complexos à organização dos trabalhadores e que quando não são reguladas e monitorizadas de forma adequada podem ser usadas para torneir ou minar o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva.⁵⁸ Um aspeto comum a vários casos examinados pelo CLS respeita às dificuldades com que se debatem os trabalhadores por conta própria na criação de sindicatos ou na filiação nestes, e às tentativas afins para disfarçar a existência de uma relação laboral. Uma outra questão é que a discriminação antissindical pode manifestar-se de um modo menos visível, mas mais prejudicial, quando não há uma relação laboral permanente ou direta entre a empresa utilizadora do trabalho e o trabalhador. Outros casos que chegaram ao CLS destacam o «impasse» que enfrentam os trabalhadores subcontratados e os trabalhadores contratados por agências privadas de emprego, nalguns países, quando tentam negociar coletivamente. Resolver estas situações pode revelar-se particularmente difícil, se a legislação aplicável às relações industriais tiver sido essencialmente desenhada para se dirigir a relações de trabalho permanentes, a tempo completo e bilaterais.

94. Embora a esmagadora maioria dos trabalhadores envolvidos em formas atípicas de emprego não esteja sujeita a trabalho forçado, a instabilidade da sua situação no emprego e, particularmente, a intervenção de intermediários na sua relação de emprego, quando não regulada e monitorizada de modo adequado, pode agravar situações de vulnerabilidade e facilitar a emergência de práticas de trabalho forçado. Em alguns setores, tais como a indústria do vestuário, o trabalho forçado pode surgir no contexto da complexa pirâmide de subcontratação que abrange tanto a economia formal como informal. Em vários países, formas especiais de contratos de curta duração que impedem os trabalhadores migrantes de mudar de emprego, prendendo-os aos seus empregadores, oferecem exemplos dramáticos de como a regulação da relação laboral pode ter consequências significativas no surgimento do trabalho forçado.

95. Um número crescente de países estão a desenvolver ações para melhorar a regulamentação das relações laborais e a adotar iniciativas para determinar pormenorizadamente o regime legal aplicável às formas atípicas de emprego e regular o seu uso. Ainda que não estejam todas centradas diretamente nos princípios

⁵⁶ K. So-youn: “Union membership falls below 10 pct”, in *The Hankyoreh*, 17 Nov. 2011.

⁵⁷ K. Hamaguchi and N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, Industrial and Employment Relations Department, Working Paper No. 29 (ILO, Geneva, 2011, p. 29).

⁵⁸ Ver em particular, os Casos N.ºs 2083, 2430 e 2433 para o Canadá, N.º 2051 e N.º 2556 para a Colômbia, N.º 1615, N.º 1865 e N.º 2602, para a República da Coreia e Casos N.ºs 2675, 2687 e N.º 2757 para o Perú.

e direitos fundamentais no trabalho, estas medidas podem contribuir significativamente para a criação de condições para a sua efetiva realização.

96. Em linha com as orientações definidas na Recomendação sobre a Relação de Emprego (N.º 198), de 2006, a ação desenvolvida tem incluído medidas para clarificar a distinção entre trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, e para combater as relações de trabalho disfarçadas. Neste contexto, têm sido definidos critérios para determinar quando existe uma relação de trabalho,⁵⁹ e criados organismos específicos para emitir recomendações gerais e mediar conflitos,⁶⁰ bem como levadas a cabo campanhas na área da inspeção do trabalho para eliminar práticas de falso trabalho por conta própria em certos setores.⁶¹ Assegurar que os trabalhadores envolvidos numa relação laboral são reconhecidos como tal, é chave para garantir o acesso efetivo à liberdade sindical e à negociação coletiva, assim como o é o reconhecimento explícito do direito dos verdadeiros trabalhadores por conta própria de filiar-se em sindicatos, constituir as suas organizações representativas e negociar coletivamente.⁶²

97. Muitos países estão a adotar uma abordagem dual relativamente às formas atípicas de emprego. Em primeiro lugar, assegurando que o recurso a estas formas é justificado, por exemplo, garantindo que os contratos de curta duração são apenas utilizados para tarefas de natureza temporária.⁶³ Em segundo lugar, reconhecendo que os trabalhadores em formas atípicas de emprego têm direito às mesmas ou a condições de trabalho similares às dos outros trabalhadores que desempenham o mesmo trabalho ou similar, incluindo os benefícios previstos nas convenções coletivas do setor ou da empresa.⁶⁴ Nestes casos, os princípios da igualdade de tratamento e a promoção da negociação coletiva reforçam-se mutuamente. Estas medidas podem também ter o efeito de prevenir a utilização abusiva de formas atípicas de emprego para fins antissindicais. De notar a este respeito que vários países têm recentemente incluído nas suas legislações o estatuto no emprego entre os fatores proibidos de discriminação.⁶⁵

98. A crescente atenção dada pelos parceiros sociais à regulamentação das formas atípicas de emprego está na origem de uma série de acordos aos níveis internacional e nacional que abordam, igualmente, as questões relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Na União Europeia, a adoção das Diretivas sobre trabalho a tempo parcial e contratos de trabalho a termo resultaram de acordos-quadro concluídos pelos parceiros sociais europeus.⁶⁶ Em outubro de 2008, os membros da Confederação Internacional das Agências de Emprego Privadas (CIAEP/CIETT) e a

⁵⁹ Ver, por exemplo, África do Sul, “Code of Good Practice: Who is an employee”, Notice 1774 of 2006, *Government Gazette*, 1 Dec. 2006.

⁶⁰ Por exemplo, na Bélgica, a “Commission de règlement de la relation de travail”, criada pela Loi-programme (I), of 27 Dec. 2006, Title XIII.

⁶¹ Para o Brasil ver R.R. Pires: “Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work”, in *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Geneva, ILO, 2011). S. Lee and D. McCann (eds).

⁶² Ver para Espanha a Lei N.º 20/2007.

⁶³ Por exemplo França, Código do Trabalho, artigo L 1242-2.

⁶⁴ Por exemplo, para a Argentina, o Decreto N.º 1694/2006; China, Lei do Contrato de Emprego/Trabalho, 2008.

⁶⁵ Por exemplo, para: Áustria, Países Baixos, Polónia e República da Coreia.

⁶⁶ Directiva 97/81/CE do Conselho de 15 de dezembro de 1997 respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES; e Diretiva do Conselho 1999/70/CE de 28 de junho de 1999 respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo aos contratos de trabalho a termo.

UNI Global Union assinaram um Memorando de Entendimento (MoU) sobre agências de trabalho temporário. O MoU destaca: o papel dos princípios e direitos fundamentais no trabalho para assegurar condições de trabalho dignas aos trabalhadores temporários; a necessidade de um quadro regulamentar nacional sólido para prevenir potenciais abusos; e a relevância do diálogo social setorial na negociação das condições de trabalho dos trabalhadores temporários e na determinação das condições de utilização do trabalho temporário. Acordos coletivos nacionais, que promovem a segurança no emprego e a igualdade de remuneração e de tratamento dos trabalhadores em formas atípicas de emprego, estão a ser igualmente concluídos. Em países com estruturas de negociação envolvendo vários empregadores, a proteção e os direitos resultantes dessa negociação estão a ser também estendidos aos trabalhadores atípicos.⁶⁷

99. As iniciativas dos sindicatos neste domínio a nível internacional incluíram a *Global Union Principles on Temporary Work Agencies* adotada, em 2010, pelo *Council of Global Unions*. Estes princípios estabelecem que os trabalhadores colocados pelas agências de trabalho temporário devem beneficiar de igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos trabalhadores regulares e permanentes, incluindo salário igual por trabalho de igual valor. Os governos foram convidados a tomar medidas reais e concretas para assegurar aos trabalhadores colocados pelas agências de trabalho temporário o exercício efetivo do seu direito de se filiarem ou de constituírem sindicatos, incluindo o direito de participarem da unidade de negociação constituída por trabalhadores regulares da empresa utilizadora e de serem abrangidos por todas as convenções coletivas a ela aplicáveis.

Queixa da IUF à OCDE sobre a fábrica de chá Khanewal

A União Internacional dos Trabalhadores da Alimentação, Agricultura, Hotelaria, Restaurantes, Tabaco e Afins (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF)) lançou uma campanha internacional de solidariedade e apresentou uma queixa ao ponto nacional de contacto da OCDE no Reino Unido, responsável pela aplicação das Orientações da OCDE para empresas multinacionais, contra a fábrica de chá Khanewal no Paquistão, dirigida por uma empresa multinacional de registo britânico. O IUF informou que mais de 95 por cento dos trabalhadores da fábrica eram trabalhadores ocasionais, contratados por agências de “aluguer” de trabalho, e que o recurso massivo a trabalhadores ocasionais era uma estratégia para impedir a possibilidade da negociação coletiva. Em resultado da queixa, foi nomeado um mediador e alcançado, em 2010, um acordo direto entre a IUF e a empresa multinacional que exige que:

- ❑ O número de trabalhadores diretos e permanentes seja aumentado dez vezes.
- ❑ Os novos trabalhadores diretos e permanentes a ser recrutados em primeiro lugar estejam entre os membros do Comité de Ação, a organização que representa os trabalhadores ocasionais na fábrica.
- ❑ Tanto a empresa multinacional como os membros do Comité de Ação assumam o compromisso de manter um diálogo permanente.
- ❑ À IUF e aos seus membros seja reconhecido o pleno exercício de funções de representação na fábrica, dentro do pertinente quadro legal.

⁶⁷ Para análise de uma série de exemplos, ver S. Hayter, T. Fashoyin and T.A. Kochan: “Collective bargaining for the 21st Century”, in *Journal of Industrial Relations*, 53(2), pp. 225–247.

2. A economia informal

100. A maior parte dos trabalhadores informais – que são a maioria dos trabalhadores no mundo – não beneficia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Esta realidade gritante, frequentemente esquecida, representa um desafio sem paralelo para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, pelo menos em África e no sudeste asiático, onde a percentagem da mão de obra na economia informal atinge os 90 por cento.⁶⁸

101. De acordo com a definição da OIT,⁶⁹ «economia informal» refere-se a todas as atividades económicas realizadas por trabalhadores e unidades económicas que não estão cobertas, ou estão cobertas insuficientemente, na lei ou na prática, por acordos formais. Os trabalhadores informais operam ou fora do alcance formal da lei, ou a lei, por qualquer razão, não é aplicada de forma a protegê-los. A economia informal cobre, portanto, tanto o designado setor informal, como o emprego informal num estabelecimento do setor formal. Isto implica que, quando certas formas atípicas de emprego não são suficientemente reguladas pela legislação nacional, os trabalhadores envolvidos podem cair em situações de informalidade. De facto, em muitos países, incluindo países industrializados, o crescimento da informalidade tem sido muito elevado no setor formal, devido, entre outros fatores, a um enfraquecimento da relação de trabalho e às dificuldades de fiscalizar e impor a legislação laboral.⁷⁰

102. A economia informal varia muito em relação aos setores envolvidos, aos tipos de informalidade (setor informal versus emprego informal) e às formas de estatuto no emprego dos trabalhadores envolvidos, com os trabalhadores por conta de outrem a serem frequentemente uma minoria. Mesmo se a agricultura é claramente o setor mais afetado, especialmente nos países em desenvolvimento, a informalidade é transversal, e pode ser encontrada, por exemplo, nos setores da eletrónica, construção, têxtil, turismo, transporte e serviços domésticos. A este respeito, existe reconhecimento crescente de sistemas de ligação estreita e continua entre emprego formal e informal, especialmente nas cadeias globais de produção.⁷¹

103. Não obstante, um importante traço comum é a vulnerabilidade da maioria dos trabalhadores em termos tanto dos seus direitos como da sua situação económica. Como a economia informal é caracterizada pela ausência do estado de direito, a esmagadora maioria dos trabalhadores da economia informal não pode gozar, exercer ou defender os seus direitos fundamentais no trabalho, e as mais severas violações destes direitos muitas vezes ocorrem na economia informal. A taxa de sindicalização dos trabalhadores informais é extremamente baixa na maioria dos países, situação que é geralmente agravada pela ausência de qualquer possibilidade efetiva de negociação coletiva. O trabalho infantil, especialmente nas suas piores formas, e o trabalho forçado tendem a estar desproporcionadamente presentes na

⁶⁸ ILO: Statistical update on employment in the informal economy (Geneva, ILO, 2011).

⁶⁹ ILO: Conclusions concerning decent work and the informal economy, ILC, 90th Session, Geneva, 2002, para. 3.

⁷⁰ J. Jutting and J.R. De Laiglesia (eds): *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009). An OECD Development Centre Perspective, Development Centre Studies.

⁷¹ A. Trebilcock: “Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law”, in G. Davidov and B. Langille (eds): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2006), pp. 63–86.

economia informal e a discriminação é mais generalizada: «As pessoas que enfrentam discriminação direta ou indireta e que não gozam de igualdade de oportunidades e de tratamento – quer em termos de acesso à educação e formação e aos recursos, quer a trabalho regular – vão parar à economia informal, normalmente no extremo mais baixo, que corresponde aos empregos de pior qualidade».⁷² Quer nos países industrializados, quer nos países em desenvolvimento, é gritante a concentração de jovens, mulheres e trabalhadores migrantes na economia informal, com um diferencial de remuneração entre trabalhadores do setor informal e os outros, duas vezes maior para as mulheres do que para os homens.

104. Está ainda a ser debatida a melhor maneira de tratar a informalidade e as suas consequências adversas, pelo que é compreensível que os progressos feitos não sejam impressionantes quando contrapostos à magnitude do problema. É incontestável que esforços determinados de formalização são a chave para realizar a aplicação universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, os quais não podem ser efetivamente aplicados na ausência do estado de direito. Ao mesmo tempo os princípios e direitos fundamentais no trabalho, tanto como direitos como condições necessárias, constituem um elemento importante do processo de formalização. Isto é especialmente verdade no que respeita à liberdade sindical. Como referiu o Diretor-Geral na Conferência de 1991, «só através da constituição e da filiação em organizações da sua própria escolha, é que aqueles que trabalham no setor informal serão capazes de gerar a pressão suficiente para levar às mudanças necessárias nas políticas, atitudes e procedimentos que impedem o desenvolvimento do setor e a melhoria das condições de trabalho que nele existem».⁷³ Apesar das muitas barreiras, legais e de facto, novas estratégias para a auto-organização têm começado a proporcionar uma voz coletiva a alguns dos trabalhadores mais vulneráveis do mercado de trabalho global. Por exemplo, a *Ghana Union of Traders' Associations*, uma organização informal de trabalhadores por conta própria, em consulta com o Governo, teve sucesso no desenvolvimento de políticas comerciais e fiscais que são mais sensíveis às necessidades da economia informal. A Associação melhorou também o acesso à formação e está, atualmente, a desenvolver um regime de proteção social para os seus membros.⁷⁴ Um outro exemplo notável de organização de trabalhadores informais é a Associação Indiana das Mulheres que Trabalham por Conta Própria, provavelmente o sindicato mais conhecido da economia informal.⁷⁵ Estes exemplos, ainda que demasiado isolados, destacam a necessidade de promover a organização na economia informal, assim como as sinergias entre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e os outros objetivos estratégicos da OIT.

105. Como a pobreza é a causa principal da informalidade e, por consequência, das violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a ela associadas, as iniciativas dirigidas para o emprego e para a proteção social podem ter um importante efeito na redução da vulnerabilidade ao trabalho infantil e forçado e no combate à discriminação contra os trabalhadores da economia informal e suas famílias. Os exemplos incluem programas de transferência social dirigidos

⁷² ILO: *Decent work and the informal economy*, Report VI, ILC, 90th Session, Geneva, 2002, p. 40.

⁷³ ILO: *The dilemma of the informal sector*, Report of the Director-General, ILC, 78th Session, Geneva, 1991, p. 39.

⁷⁴ ILO: *Freedom of association and development* (Geneva, ILO, 2011), pp. 18–20.

⁷⁵ Ver <http://www.sewa.org>.

explicitamente ao trabalho infantil, tais como o programa colombiano *Familias en Acción*, o programa *Red de Protección Social* da Nicarágua e o programa *Bono de Desarrollo Humano* no Equador.⁷⁶ No caso de programas públicos de emprego, um estudo do *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS), na Índia, concluiu que, em resultado do programa pagar salários iguais a homens e a mulheres, aumentou a participação das mulheres no NREGS, levando à expectativa de que haveria uma pressão ascendente sobre os salários agrícolas das mulheres em geral e uma redução da diferença salarial entre homens e mulheres.⁷⁷

3. Grupos e categorias de trabalhadores em risco

106. Certos grupos da população e categorias de trabalhadores são claramente mais expostos, do que outros, a violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Os grupos mais em risco têm geralmente acesso limitado à proteção do Estado e à ação coletiva, podem sofrer múltiplas formas de discriminação e ficarem presos num círculo vicioso de informalidade e pobreza. Esta seção do relatório incide sobre três grupos – trabalhadores migrantes, trabalhadores rurais e povos indígenas⁷⁸ – e sobre uma categoria profissional específica, a dos trabalhadores domésticos.

107. Apesar da ausência de estatísticas precisas, especialmente no que se refere à situação dos povos indígenas e dos trabalhadores migrantes, e das significativas diferenças entre países, a OIT conseguiu obter claras evidências da vulnerabilidade destes trabalhadores no que concerne aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁷⁹ Os trabalhadores domésticos, 83 por cento dos quais são mulheres, muitas vezes de origem migrante, indígena ou rural, sofrem de grave discriminação na remuneração, com o seu trabalho a ser entre o pior remunerado em qualquer mercado de trabalho. Cerca de 40 por cento dos trabalhadores domésticos de todo o mundo trabalha em países onde a legislação estipula um salário mínimo para a admissão ao emprego ou ao trabalho, mas exclui o trabalho doméstico da sua aplicação.⁸⁰ Os níveis de sindicalização são, em geral, muito baixos nestes grupos e os trabalhadores domésticos estão cobertos por convenções coletivas em apenas uns escassos 5 por cento dos Estados-membros da OIT. Os trabalhadores migrantes, os povos indígenas e a população rural estão entre os mais afetados pelo trabalho forçado e por tráfico de seres humanos.⁸¹ Nalguns países, em setores importantes da

⁷⁶ ILO–Social Security Department: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, Working Paper (Geneva, 2010), p. 13.

⁷⁷ S. Dasgupta and R.M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Policy Integration Department, Working Paper No. 98 (Geneva, ILO, 2011).

⁷⁸ Existem no mundo mais de 370 milhões de indígenas que se auto intitulam desse modo, distribuídos em 70 países. Os povos indígenas representam cerca de 5.000 grupos distintos e ocupam cerca de 20% das terras a nível mundial. Ver <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.

⁷⁹ ILO: *Decent work for domestic workers*, Report IV(1), ILC, 99th Session, Geneva, 2010; ILO: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva, 2007); ILO: *Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples* (Geneva, 2006); ILO: *International labour migration: A rights-based approach* (Geneva, 2010); ILO: *Promotion of rural employment for poverty reduction*, Report IV, ILC, 97th Session, Geneva, 2008.

⁸⁰ ILO: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, Domestic Work Policy Brief No. 5 (Geneva, 2011).

⁸¹ ILO: *The cost of coercion*, op. cit., parágrafos 63-100.

economia, mais de 80 por cento das crianças trabalhadoras são indígenas.⁸² Estudos realizados pela OIT mostraram que os candidatos a emprego que são imigrantes geralmente têm que apresentar três a cinco vezes mais candidaturas do que os outros para obter uma resposta positiva. Os trabalhadores migrantes são, também, muitas vezes, os primeiros a serem reduzidos numa situação de crise económica.⁸³

108. Cada grupo tem características especiais e vulnerabilidades próprias. Enquanto categoria profissional, os trabalhadores domésticos sofrem, em particular, do isolamento do seu trabalho e de preconceitos ligados a tarefas consideradas como «trabalho de mulheres», em vez de uma profissão. Os povos indígenas são largamente afetados por discriminação estrutural. O seu modo de vida, incluindo as suas ocupações tradicionais e o uso que fazem das suas terras não são muitas vezes reconhecidos como parte do sistema económico «normal», e a sua participação na tomada de decisão pública é frequentemente limitada. Os trabalhadores migrantes podem estar sobre-expostos aos riscos de exploração resultante da forma como são recrutados e da precariedade ou irregularidade da sua situação no país onde se encontram empregados. Em alguns países, em especial as zonas rurais são particularmente afetadas pela ausência de políticas estatais dirigidas às suas necessidades específicas.

109. Para além e a acrescer a estas especificidades, os diferentes grupos estão amplamente sujeitos a obstáculos comuns na aplicação das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, que incluem: dificuldades em aceder às instituições públicas e consequente fraca aplicação da legislação laboral; desconhecimento dos seus direitos fundamentais; ausência de uma voz coletiva forte que previna e defenda os seus direitos e interesses de forma efetiva; e, por último, mas não menos importante, elevados níveis de pobreza. Estão a ser tomadas importantes iniciativas por alguns mandantes relativamente a cada um destes obstáculos. Uma vez que os trabalhadores domésticos, os povos indígenas e os trabalhadores rurais estão muito expostos à informalidade, as medidas tomadas para cada grupo oferecem respostas claras aos desafios que se levantam no que concerne aos princípios e direitos fundamentais no trabalho na economia informal.

Cobertura legal

110. Em muitos países, estes trabalhadores vulneráveis estão também em desvantagem por força das exclusões legais que os deixam sem a proteção legislativa adequada relativamente aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Este é particularmente o caso no que respeita à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva dos trabalhadores domésticos, dos migrantes e dos trabalhadores agrícolas. Existem também exclusões semelhantes em relação à não discriminação e à idade mínima de admissão ao emprego no trabalho doméstico e na agricultura. Estes trabalhadores podem sofrer igualmente de amplas lacunas legislativas que têm um impacto significativo na igualdade no emprego e na profissão. Os trabalhadores domésticos e rurais, por vezes, não estão cobertos de forma adequada pela legislação laboral que regula os elementos fundamentais da

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur, *Social exclusion and child labour in nepal: With special reference to Janajatis (Indigenous Nationalities)*, ILO Project on Sustainable Elimination of Bonded Labour in Nepal, International Labour Organization, Kathmandu, Nepal.

⁸³ L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: *Situation-testing: Discrimination in access to employment based on ILO Methodology* (Geneva, ILO, 2007) (updated in Mar. 2010), p. 4; and I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, 2nd edition (Geneva, ILO, 2009).

relação de trabalho, tais como os salários mínimos e a duração do trabalho. Mais de metade dos trabalhadores domésticos no mundo inteiro não têm um limite legal da sua duração normal do trabalho semanal.⁸⁴ No caso dos povos indígenas, existe muitas vezes pouca ou nenhuma proteção legal das suas ocupações tradicionais e da posse das suas terras,⁸⁵ resultando em significativos riscos de discriminação direta ou indireta com base na origem das pessoas em questão.

111. Alguns países têm adotado, recentemente, reformas para estender o direito de liberdade sindical e de negociação coletiva aos trabalhadores agrícolas, domésticos e estrangeiros. De forma mais ampla, as preocupações relacionadas com a proteção dos trabalhadores domésticos levaram à adoção, em junho de 2011, da Convenção (N.º 189) sobre trabalhos domésticos e da Recomendação N.º 201, o que abre uma nova grande oportunidade ao progresso destes trabalhadores no mundo. Um número significativo de países, incluindo a África do Sul, Argentina, Chile, Índia, Portugal e Trindade e Tobago estenderam importantes aspetos da sua legislação laboral e de segurança social aos trabalhadores domésticos.

Proteção contra eventuais violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

112. Os trabalhadores domésticos, os povos indígenas, os trabalhadores migrantes e os trabalhadores agrícolas enfrentam com frequência dificuldades significativas em aceder a mecanismos de fiscalização e aplicação efetiva da lei. É o caso particular dos trabalhadores agrícolas em zonas remotas que tendem a ser mais afetados do que outros grupos pela falta de recursos para a inspeção do trabalho, os tribunais de trabalho e outras instituições de aplicação da legislação.⁸⁶ Acresce que o seu trabalho pode ser particularmente difícil de fiscalizar e pode exigir abordagens inovadoras. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores domésticos em domicílios privados. Finalmente, o elevado nível de informalidade e precariedades destes grupos, associado à falta de conhecimento em relação aos seus próprios direitos, representam para eles os maiores obstáculos para fazerem valer os seus direitos nos tribunais judiciais. Os trabalhadores migrantes em situação irregular ou os que se encontram cobertos por acordos de patrocínio bilaterais podem não denunciar as violações que sofrem devido ao receio de serem deportados.

113. Alguns Estados, confrontados com estas dificuldades, decidiram atribuir mais recursos para proteger os direitos laborais de alguns grupos de risco. Por exemplo, na Jordânia, o número de inspetores do trabalho que cobrem o setor exportador, no qual os trabalhadores migrantes representam uma importante parte da força de trabalho, aumentou substancialmente e tiveram formação específica para lidar com as questões do tráfico de seres humanos. Noutros países, os mecanismos de fiscalização e de aplicação da lei têm estado a ser adaptados às especificidades das diferentes categorias de trabalhadores em risco. No Reino Unido, uma instituição específica, a *Gangmaster Licensing Authority*, foi criada para controlar os

⁸⁴ ILO: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, op. cit.

⁸⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights: *Report of the Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; submitted in accordance with the "Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa" adopted by the African Commission on Human and People's Rights at its 28th ordinary session (Banjul, 2005); R.D. Roy: "Occupations and economy in transition: A case study of the Chittagong Hill Tracts", in ILO: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Geneva, 2000), pp. 73–119.

⁸⁶ ILO: *Labour administration and labour inspection*, Report V, ILC, 100th Session, Geneva, 2011, parágrafo 267.

intermediários que operam no setor agrícola, onde o tráfico e outras formas de abuso ocorrem.⁸⁷ Tendo em conta quer a inviolabilidade do domicílio privado quer a necessidade de fiscalizar as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos, o Uruguai adotou uma providência legal autorizando inspeções no domicílio quando se presume existir violação de disposições legais em matéria de trabalho ou segurança social. Com o objetivo de remediar a falta de conhecimento dos procedimentos legais, tanto por parte dos trabalhadores domésticos como dos seus empregadores, alguns países, tais como a África do Sul e a Argentina, têm desenvolvido processos simplificados de resolução de conflitos de trabalho, que facilitam o depoimento oral e a conciliação, os quais têm sido amplamente utilizados. Na realidade, estudos recentes demonstraram que a proporção de queixas apresentadas pelos trabalhadores domésticos junto da *South African Commission for Mediation, Conciliation and Arbitration* é mais elevada do que a quota destes trabalhadores na mão de obra do país.⁸⁸

114. Conceder a proteção adequada aos trabalhadores em risco através da monitorização e da aplicação de medidas é, não só, uma necessidade imperiosa em muitos países mas também um desafio ao seu desenvolvimento. São disso exemplo, as iniciativas consistindo em juntar a ação da inspeção do trabalho e da polícia dirigida contra o trabalho não declarado e a migração irregular que suscitou preocupações sobre o seu impacto sobre a proteção no trabalho dos trabalhadores migrantes irregulares. Neste tipo de ação conjunta deve por isso ser dada atenção à salvaguarda dos direitos laborais dos trabalhadores migrantes em situação irregular e assegurar que a sua capacidade para pedir proteção às autoridades competentes na área laboral não é afetada.

Ausência de voz coletiva: um fator chave

115. Em geral, estes grupos enfrentam enormes obstáculos de organização e de ação coletiva, muito em razão da ausência de voz, visibilidade e influência, o que os coloca expostos a abusos no que respeita aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

116. As organizações de empregadores e de trabalhadores podem denunciar violações e negociar coletivamente soluções para essas situações e fazer *lobby* a favor de decisões políticas e iniciativas institucionais e legais para a proteção dos grupos em questão. Muitas das recentes reformas para acabar com as exclusões dos trabalhadores domésticos na legislação laboral ocorreram em países em que os trabalhadores domésticos foram capazes de criar as suas próprias organizações e obter o apoio de outros sindicatos. Há também exemplos reveladores do papel chave das associações de empregadores e dos sindicatos na eliminação do trabalho infantil, no setor rural, através da organização local de empregadores e de trabalhadores. Por exemplo, nos Estados indianos de *Tamil Nadu* e de *Madhya Pradesh*, os sindicatos e os seus membros do setor rural, recentemente organizados, estão a implementar, através do diálogo com os líderes locais e com os empregadores, o conceito de ‘aldeias livres de trabalho infantil’ e estão a ser concluídos acordos coletivos sobre trabalho infantil. De modo semelhante, a Federação dos Empregadores do Uganda também estabeleceu, a nível local, comités de monitorização do trabalho infantil, particularmente nos setores do café, chá, arroz e do açúcar. Alianças e colaboração

⁸⁷ ILO: *The cost of coercion*, op. cit., parágrafos 165 e 177.

⁸⁸ ILO: *Decent Work for domestic workers*, op. cit., parágrafos 253–257.

estão, igualmente, a ser formadas entre sindicatos e organizações representativas dos povos indígenas, particularmente na América Latina, para assegurar que as suas necessidades específicas são tidas em conta. Nalguns países, este facto tem levado à inclusão das organizações de indígenas nos comités tripartidos nacionais para a prevenção e eliminação do trabalho infantil.

117. Alguns governos e parceiros sociais têm desenvolvido iniciativas importantes para superar os obstáculos práticos e legais à liberdade sindical e à negociação coletiva destes grupos e categorias. No Uruguai, a criação de um conselho para negociar os salários e outras condições de trabalho dos trabalhadores domésticos tem fortalecido as organizações de empregadores e de trabalhadores do setor. A *Housewives' League* do Uruguai aceitou representar os empregadores no conselho, enquanto que a *Inter-Union Assembly of Workers–National Convention of Workers* (PIT–CNT) acordou que a *National Confederation of Domestic Workers*, mesmo sem estar ainda registada como sindicato, poderia negociar em sua representação. Em vários países têm sido assinados, com o apoio do ITUC, acordos de cooperação entre sindicatos dos países de destino e de origem dos trabalhadores migrantes com o objetivo, entre outros, de melhorar o seu acesso à liberdade sindical e à negociação coletiva. Persistem, no entanto, problemas de inércia e de atitude, como se pode observar pela relutância das autoridades legais e judiciais, num certo número de países, em reconhecer o direito dos trabalhadores domésticos à negociação coletiva.

Pobreza

118. Alguns países têm lançado políticas económicas e sociais com a intenção de criar sinergias entre a redução da pobreza e os princípios e direitos fundamentais no trabalho para fomentar a sua extensão aos grupos de risco. Na África do Sul, em 2002, a decisão de estender o salário mínimo aos trabalhadores domésticos é considerada como tendo reduzido o nível global de pobreza, assim como a diferencia salarial entre mulheres e homens, mesmo se persistem dificuldades na sua implementação na prática. Na Índia, o governo adotou uma «abordagem de convergência», que inclui a eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado, numa estratégia mais ampla de redução da pobreza e de desenvolvimento rural, através da combinação de medidas de segurança social, programas de trabalhos públicos e escolaridade obrigatória gratuita.

119. Mesmo assim, a situação dos trabalhadores domésticos, dos povos indígenas e dos trabalhadores migrantes e agrícolas relativamente aos princípios e direitos fundamentais no trabalho é um assunto que requer uma ação decisiva e urgente. Até agora, a ação realizada, ainda que bastante fragmentada, demonstra as potencialidades de se concentrar na concretização da liberdade sindical e em sinergias entre a redução da pobreza e a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, particularmente em setores afetados por elevados níveis de informalidade.

4. Trabalhadores em zonas francas industriais de exportação e em setores exportadores

120. A OIT define zonas francas industriais de exportação (ZFIE) como: «zonas industriais com incentivos especiais estabelecidos para atrair investidores estrangeiros, nas quais os materiais que importam passam por um determinado grau

de processamento antes de serem novamente exportados».⁸⁹ De acordo com estimativas da OIT, em 2006, existiam 3.500 ZFIE, ou tipos semelhantes de zonas em 130 países, responsáveis por mais de 66 milhões de empregos diretos, dos quais 40 milhões estavam na China.⁹⁰ As ZFIE podem proporcionar oportunidades importantes de acesso ao emprego formal para grupos de trabalhadores com dificuldades no mercado de trabalho, tais como mulheres jovens e trabalhadores de baixas qualificações. Mas algumas ZFIE continuam a ser uma fonte de preocupação em termos da qualidade dos empregos criados e do respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, em particular, da liberdade sindical e da negociação coletiva.

121. Um estudo da OIT, baseado nos comentários dos órgãos de controlo, destacou os obstáculos que impedem os trabalhadores das ZFIE, de um número significativo de países, de exercerem o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva.⁹¹ Nestes obstáculos incluem-se: as proibições ou restrições impostas nalguns casos pela legislação, as práticas de discriminação antissindical, às vezes envolvendo o recurso à violência para desencorajar iniciativas sindicais, e um nível muito reduzido de aplicação da lei. A investigação realizada em alguns países, tem também destacado o aumento da precarização da força de trabalho das ZFIE, com a substituição de contratos de trabalho “típicos” por contratos de curto prazo ou contratos temporários, o que tem impacto na liberdade sindical e na negociação coletiva.⁹²

122. Num contexto de fraca aplicação da lei e de frequente ausência de sindicatos, podem surgir dificuldades nas ZFIE em relação à igualdade no emprego e na profissão e ao trabalho forçado. A maior parte dos casos de trabalho forçado identificados nas ZFIE reportam-se ao recrutamento de trabalhadores migrantes através de práticas abusivas por parte das agências privadas de emprego e, em algumas situações, ao recurso a horas extraordinárias obrigatórias, por vezes não remuneradas, para além dos limites legalmente estabelecidos.⁹³

123. Países como a Jordânia têm feito esforços assinaláveis para melhorar a inspeção do trabalho nas ZFIE e uma elevada presença de sindicatos foi recentemente observada no Togo e no Sri Lanka.⁹⁴ Contudo, a informação disponível mostra que, em muitos países onde foram identificados problemas nas ZFIE, os progressos são escassos. A CEACR, entre 2008 e 2011, exprimiu as suas preocupações em relação aos direitos à liberdade sindical e à negociação coletiva

⁸⁹ Ver ILO: *Labour and social issues relating to export processing zones* (Geneva, 1998), TMEPZ/1998, p. 3 (assim como no GB.301/ESP/5).

⁹⁰ W. Milberg and M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3 (Geneva, ILO, 2008), p. 4.

⁹¹ R. Gopalakrisanan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper, International Labour Standards Department (Geneva, ILO, 2007), p. 1.

⁹² J.K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua and South Africa*, DIALOGUE Working Paper No. 21 (Geneva, ILO, 2011), p. 12.

⁹³ Observação da CEACR, de 2009, relativa à Convenção (N.º 29) sobre Trabalho forçado, de 1930, referente à Guatemala.

⁹⁴ Observações da CEACR, de 2009, sobre a Convenção (N.º 81) relativa à inspeção do trabalho, referentes à Jordânia e sobre a Convenção (N.º 87) sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de organização, de 1948, referentes ao Togo.

dos trabalhadores de ZFIE de 23 países que ratificaram as Convenções N.º 87 e N.º 98. Muitos destes países não estiveram disponíveis para fornecer a informação solicitada pela CEACR sobre a taxa de sindicalização nas ZFIE ou a sobre a existência de convenções coletivas.

124. Nalguns países, estas dificuldades vão para além das ZFIE e estendem-se ao setor exportador como um todo. Em anos recentes, ocorreram fortes protestos laborais, por vezes violentos, nalgumas ZFIE e nos setores exportadores onde não existem mecanismos genuínos de negociação.⁹⁵ Esta situação chama a atenção para a importância dos governos e de todos os atores na cadeia global de fornecimento de aumentarem os esforços para promover e realizar as quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A este respeito, o acordo quadro internacional⁹⁶ assinado em, 2007, pelo grupo do setor têxtil e da moda Inditex e pela *International Textile, Garment and Leather Workers Federation* (ITLGWF), o primeiro acordo deste tipo nos setores têxtil, vestuário e do calçado, fornece um exemplo positivo daquilo que pode ser feito. O acordo reconhece «o papel central da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva, tal como previstos nas Convenções da OIT N.º 87, N.º 98 e N.º 135 e na Recomendação N.º 143, como a chave para assegurar o cumprimento sustentável e a longo prazo de todas as normas internacionais do trabalho em toda a cadeia de fornecimento da Inditex porque dão aos trabalhadores os mecanismos para monitorizar e exercer os seus direitos no trabalho».⁹⁷

5. Reforçar a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a nível nacional: um desafio crucial

125. Legislação nacional apropriada deve ser acompanhada de instituições eficazes e de mecanismos de aplicação da lei enquanto uma pré condição para a plena realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Mas, de acordo com os órgãos de controlo da OIT e os parceiros sociais,⁹⁸ esta situação permanece um desafio real em muitos países para as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho.

126. Na prática continuam a existir grandes dificuldades na prevenção e correção de violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A vulnerabilidade das vítimas impede-as muitas vezes de reclamar os seus direitos. As instituições estatais sentem dificuldades em chegar a muitos locais de trabalho ou áreas onde as violações ocorrem. A complexidade e a diversidade das situações vão, muitas vezes, para além das fronteiras tradicionais do direito do trabalho e requerem novas estratégias envolvendo um vasto leque de instituições estatais. Algumas atividades

⁹⁵ Por exemplo, a greve de Mahallah no setor egípcio da exportação de algodão, em 2008, ou as greves que começaram em 2010 no sul da China em várias fábricas do setor eletrónico e automóvel.

⁹⁶ Para a definição de Acordo Quadro Internacional ver Capítulo 4.

⁹⁷ Vários estudos referem o impacto positivo que este acordo pode ter tido relativamente à liberdade sindical e à negociação coletiva na cadeia de fornecimento da Inditex. Ver K. Gregoratti and D. Miller, “International framework agreements for workers’ rights? Insights from River Rich Cambodia”, in *Global Labour Journal*, 2(2), May 2011. Ao mesmo tempo, a existência de IFA não significa em si a eliminação de todos os riscos de violação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, como mostram as dificuldades identificadas em alguns fornecedores brasileiros da Inditex.

⁹⁸ ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit. Um número significativo de comentários dos parceiros sociais em resposta ao artigo 19.º do questionário, refere a falta de efetividade dos mecanismos de aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

económicas tornaram-se, também, mais complexas de fiscalizar. O elevado número de trabalhadores na economia informal em muitos países, assim como práticas como o *outsourcing* e as agências de emprego, têm tornado mais difícil determinar a existência de uma relação de trabalho e a identificação do verdadeiro empregador. A ausência de sindicatos e de organizações de empregadores fortes nalguns setores constitui uma dificuldade adicional, «uma vez que as organizações de empregadores e de empregadores podem dar contributos importantes para melhorar o cumprimento da lei no local de trabalho, em especial através da informação e sensibilização dos seus membros. Podem também contribuir, enquanto parceiros estratégicos, no planeamento das prioridades e atividades da inspeção do trabalho através de uma cooperação saudável».⁹⁹

127. Parece decorrer dos dados disponíveis e dos comentários dos órgãos de controlo da OIT que um elevado número de ministérios do trabalho, inspeções e tribunais do trabalho enfrentam grandes constrangimentos a nível dos recursos quando lidam com estes desafios.¹⁰⁰ Com algumas exceções significativas, este problema, já antigo, deteriorou-se nas últimas décadas. Por exemplo, um projeto da OIT na América Central e na República Dominicana concluiu que, apesar dos esforços recentes, o nível de recursos afetos, em 2009, aos ministérios do trabalho se situava entre 0,11 por cento e 0,3 por cento dos orçamentos nacionais.

128. Entre os exemplos claros que confirmam a existência de graves lacunas em relação à aplicação da legislação laboral em geral e aos princípios e direitos fundamentais no trabalho em particular incluem-se o nível elevado de emprego informal constatado na economia formal de muitos países, bem como o surgimento em alguns setores exportadores de auditorias sociais privadas, financiadas por empresas multinacionais (EM), com o objetivo de remediar a ausência ou a debilidade das inspeções do trabalho estatais. Estas dificuldades podem, também, estar refletidas no número muito limitado de países que fornece informação e dados estatísticos aos órgãos de controlo da OIT sobre a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho na prática e sobre a ação dos inspetores e dos tribunais do trabalho nacionais a este respeito.

Quadro 2.4. Proporção de relatórios recebidos pela CEACR sobre as Convenções fundamentais contendo informação sobre as ações da inspeção do trabalho ou outros dados estatísticos (2010)

| Trabalho infantil % | Discriminação % | Trabalho forçado % | Liberdade sindical % | Todas as fundamentais % |
|------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 58,8 | 31,5 | 13,3 | 4,5 | 25,4 |

⁹⁹ Esta Secção trata de ILO: *Labour administration and labour inspection*, Report V, ILC, 100th Session, Geneva, 2011, p. viii, e parágrafos 250–258 e 294; e o *The cost of coercion*, op. cit., parágrafo 198.

¹⁰⁰ ILO: *Labour inspection*, Exame Conjunto dos relatórios relativos à Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 (N.º 81), e o Protocolo de 1995 à Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, e a Recomendação (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, de 1947, a Recomendação (N.º 82), sobre a Inspeção do Trabalho (Minas e transportes), de 1947, a Convenção (N.º 129), sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), de 1969 e a Recomendação (N.º 133) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), de 1969 e o Relatório III (Parte 1B), CIT, 95ª Sessão, Genebra, 2006, parágrafos 209–210.

Quadro 2.5. Proporção de relatórios recebidos pela CEACR sobre as Convenções fundamentais contendo informação sobre decisões judiciais (2010)

| Trabalho infantil % | Discriminação % | Trabalho forçado % | Liberdade sindical % | Todas as fundamentais % |
|------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1,5 | 8 | 7,8 | 5,8 | 6 |

129. Alguns países têm demonstrado a sua determinação no enfrentar destes desafios e na melhoria, na prática, da aplicação das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Por exemplo, existe uma tendência crescente por parte das administrações e inspeções do trabalho para prestar atenção aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, em particular ao trabalho infantil, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na profissão. Por exemplo, no Estado Plurinacional da Bolívia e no Peru foram criados, recentemente, nos ministérios do trabalho departamentos específicos para a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Em vários países, o âmbito de ação da inspeção do trabalho foi ampliado para abranger o trabalho forçado e o trabalho infantil, muitas vezes através da criação de unidades especiais que lidam especificamente com estas questões, como aconteceu no Brasil e em Marrocos com a nomeação de inspetores do trabalho como pontos focais. Isto representa um avanço importante, uma vez que, frequentemente, o trabalho infantil e o trabalho forçado estão fora do âmbito da inspeção do trabalho, mesmo quando tal apresenta vantagens comparativas importantes na luta contra esses fenômenos. A discriminação em geral e a discriminação de gênero, em particular, são objeto de uma atenção específica por parte de uma série de inspeções do trabalho, de que são exemplo as do Quênia e da Ucrânia, que incluíram estas questões nas listas de verificação da inspeção do trabalho. Noutros países, tais como a Costa Rica e a Espanha, foram implementadas, recentemente, campanhas para prevenir e punir a discriminação de gênero.

130. Uma segunda tendência relevante em muitos países é o aumento de instituições públicas envolvidas no combate ao trabalho infantil, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na profissão e a articulação das respectivas ações. Por exemplo, as instituições do Estado com responsabilidades na persecução de atividades criminosas estão cada vez mais envolvidas no combate ao tráfico de seres humanos, incluindo o tráfico para exploração laboral. Em países como os Estados Unidos e a Ucrânia têm sido criadas unidades especiais de persecução, levando a um aumento substancial de condenações por trabalho forçado. O estabelecimento de novos organismos de direitos humanos pode contribuir igualmente para a aplicação e realização prática dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. É particularmente o caso dos organismos especializados na área da igualdade, os quais são muitas vezes responsáveis tanto pela promoção como pela aplicação do princípio da não discriminação. Uma significativa proporção dos seus casos reporta-se à discriminação no emprego e na profissão. Por exemplo, cerca de 50 por cento das queixas apresentadas em França à HALDE entre o início do seu funcionamento, em 2005, e 2010 eram relativas a questões de emprego. Estes organismos desempenharam um valioso papel quer na sensibilização do público sobre a relevância da igualdade no emprego e na profissão, quer na emissão de recomendações práticas para a sua aplicação. Além disso, os processos de execução da lei, flexíveis e menos formais que normalmente oferecem, são mais facilmente acessíveis do que os tribunais tradicionais. Finalmente, o envolvimento, em especial

nas áreas rurais, de organismos locais na monitorização do trabalho forçado e do trabalho infantil, como é o caso dos comités distritais de aldeia no sudeste asiático, os grupos de vigilância comunitária na África ocidental e os comités de monitorização do trabalho infantil no Nepal e no Uganda, constituem desenvolvimentos interessantes, particularmente tendo em consideração as dificuldades que são com frequência enfrentadas pelos organismos de aplicação da lei para cobrir de forma adequada as áreas rurais.

O Ministério Público do Trabalho

O Gabinete do Ministério Público do Trabalho do Estado (MPT) é um organismo público autónomo, independente das autoridades judiciais, legislativas e executivas. Criado em 1988 pela Constituição brasileira, a sua função é proteger os direitos fundamentais do trabalho.

O MPT tem sete áreas de intervenção, incluindo as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Os procuradores do trabalho são funcionários públicos de alto nível, tanto a nível regional como federal, que não podem ser destituídos. O MPT dispõe de poderes para adotar uma vasta gama de ações destinadas a promover, prevenir ou reparar violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, tais como desenvolver investigações em empresas ou na administração pública, formular recomendações, resolver situações de violação diretamente com as empresas em questão, interpor ações nos tribunais de trabalho ou intervir em processos judiciais do foro laboral.

O MPT criou estruturas específicas para coordenar a sua ação relativamente a cada categoria dos princípios e direitos fundamentais no trabalho: *Coordinfância* (trabalho infantil), *Conaete* (trabalho forçado), *Coordigualdade* (igualdade no emprego e na profissão) e *Conalis* (liberdade sindical e de negociação coletiva). O MPT tem estabelecido igualmente várias parcerias fortes com outras instituições públicas, tais como com o Ministério do Trabalho e a inspeção do trabalho, com instituições do Estado com competência na área do emprego e da segurança social, com os tribunais do trabalho, polícia federal e autoridades locais. O MPT colabora estreitamente com as organizações de empregadores e com os sindicatos.

Através de iniciativas tais como o Pacto Nacional contra o Trabalho Forçado, o MPT tem construído amplas alianças com outras instituições do Estado, com os parceiros sociais e com a sociedade civil com o objetivo de abordar as causas das violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

131. Uma terceira tendência diz respeito aos esforços realizados numa série de países para melhorar a eficácia dos mecanismos de resolução de conflitos na área laboral. São exemplo disso, as reformas dos tribunais de trabalho realizadas durante a última década em seis países da América Latina,¹⁰¹ onde havia enormes atrasos nos casos do foro laboral. O principal objetivo dessas reformas, em relação à legislação do trabalho em geral, é fundamentalmente melhorar a rapidez dos processos através da utilização de procedimentos orais, em vez de escritos, e da introdução de prazos mais curtos. Foi, também, reforçada, em muitos destes países, a especialização dos tribunais de trabalho e de outros tribunais. Relativamente a esta questão, no Chile registou-se um incremento exponencial dos tribunais de trabalho, de 20 para 81. Nos países que atribuíram recursos significativos para implementar as reformas, registou-se um forte impacto em termos da duração média dos procedimentos judiciais. E mais, vários países estabeleceram procedimentos

¹⁰¹ Chile, Colômbia, Equador, Peru, República Bolivariana da Venezuela e Uruguai. Dois Estados da América Central realizaram semelhantes reformas, a saber: Costa Rica e Nicarágua. Ver A. Ciudad Reynaud: “Las reformas procesales emprendidas en América Latina”, in *Revista de Derecho Procesal*, 3–4, 2010.

específicos relativamente aos princípios e direitos fundamentais no trabalho quer para todos eles quer para a liberdade sindical. O objetivo comum destas reformas é assegurar a proteção imediata e efetiva dos direitos fundamentais, através de procedimentos e prazos mais curtos do que os que são aplicados aos direitos do trabalho em geral. Além disso, várias reformas incluem medidas adicionais para reforçar a proteção judicial dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, tais como, a alteração do ónus da prova, a possibilidade para os tribunais de ordenarem de imediato medidas temporárias de proteção e de imporem reparações, como a reintegração que garanta o restabelecimento na prática do direito fundamental que foi infringido. Estas medidas são particularmente relevantes no caso da liberdade sindical.

132. Na última década, países como o Camboja, a China, a Indonésia, o Japão e Portugal também adotaram legislação que introduziu reformas na resolução de conflitos judiciais ou laborais, as quais podem ter impacto nos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A China, em 2008, pôs em prática uma reforma considerável dos seus processos de resolução de conflitos de trabalho para assegurar a efetiva aplicação da nova legislação laboral adotada nesse ano.¹⁰² Embora esses processos não se apliquem apenas às quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, várias medidas da reforma chinesa melhoraram o acesso aos direitos do trabalho em geral, tais como, processos que são livres de custas (gratuitos), imposição do ónus da prova ao empregador em algumas circunstâncias, e o papel reconhecido aos sindicatos¹⁰³. A reforma parece estar a enfrentar uma série de desafios na sua implementação, tais como a necessidade de recursos adicionais, a falta de especialização de árbitros e juizes do trabalho e a limitada confiança dos trabalhadores nos sindicatos oficiais. No entanto, ilustra a importância nas estratégias de conformidade com a legislação laboral e com os princípios e direitos fundamentais no trabalho de mecanismos de resolução de litígios laborais rápidos e acessíveis, que possam garantir efetivas reparações.

133. Finalmente, existe um crescente entendimento de que a punição das infrações por si só não assegura a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Para se atingir este objetivo é necessária uma ação mais ampla, incluindo a promoção dos direitos, a sensibilização e medidas de prevenção e de apoio às vítimas de violações. As instituições de monitorização e de aplicação da lei em muitos países estão crescentemente a investir em recursos e esforços para chegar aos trabalhadores e aos empregadores e informá-los da relevância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. De uma maneira geral, muitas ações de natureza promocional são reportadas à OIT relativas ao trabalho infantil, ao trabalho forçado e à igualdade no emprego e na profissão, muitas vezes em estreita colaboração com as organizações de empregadores e de trabalhadores. Contudo, estas ações parecem ser muito menos frequentes no que se refere à liberdade sindical e à negociação coletiva. Tendo em vista a proteção das vítimas, importantes iniciativas estão a ser tomadas no campo do trabalho forçado. São exemplo dessas iniciativas, a Diretiva Europeia de 2011 sobre prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e proteção das respetivas vítimas¹⁰⁴ e o projeto *Resgatando a Cidadania*, lançado

¹⁰² Labour Dispute Mediation and Arbitration Law, 1 May 2008.

¹⁰³ Ver F. Lee Cooke: “The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of ‘new actors’ in employment relations”, in S. Lee and D. McCann (eds): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Geneva, ILO, 2011), pp. 180–205.

¹⁰⁴ Diretiva 2011/36/UE, op. cit.

pelo *Ministério Público do Trabalho* brasileiro, com o objetivo de proporcionar oportunidades de emprego e de formação profissional às vítimas de trabalho forçado e aos membros das suas famílias.

134. As várias iniciativas acima destacadas oferecem importantes orientações para as estratégias nacionais tendo em vista a conformidade com os princípios e direitos fundamentais no trabalho. De qualquer modo, muitas das medidas inovadoras descritas estão mais diretamente relacionadas com o trabalho infantil, o trabalho forçado e a igualdade do que com a liberdade sindical e a negociação coletiva. Além disso, em muitos países, os recursos afetos à supervisão e à aplicação da legislação continuam a ser claramente insuficientes, o que constitui um problema crucial.

Capítulo 3

Para uma maior coordenação na utilização dos meios de ação da OIT

135. Este exame do apoio prestado aos mandantes para a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho centra-se no atual desempenho e capacidade da OIT, através da utilização eficiente de todos os seus meios de ação, para lidar com as realidades e necessidades dos seus Estados-membros, tal como se descreveu no capítulo anterior. À luz da Declaração sobre Justiça Social, o propósito deste exame é orientar as decisões relativas ao programa, o orçamento e outras decisões de governação, com vista à mobilização, de uma forma mais organizada e sistemática, de todo o conjunto de meios de ação da OIT para tornar efetivas as suas prioridades. Como foi ressaltado no trabalho preparatório para a Declaração sobre Justiça Social, «a coordenação desses meios de ação é numa certa medida, alcançado através do programa e do orçamento», mas pode ser «muito mais eficaz e ganhar maior legitimidade se for baseada na vontade dos mandantes tripartidos, expressas após uma discussão profunda a nível internacional sobre as tendências, prioridades para a ação e meios para mobilizar as políticas».¹

136. Dado que se trata do primeiro debate recorrente que cobre as quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, não existe ainda nenhum plano de ação comum que abranja todos estes princípios e direitos e que possa oferecer uma base abrangente para esta revisão. Por isso o capítulo inicia-se com um breve descritivo do atual quadro de programação da ação da OIT nesta área, incluindo os mecanismos para a avaliação do seu impacto. E só depois revê os principais meios de ação identificados pela Declaração sobre Justiça Social para promover a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, nomeadamente a cooperação técnica, a capacidade técnica e de investigação do *Bureau* e a ação normativa.²

137. Uma das principais questões que se coloca a este respeito é como encontrar um equilíbrio adequado entre, por um lado, promover cada categoria específica dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e por outro lado como promover estes princípios e direitos de uma forma integrada baseada na inter relação entre as quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e entre estes e os outros objetivos estratégicos da OIT. A ação da OIT neste campo tem sido, até agora, fundamentalmente destinada a promover de forma individual cada uma das

¹ ILO: *Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, Report V, ILC, 96th Session, Geneva, 2007, parágrafo 25.

² ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC, 97th Session, Geneva, 10 June 2008, Annex, II (B)(i).

categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Na realidade existem claras diferenças entre a ação em relação a cada uma das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. De qualquer modo, recentemente, têm sido feitos esforços, ainda que em número reduzido, para promover de forma integrada os princípios e direitos fundamentais no trabalho, principalmente através da cooperação técnica e da ação das normas, o que permitiu reforçar o impacto das medidas tomadas.

A. O atual quadro para a ação da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho

1. Programação e avaliação

138. Nos últimos anos, o quadro de programação e de avaliação da ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho baseou-se fundamentalmente no Quadro de Política Estratégica da OIT e no programa e orçamento correspondentes e nos planos de ação de cada categoria dos princípios e direitos fundamentais no trabalho aprovados pelo Conselho de Administração na sequência da discussão dos Relatórios Globais pela Conferência Internacional do Trabalho, até então apresentados no seguimento da Declaração de 1998, e os diferentes instrumentos de avaliação.

Quadro de políticas e estratégias para 2010-2015 e o programa e orçamento correspondentes

139. O Quadro de Políticas Estratégicas (QPE) é um instrumento de planeamento a médio-prazo da OIT. O atual QPE para o período de 2010-2015 centra-se nas prioridades essenciais para o mundo do trabalho, traduzidas em 19 resultados.³ Pela primeira vez, cada uma das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho está refletida num resultado específico do QPE 2010-2015, com indicadores e metas correspondentes. Por exemplo o resultado 14 (Liberdade Sindical e Direito de Negociação Coletiva); Resultado 15 (Trabalho Forçado); Resultado 16 (Trabalho Infantil); e Resultado 17 (Discriminação no Trabalho). Para além disso, a eliminação da discriminação no trabalho é transversalizada em todos os resultados, uma vez que a igualdade de género e a não discriminação foram identificadas como questões transversais no QPE de 2010-15. A Declaração sobre Justiça Social orientou a preparação do QPE 2010-15, tendo em vista a necessidade de uma abordagem integrada no que se refere ao trabalho digno, o que permite enfatizar como cada resultado, ainda que largamente associado com um dos quatro objetivos estratégicos, contribui para a realização de todos.

140. O Resultado 18 (Normas Internacionais do Trabalho) é também relevante para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho dada a sua relação intrínseca com as Convenções fundamentais. De forma mais geral o atual Programa e Orçamento para 2012-2013 sublinha que a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, no quadro da Declaração de 1998 e do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC,) deve ser realizada em sinergia com o programa de desenvolvimento normativo.⁴ E para além disso, a

³ ILO: *Strategic Policy Framework 2010-15: Making decent work happen*, Governing Body, 304th Session, Geneva, Mar. 2009, GB.304/PFA/2 (Rev.), parágrafos 63-74.

⁴ ILO: *Programme and Budget for the biennium 2012-13* (Geneva, 2011), parágrafo 250.

atividade normativa da OIT tem sido orientada pela estratégia relativa às normas e pelo correspondente plano de ação provisório adotado no Conselho de Administração em 2005 e 2007, e que destaca uma melhor integração entre as normas relacionadas com a ação, incluindo os comentários dos órgãos de controlo da OIT, e a cooperação técnica para apoiar os Estados-membros a ratificar as Convenções e enfrentar as dificuldades na sua aplicação. A ênfase que é colocada na assistência aos Estados-membros é convergente com a abordagem de promoção da Declaração de 1998.

Planos de ação para cada uma das categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

141. Antes da revisão dos procedimentos de seguimento da Declaração de 1998, em junho de 2010, eram submetidos à Conferência, Relatórios sobre cada uma das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. O Conselho de Administração, com base no debate na Conferência, examinou e aprovou um plano de ação das atividades relativas às correspondentes categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Estes planos de ação determinam para cada categoria as prioridades para os próximos quatro anos. Foram concluídos três ciclos completos de Relatórios Globais, sendo o mais recente, em 2011, sobre discriminação. Os diferentes planos de ação variaram na dimensão e detalhe e não foram feitos para abordar as sinergias entre as diferentes categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho ou estabelecer ligações com outros objetivos estratégicos.

142. A situação atual relativa aos planos de ação é a seguinte:

- para a liberdade sindical e negociação coletiva, o plano cobre o período de 2008-2012;⁵
- para o trabalho forçado foi adotado em 2009 um plano de ação para um período de quatro anos,⁶ mas reconhece que a aliança global de combate ao trabalho forçado, proposta pelo Diretor-Geral tendo em vista a eliminação até 2015 de todas as formas de trabalho forçado no mundo, irá continuar sob a égide das atividades do Programa Especial de Ação de Combate ao Trabalho Forçado (SAP-FL);
- para o trabalho infantil, o plano de ação global de 2006 continua a ser o quadro que orienta a ação da OIT até 2016, meta fixada para alcançar a eliminação das piores formas de trabalho infantil. Este quadro foi aprovado novamente pelo Conselho de Administração em 2010, ao mesmo tempo que o plano de ação, ao qual foi anexado o Roteiro para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil a vigorar até 2016, aprovado pela Conferência Global sobre Trabalho Infantil que teve lugar em Hague, em 2010;⁷ e

⁵ ILO: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding freedom of association and effective recognition of the right to collective bargaining*, Governing Body, 303rd Session, Geneva, Nov. 2008, GB.303/TC/3.

⁶ ILO: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plan regarding the elimination of forced labour*, Governing Body, 306th Session, Geneva, Nov. 2009, GB.306/TC/3.

⁷ ILO: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plan regarding abolition of child labour*, Governing Body, 309th Session, Geneva, Nov. 2010, GB.309/TC/3.

- o plano de ação sobre não discriminação, aprovado pelo Conselho de Administração em novembro de 2011 para orientar o trabalho do *Bureau* para os próximos quatro anos, e que depende do resultado do presente debate recorrente.⁸

Mecanismos de avaliação da OIT

143. Esta revisão do plano de ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho baseia-se em vários mecanismos de avaliação, incluindo os relatórios de implementação do programa que fornecem uma visão geral das atividades realizadas, do desempenho e execução do programa da OIT para cada biénio, com relatórios detalhados e análise no âmbito de cada resultado, centrando-se nos resultados alcançados⁹, bem como no relatório mais recente de atividades do IPEC.¹⁰ As avaliações independentes dos programas nacionais e as estratégias desenvolvidas em conformidade com a avaliação política adotada pelo Conselho de Administração, em novembro de 2005, também contém informação muito importante.¹¹ As únicas avaliações independentes realizadas recentemente relativamente às quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, foram as avaliações de 2011 sobre a estratégia da OIT para a eliminação da discriminação no emprego e na profissão, pelo Conselho de Administração em novembro de 2011¹² e a avaliação do SAP-FL realizada em 2010¹³.

2. Programas da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho

144. Os programas da OIT que têm como responsabilidade principal a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho são: o Programa para a Promoção da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (DECLARATION), criado em outubro de 1999 seguido da adoção da Declaração de 1998; o IPEC, criado em 1992; e o Departamento das Normas Internacionais do Trabalho (NORMES), no qual quatro equipas são responsáveis por apoiar o trabalho dos órgãos de controlo relativamente à aplicação das Convenções fundamentais e por realizar atividades de promoção e de assistência técnica. Estes programas desenvolvem-se no Setor das Normas e dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. A atual estrutura do *Bureau*, estabelecida em 1999 reflete o processo de orçamentação estratégica centrada nos quatro objetivos estratégicos da OIT.

⁸ ILO: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plan regarding the elimination of discrimination in employment and occupation*, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/POL/12.

⁹ ILO: *ILO programme implementation 2008–09*, Report I (A), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

¹⁰ ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010* (Geneva, 2011).

¹¹ ILO: *Evaluation: A new policy and strategic framework for evaluation at the ILO*, Governing Body, 294th Session, Geneva, Nov. 2005, GB.294/PFA/8/4. In March 2011, the evaluation policy was extended for another five years, with certain adjustments to address some of the shortcomings identified by an independent external evaluation carried out in 2010, which found that the evaluation policy is generally sound, but that a stronger link is required between evaluation and decision-making.

¹² ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, (Geneva, 2011); *Discussions of high level evaluations: Strategies and Decent Work Country Programmes*, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/PFA/9.

¹³ J. Walker: *Evaluation of the ILO special action programme to combat forced labour: From 2006–09* (Geneva, ILO, 2010).

145. O Programa DECLARATION proporciona assistência aos Estados-membros para promover a liberdade sindical e a negociação coletiva, assim como a eliminação do trabalho forçado e a discriminação no emprego e na profissão, utilizando todo o tipo de meios de que dispõe o BIT em matéria de sensibilização, de promoção, de assistência e cooperação técnicas.

146. A liberdade sindical e a negociação coletiva são promovidas por um variado conjunto de atividades, principalmente da iniciativa de DECLARATION e de NORMES, mas também por outros departamentos do Setor do Diálogo Social, e em particular do *Bureau* para as Atividades dos Empregadores (ACT/EMP) e do *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV). Uma componente importante desta ação é o desenvolvimento de competências e a formação dirigida aos mandantes tripartidos, e nalguns casos a outros atores, tais como os membros de instituições judiciais, parlamentares, ministério público e académicos. Outras atividades incluem a disseminação da informação, assistência nas reformas legislativas, sensibilização e recolha de informação sobre os sistemas de relações profissionais nacionais e sobre a legislação e as práticas nacionais. A experiência mostra que alcançar o respeito total pelo direito de organização e negociação coletiva requer um forte compromisso político e algumas vezes uma mudança de mentalidade e da abordagem da governação das relações laborais. Esta situação requer um compromisso a longo prazo e um apoio do *Bureau*, muitas vezes para além do biênio.

147. Para o trabalho forçado, foi criado no Programa DECLARATION, em novembro de 2001, o SAP-FL, na sequência do primeiro Relatório Global sobre este assunto. Dependendo do país em questão, as atividades do SAP-FL têm prosseguido vários objetivos: construir um sólido conhecimento de base sobre a natureza e a escala do trabalho forçado; assegurar que a legislação e as políticas governamentais são consistentes com a abordagem multilateral do trabalho forçado; apoiar a aplicação da legislação; promover o papel dos sindicatos na defesa dos trabalhadores contra o trabalho forçado; apoiar as organizações de empregadores e empresariais na adoção de medidas para pôr fim ao trabalho forçado; influenciar os procedimentos de recrutamento para promover uma migração segura; e apoiar os programas de apoio às pessoas que foram resgatadas do trabalho forçado.

148. Tendo em conta a natureza transversal da discriminação, a ação correspondente da OIT não se centra num único programa e muitos setores e departamentos da OIT, incluindo DECLARATION, desenvolveram iniciativas de cooperação técnica neste domínio. Ainda que a avaliação independente sobre a estratégia de não discriminação da OIT tenha reconhecido que «as atividades de não discriminação da OIT contribuíram significativamente para os esforços dos mandantes para lidarem com a discriminação no emprego e na profissão», a avaliação reconhece que «a coordenação e a implementação da estratégia para o Resultado 17 mudou dada a tendência para a compartimentação do trabalho do Bureau», o que pode dificultar um «planeamento, implementação e apresentação de relatórios do programa mais coerente».¹⁴ A ação da OIT resultou fundamentalmente do desenvolvimento de instrumentos para alcançar a não discriminação no emprego e na profissão, por exemplo pela promoção das normas internacionais do trabalho relevantes, apoio a uma melhor aplicação da legislação e avanços na igualdade de

¹⁴ ILO: Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation, op. cit., pp. 42 and xii, parágrafo 9.

remuneração. As atividades de formação e sensibilização tiveram um papel muito importante nesta matéria. Muitos programas, tais como os que tratam as questões de género, o VIH e Sida, os trabalhadores migrantes e os trabalhadores com deficiência, incluíram atividades com o objetivo de promover a não discriminação, normalmente dentro de programas e objetivos mais amplos. Neste contexto, o *Bureau* da OIT para a Igualdade de Género (GENDER) apoia e aconselha nas fases de conceção, implementação e avaliação os projetos da OIT de cooperação técnica. Em colaboração com NORMES e DECLARATION, foi também promovida a aplicação dos princípios da igualdade de género a nível nacional através dos serviços de aconselhamento, programas de cooperação técnica e pessoal técnico no terreno. Neste contexto foi prestada assistência para combater as desigualdades salariais entre mulheres e homens através de uma abordagem baseada na partilha de ferramentas cientificamente sólidas e do desenvolvimento de competências para uma melhor compreensão das diferenças salariais.

149. Em relação ao trabalho infantil, o trabalho do IPEC consiste não apenas na assistência técnica direta aos mandantes, mas também em ações de sensibilização, pesquisa e recolha de dados e promoção de instrumentos relevantes. O IPEC adotou uma estratégia em três frentes para apoiar os esforços dos Estados-membros e dos parceiros sociais para eliminar o trabalho infantil: apoiar as respostas nacionais relativas ao trabalho infantil, particularmente através da transversalização das preocupações relativas ao trabalho infantil nos quadros de desenvolvimento nacional e de políticas; aprofundar e reforçar o movimento mundial contra o trabalho infantil; e promover a integração das preocupações relativas ao trabalho infantil no âmbito mais vasto das atividades da OIT. O trabalho infantil é das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, aquela que ao nível da cooperação técnica está mais desenvolvida de todas em termos de dimensão, âmbito e experiência acumulada ao longo dos 20 anos de atividade do IPEC. Para apoiar os seus esforços de *sensibilização*, o IPEC tem organizado, desde 2002, o Dia Mundial contra o Trabalho Infantil, uma iniciativa da OIT que tem suscitado grande atenção por parte dos *media*.

3. Exames anuais

150. O Programa DECLARATION é também responsável pelo acompanhamento anual relativo às Convenções fundamentais que não foram ratificadas, conhecido como «Exames Anuais», no âmbito da Declaração de 1998. Os Exames Anuais, que cobrem as quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, baseiam-se em relatórios solicitados aos Estados-membros de acordo com o artigo 19(5)(e), da Constituição da OIT e nas respetivas observações por parte das organizações de empregadores e de trabalhadores. Ao longo dos anos, os Exames Anuais têm sido simplificados e orientados para a criação de uma estrutura base de referência regularmente atualizada para cada um dos países que não ratificaram as Convenções.

151. No Relatório do seguimento da Declaração de 1998, apresentado à Conferência em 2010¹⁵, indicou-se que as Revisões Anuais deram origem a um conjunto bastante detalhado de informação sobre a quase totalidade dos casos de não ratificação, que deve manter-se atualizado e disponibilizado, incluindo ao

¹⁵ ILO: *Review of the follow-up to the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Report VII, ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

Conselho de Administração. Um exame mais analítico das tendências e das medidas tomadas pode então ser incluído nos Relatórios sobre as questões recorrentes. O objetivo dos Exames Anuais não é apenas a promoção da ratificação, mas também examinar as situações de não ratificação e rever os esforços feitos pelos Estados-membros em questão, embora na prática sejam fornecidas informações de caráter bastante geral, que são muitas vezes repetidas nas respostas para a campanha de ratificação. Além disso, nunca houve muita discussão no Conselho de Administração sobre os Exames Anuais e, apesar das disposições especiais criadas para o transformar num comité plenário, no caso de um não-membro do Conselho de Administração querer intervir, nenhum pedido relativo a este formato foi formulado.¹⁶

152. Durante os debates em 2010, os mandantes realçaram a importância dos Exames Anuais e a Conferência decidiu mantê-los no quadro do seguimento revisto da Declaração de 1998.

4. Recursos para a ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho

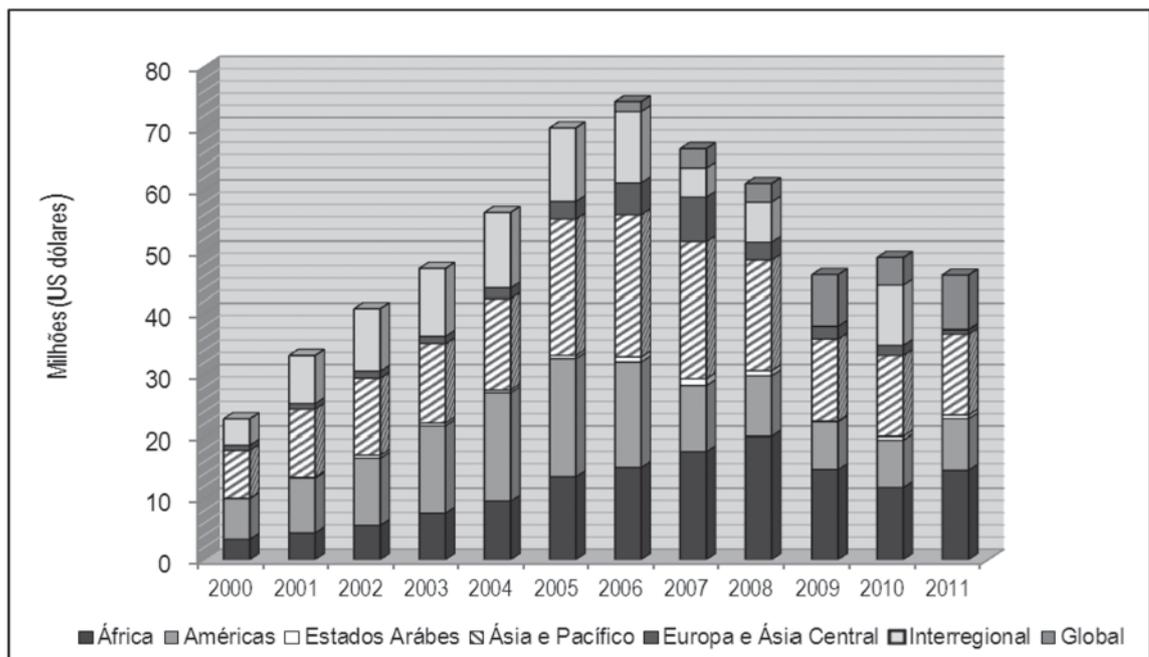
153. Os recursos para a ação da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho são fornecidos pelo orçamento regular (OR), pelo orçamento extra da cooperação técnica (OECT) e através da Conta Suplementar do Orçamento Regular (CSOR). Enquanto que o relatório sobre a implementação do programa para 2010-2011 apresenta a divisão dos recursos por resultado, esta seção centra-se nos dois principais programas da OIT relacionados com a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, designadamente o Programa DECLARATION e IPEC. Desde a sua criação, quase todas as suas atividades têm sido financiadas através de recursos afetos ao OECT. A falta de financiamento, e a grande dependência dos recursos extra orçamento, tem constituído ao longo do tempo um desafio para a cooperação técnica relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Os gráficos 3.1 a 3.4 mostram a evolução das despesas dos recursos XBTC para a promoção de cada uma das quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho por ambos os programas por região entre 2000 e 2011.

154. Depois da adoção da Convenção N.º 182, muitos países doadores disponibilizaram recursos para a erradicação do trabalho infantil no âmbito da cooperação técnica. Este apoio rapidamente ultrapassou os recursos técnicos fornecidos para os outros princípios e direitos fundamentais no trabalho. O IPEC depende quase exclusivamente de financiamento extra orçamento, sendo os seus maiores doadores os Estados Unidos e o Reino Unido seguidos dos Países Baixos. Já em 2009, o IPEC sofreu uma diminuição considerável dos financiamentos dos doadores, resultando no encerramento de alguns projetos no terreno. Em comparação com o biénio anterior, a percentagem atribuída ao IPEC do total do Programa da OIT para a Cooperação Técnica foi de 23 por cento em 2008-2009 passando para 18,3 por cento no biénio de 2010-2011. Esta redução foi mais significativa em 2011 (ver Quadro 3.1). A maior parte dos fundos é, em grande parte, atribuída a projetos para a prestação direta de serviços e, em menor grau, para projetos orientados para mudanças de políticas ou para mudanças sistémicas. O Relatório Global de 2010 referia que, com efeito as atuais modalidades de financiamento do IPEC, constituíam um constrangimento à sua «capacidade para

¹⁶ *ibid.*, parágrafos 21-37.

estender o âmbito dos seus programas aos setores económicos e às regiões mais negligenciadas e às piores formas de trabalho infantil». ¹⁷

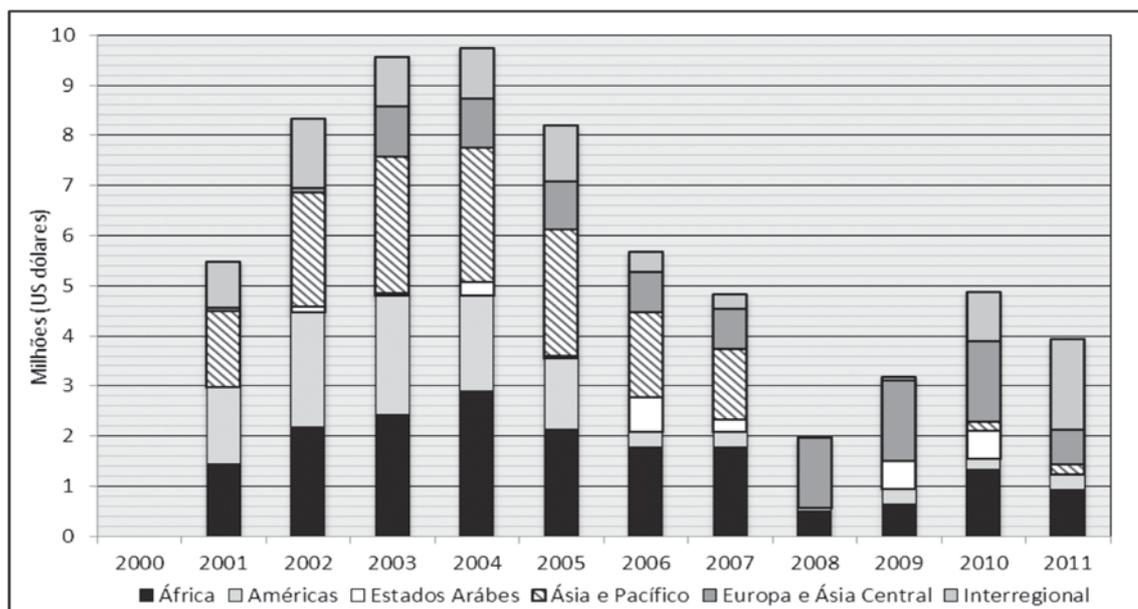
Gráfico 3.1. Recursos de cooperação técnica do IPEC atribuídos por região, 2000–2011 (em milhões de US dólares)



155. O Relatório Global de 2008 refere que o apoio dos doadores para a promoção da liberdade sindical e negociação coletiva tinha diminuído significativamente a partir do estabelecimento inicial do Programa DECLARATION. De qualquer modo, desde 2008, o Programa DECLARATION tem assistido a um aumento no financiamento dos doadores para projetos relacionados com a liberdade sindical e negociação coletiva. Em 2011 para além das despesas diretamente relacionadas com a liberdade sindical e a negociação coletiva que representaram mais de 3,8 milhões de US dólares (ver Gráfico 3.2), o Programa DECLARATION recebeu fundos na ordem dos 24,4 milhões de US dólares para as atividades desta categoria de princípios e direitos fundamentais no trabalho que estão a ser programados para os próximos anos. Este foi o montante mais elevado atribuído desde que o Programa foi criado.

¹⁷ ILO: *Accelerating action against child labour*, Global Report under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, parágrafo 295.

Gráfico 3.2. Recursos para a cooperação técnica do Programa DECLARATION para a promoção da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo da negociação coletiva, 2000-2011 (em milhões de US dólares)



156. Até 2011, o Programa SAP-FL esteve totalmente dependente das contribuições extraorçamentárias. Desde a sua criação em 2001, o Programa SAP-FL recebeu cerca de 15 milhões de dólares de financiamento de base (fundos de ordem global e inter-regional não destinados a um país específico) da Irlanda, dos Países Baixos e do Reino Unido. Estes fundos foram essencialmente utilizados para investigação, formação, sensibilização à escala mundial, assim como para fornecer capital inicial para o desenvolvimento de projetos em vários países. A maioria dos fundos para o desenvolvimento de projetos de países foram utilizados na Ásia, onde existe uma maior prevalência de trabalho forçado. Desde 2009, o Programa SAP-FL registou uma queda significativa nos fundos (ver Gráfico 3.3) o que reduziu a sua capacidade de prestação de serviços no terreno. Em 2012, o Programa SAP-FL recebeu pela primeira vez financiamento do orçamento regular num esforço para tornar o programa mais sustentável.

157. Apesar da ratificação quase universal das duas Convenções relativas à não-discriminação no emprego e na profissão, houve uma significativa falta de recursos extraorçamentários para apoiar os Estados-membros na sua aplicação. Os recursos disponíveis para a cooperação técnica, para as atividades de DECLARATION relativas à não discriminação alcançaram um nível máximo em 2004, mas em 2011 estavam ao mesmo nível de 2000 (ver Gráfico 3.4)¹⁸. Por outro lado, os recursos fornecidos pelos doadores para o apoio à cooperação técnica para a não discriminação têm sido destinados, em especial, para o GENDER para a igualdade de género no mundo do trabalho. Os montantes extraorçamentários recebidos para a não discriminação (ver Gráfico 3.5) correspondem a apenas 2 por cento das despesas do OECT realizadas pelos Programas DECLARATION e IPEC entre 2000 e 2011.

¹⁸ Este financiamento foi para um projeto em África: o Programa de Apoio para a Implementação da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (PAMODEC).

Gráfico 3.3. Recursos da cooperação técnica do Programa (SAP-FL) da DECLARATION relativos ao trabalho forçado, por região, 2000–2011 (em milhões de US dólares)

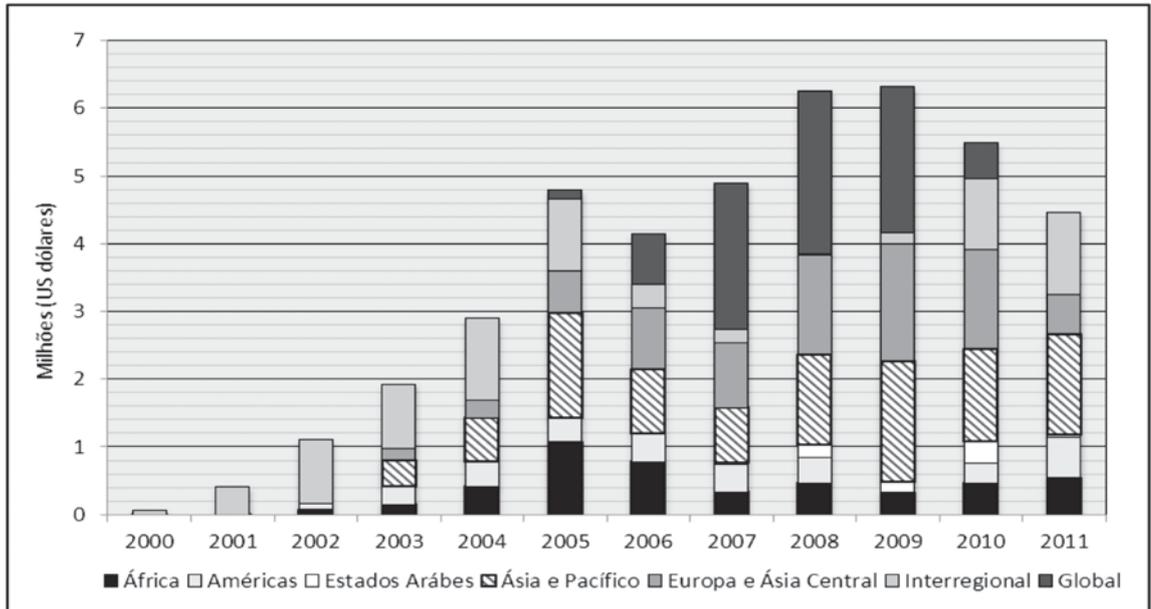


Gráfico 3.4. Recursos da cooperação técnica do Programa DECLARATION relativos à não discriminação, por região, 2000 – 2011 (em milhões de US dólares)

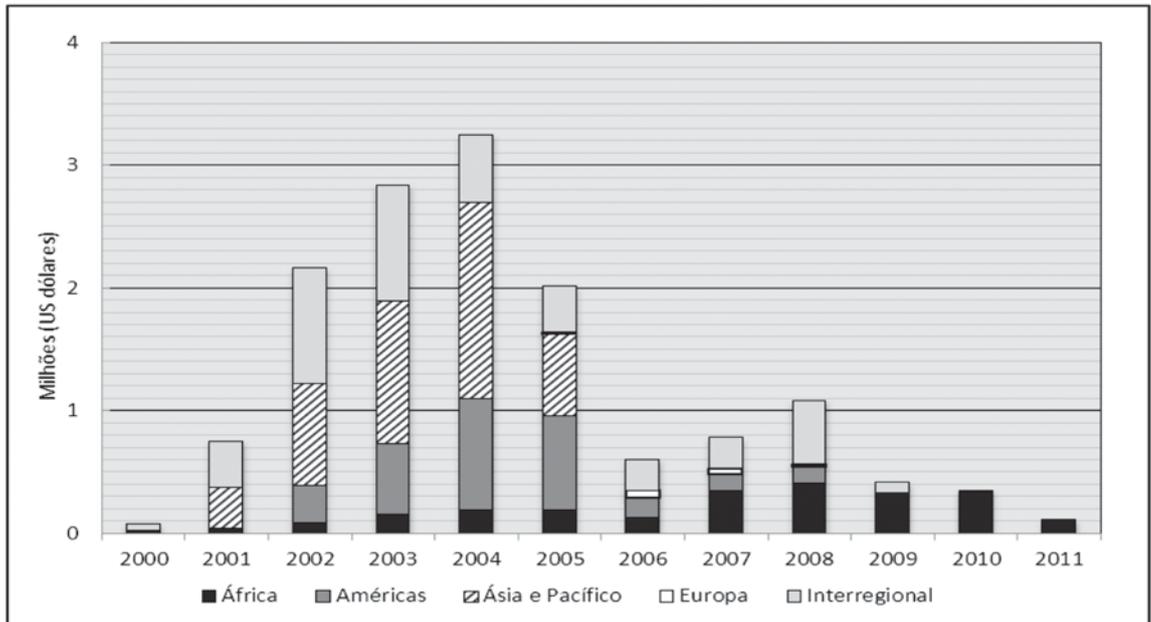
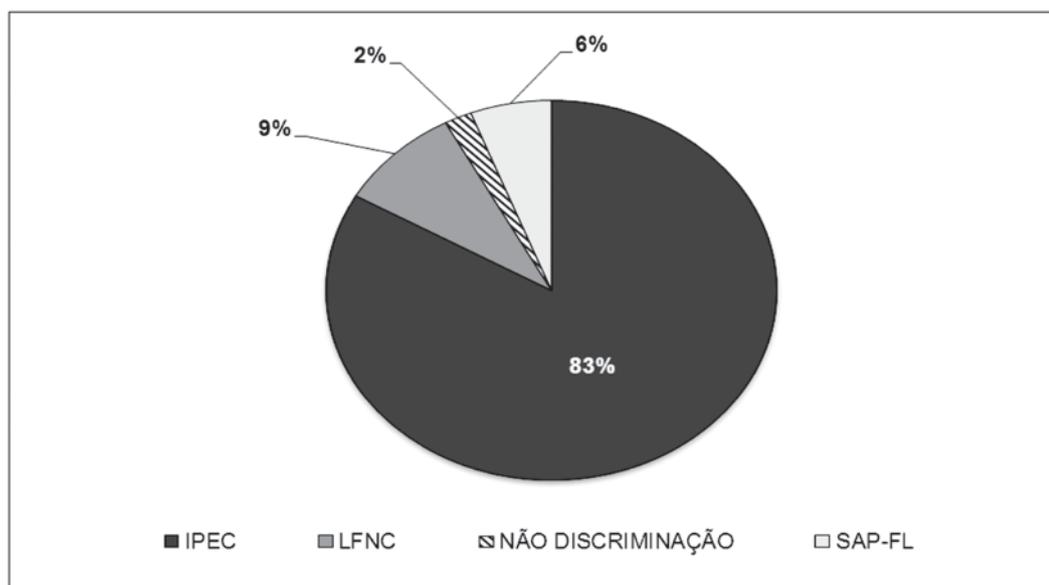


Gráfico 3.5. Despesa dos Programas DECLARATION e IPEC, 2000–2011



5. Questões relativas ao quadro de ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho

Quadro estratégico e programação

158. No que respeita aos diferentes componentes do quadro de ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho, uma série de questões merecem atenção. Para além da necessidade de assegurar as relações adequadas, por uma questão de coerência, entre os resultados relativos aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, a questão que se coloca é como é que este quadro tem em conta a contribuição específica dos princípios e direitos fundamentais no trabalho para o trabalho digno, enquanto direitos e condições necessárias. Isto é particularmente significativo no atual contexto de redução de recursos financeiros tendo em vista a dependência das atividades dos princípios e direitos fundamentais no trabalho de recursos extraorçamentário.

159. Por outro lado enquanto a natureza transversal da igualdade de género e da não discriminação, está refletida no Quadro estratégico de 2010-15 e no correspondente programa e orçamento, não se passa o mesmo com as outras categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Mesmo que o Quadro Estratégico reconheça a importância particular da liberdade sindical e de negociação coletiva para a realização de todos os objetivos estratégicos da OIT, não os operacionaliza, nem indica o papel específico dos princípios e direitos fundamentais no trabalho como um todo, quer enquanto direitos quer como condições necessárias para a plena realização dos objetivos estratégicos da OIT.

160. No que se refere ao tratamento específico acordado à não discriminação no emprego e na profissão enquanto questão transversal, a avaliação independente relembra que a igualdade de género e a não discriminação têm sido abordadas de forma separada a nível institucional. A igualdade de género tem sido promovida através do GENDER quer a nível da sede, como no terreno e esforços de mobilização de recursos têm sido levados a cabo para este objetivo. De qualquer modo a não discriminação tem sido maioritariamente tratada pelo Programa DECLARATION e por outras unidades. Desde que a não discriminação está sujeita

a um resultado e, é ao mesmo tempo, um tema transversal, a avaliação recomenda um trabalho de equipa mais eficiente e efetivo e métodos de cooperação a nível do *Bureau* para melhorar a prestação de serviços. «Com o objetivo de reforçar a natureza transversal do Resultado 17, a estratégia deve proporcionar mais orientação nas sinergias que se podem encontrar entre os diferentes fatores de discriminação (...) Poderia também traduzir-se a estratégia do Resultado 17 num plano de ação para a transversalização da não-discriminação em todos os resultados estratégicos, de modo similar ao que é dado para a igualdade de género». ¹⁹

Exames anuais

161. Apesar do abrandamento na ratificação das Convenções fundamentais (à exceção das relativas ao trabalho infantil), a maioria dos países que não as ratificaram informaram que têm intenção de o fazer. Dada a importância atribuída pelo Conselho de Administração e pela Conferência aos Exames Anuais no seguimento da Declaração de 1998, surge a questão de saber se o atual mecanismo deve ser reforçado para fornecer informações mais específicas sobre os casos de não ratificação e para orientar o *Bureau* de forma mais eficaz no que respeita à assistência a ser prestada aos países em causa. ²⁰

Afetação de recursos

162. Tendo em vista a forte dependência da cooperação técnica de recursos extra orçamentais, ainda que esta dependência seja mais diferenciada segundo as categorias dos princípios e direitos, a imprevisibilidade das contribuições voluntárias e a preocupação persistente sobre a disponibilidade de recursos tiveram um impacto considerável na quantidade e na qualidade da assistência prestada. A experiência mostra que os projetos sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho precisam de ter uma certa dimensão, duração e conceção para garantir, o seu impacto e utilidade, junto dos Estados-membros. A incerteza dos fundos dificulta o planeamento estratégico, com reduzidas e dispersas fontes de financiamento disponíveis resultando em atividades fragmentadas. Além disso, a procura excede largamente a capacidade de resposta da OIT para responder aos países que ratificaram e não ratificaram as Convenções fundamentais. ²¹

163. O financiamento do orçamento não regular é crítico para a promoção sustentável dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. De qualquer modo, algumas das condições colocadas pelos doadores quanto ao âmbito, metas e foco regional dos projetos (fundos destinados) não são necessariamente aquelas que garantem uma maior relevância, coerência e impacto dos respetivos programas e projetos de cooperação técnica. Uma preocupação adicional refere-se ao método de concurso, em que o papel dos parceiros sociais pode não ser sempre completamente compreendido. Um terceiro desafio identificado, refere-se à ineficiência da abordagem fragmentada do seu financiamento por parte dos doadores.

¹⁹ ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pp. 46-47.

²⁰ Isto parece tanto mais necessário quanto, no quadro do programa de reforma que foi recentemente adotado, o Conselho de Administração unicamente examinará e discutirá os documentos que exijam uma decisão. Os atuais documentos relativos às Revisões Anuais submetidos ao Conselho de Administração fornecem apenas informação de carácter geral.

²¹ Para IPEC, ver ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., parágrafo 72.

164. Esta situação, levanta, portanto, duas questões relativas à promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Em primeiro lugar, como é que a afetação de recursos, para os princípios e direitos fundamentais no trabalho (Resultados 14 a 17), com particular referência ao orçamento regular e os recursos do RBSA, pode garantir um elevado impacto, qualidade e sustentabilidade na assistência fornecida através dos projetos de cooperação técnica que têm a dimensão e duração adequadas? Em segundo, qual a estratégia de mobilização integrada e coerente de recursos para as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, elaborada em concertação com os doadores, para melhorar a relevância, a coerência e o impacto dos programas e projetos de cooperação técnica?

B. Cooperação técnica

1. O enquadramento da cooperação técnica a nível nacional

165. Os Programas de Trabalho Digno por País (PTDP) são o principal instrumento de cooperação técnica da OIT a nível nacional. Os PTDP focalizam-se num número restrito de prioridades do programa do país (normalmente um máximo de três), que são determinadas pelo governo e pelos parceiros sociais, em estreita colaboração com o *Bureau*. Assim, o conteúdo dos PTDP varia de país para país, em função das circunstâncias e das prioridades nacionais de cada Estado-membro, o que influencia claramente as escolhas feitas em matéria de recursos e atividades do programa, inclusive em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Apesar de a assistência técnica da OIT sobre estes princípios estar cada vez mais prevista no contexto dos PTDP, não se trata de uma regra absoluta uma vez que nem todos os países beneficiários da assistência técnica tem o seu próprio PTDP.

166. Há motivos para supor que sempre que estão em jogo matérias sensíveis ou controversas, os Estados-membros podem não identificar os princípios e direitos fundamentais no trabalho como prioridades para efeitos dos PTDP e podem optar em alternativa por temas técnicos para os quais é mais fácil atingir o consenso. Cerca de 20 por cento de todos os PTDP referem explicitamente os princípios e direitos fundamentais no trabalho, ou pelo menos uma das suas categorias. Quatro PTDP mencionam os princípios e direitos fundamentais no trabalho no seu conjunto, como integrando as prioridades dos programas dos seus países²² nove PTDP estabelecem como uma das suas prioridades a eliminação das piores formas de trabalho infantil e dois incluem a não-discriminação.²³

167. Apesar dos princípios e direitos fundamentais no trabalho não constarem frequentemente de forma explícita entre as prioridades dos países nos PTDP, muitos deles integram geralmente atividades relativas à promoção destes princípios e direitos. Por exemplo, cerca de 30 por cento dos PTDP referem como prioridades a proteção dos direitos dos trabalhadores, a reforma da legislação laboral ou a aplicação das normas internacionais do trabalho, as quais em muitas situações dão lugar a atividades relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, os quais podem ainda ser incluídos indiretamente nos PTDP como um resultado duma prioridade relativa a outro objetivo estratégico (cada prioridade do programa por

²² Bangladesh, Estado Plurinacional da Bolívia, Madagascar e África do Sul. O PTDP para a China (2006-10) inclui como prioridade a «Promoção dos Direitos dos Trabalhadores e dos princípios e direitos fundamentais no trabalho».

²³ Maurícias (todas as formas de discriminação) e Zimbabué (discriminação de género).

país está associada a vários resultados).²⁴ Nessas situações, estes princípios são mais ou menos complementares de outras prioridades, podendo assim ser considerados como «direitos e condições de acesso». Por exemplo, quando incluídos, o princípio da liberdade sindical e o direito de negociação coletiva estão maioritariamente integrados nos PTDP como elementos da prioridade de reforçar o diálogo social e/ou as relações laborais. Da mesma forma, muitas prioridades dos programas nacionais na área do emprego e proteção social referem o princípio da não discriminação no trabalho e no emprego através de referências específicas a mulheres e homens, jovens, grupos vulneráveis, pessoas com deficiência e/ou migrantes. Por outro lado, muitos PTDP que não referem especificamente a eliminação do trabalho infantil como uma prioridade do seu programa nacional, incluem atividades nesta área como um resultado a atingir no âmbito da prioridade da promoção do emprego.

168. Em termos gerais, no entanto, a integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos PTDP é desigual. Este facto assume particular importância não apenas devido ao papel dos PTDP na assistência técnica prestada pelo BIT ao nível do país, mas também porque eles são o principal meio através do qual o *Bureau* gere a sua cooperação com outras agências e parceiros das Nações Unidas no contexto dos Planos Quadro das Nações Unidas de Apoio ao Desenvolvimento (PNUAD). A colaboração estreita com as Nações Unidas reforça o trabalho desenvolvido a nível local e ajuda a garantir a coerência e sustentabilidade dos projetos e programas a longo prazo. Uma vez que os PNUAD são o quadro de ação das Nações Unidas a nível nacional, a participação ativa da OIT na sua conceção e aplicação é fundamental. Obviamente que onde os princípios e direitos fundamentais no trabalho estão inseridos nos PTDP como prioridades do programa nacional, a probabilidade da sua importância ser refletida nos PNUAD é muito maior.²⁵ Os PNUAD incluem-nos em certa medida. Enquanto alguns se limitam a uma referência genérica à Declaração de 1998, outros incluem ações específicas nas quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. No entanto a maior parte dos PNUAD, especialmente nas regiões da Ásia, do Pacífico e da Europa focalizam-se exclusivamente na eliminação do trabalho infantil deixando de lado os outros princípios.

2. Lições retiradas da cooperação técnica em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho.

169. A inclusão da eliminação do trabalho infantil nos PTDP e nos PNUAD e a dimensão do IPEC evidenciam que a cooperação técnica no âmbito do trabalho infantil é de longe a mais desenvolvida. Em 2010-11, o IPEC implementou projetos de cooperação técnica em 88 países e prestou serviços de assistência técnica a mais de 103 países das 5 regiões do mundo. No que diz respeito ao trabalho forçado, no final de 2011 o programa SAP-FL tinha 19 projetos, incluindo um programa conjunto com o IPEC, um com o Programa das Migrações Internacionais

²⁴ Outros exemplos de prioridades de PTDP que refletem a importância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho sem os referirem explicitamente são os da Indonésia («Parar com a exploração no trabalho») e da Índia («As formas de trabalho inadmissíveis são progressivamente eliminadas»).

²⁵ Ver por exemplo, o PNUAD para o Burkina Faso (2006-10), que inclui nos seus resultados o reforço da liberdade sindical e a prevenção do trabalho infantil através da adoção de um quadro legislativo eficaz (em conformidade com as Convenções N.ºs 138 e N.º 182).

(MIGRANT) e dois projetos globais, abrangendo um total de 17 países. Relativamente à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva, 14 projetos estão atualmente a ser implementados pelo Programa DECLARATION, incluindo dois projetos mundiais, abrangendo dez países. Em relação à não-discriminação, para além do Programa de Apoio à Implementação da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (PAMODEC), dois projetos do Programa DECLARATION estão a ser desenvolvidos em cooperação com o Departamento de NORMES da OIT. Todos os restantes projetos de cooperação técnica em matéria de não-discriminação estão a ser executados pelo GENDER ou por programas de outros setores.

170. À medida que o papel da cooperação técnica na promoção da aplicação universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho foi adquirindo uma importância crescente, foram-se retirando algumas lições sobre como melhorar a sua eficácia, incluindo a importância de construir uma base de conhecimento, e envolver os parceiros sociais, da formação e do reforço das capacidades.

2.1. *A base de conhecimento*

171. Uma informação qualitativa e quantitativamente precisa é essencial para garantir que a cooperação técnica da OIT e as políticas nacionais tratam eficazmente os desafios prioritários dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A cooperação técnica da OIT no domínio do trabalho infantil está baseada num sistema sólido de recolha sistemática de dados. O Programa de Informação Estatística e Monitorização do Trabalho Infantil (SIMPOC) efetua pesquisas nacionais que orientam a assistência técnica do IPEC. Fornece ainda apoio técnico aos países na recolha, processamento e análise dos dados relativos ao trabalho infantil, conseguindo assim reforçar a capacidade de um número significativo de países para conduzirem inquéritos nacionais sobre o trabalho infantil.²⁶

172. Apesar da escassez de recursos, também o SAP-FL definiu como prioridade a recolha de informações sobre a natureza e dimensão do trabalho forçado. Neste sentido, o BIT desenvolveu um guia metodológico para apoiar os Estados-membros na recolha de dados mais precisos sobre o trabalho forçado.²⁷ Os estudos empíricos nacionais ou setoriais,²⁸ revelaram-se um instrumento muito útil ao chamarem à atenção dos governos e dos parceiros sociais para a existência de trabalho forçado nos seus países, e para os persuadir da necessidade de agir. Na Zâmbia, por exemplo, o Governo adotou nova legislação abrangente na sequência da assistência técnica prestada pelo BIT para determinar a extensão do trabalho forçado.

173. Relativamente à liberdade sindical e à negociação coletiva, as conclusões da Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) e do Comité sobre a Liberdade Sindical (CLS) constituem uma base legal sólida para a determinação das prioridades de cooperação técnica. Ainda que, devido à escassez de recursos, o *Bureau* disponha de reduzidas possibilidades para

²⁶ ILO: *Accelerating action against child labour*, Global Report under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, parágrafo. 106.

²⁷ ILO: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (Geneva, 2011).

²⁸ ILO: *The cost of coercion*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 98th Session, Geneva, 2009, parágrafos 51–57.

complementar estas informações através da recolha quantitativa e qualitativa de dados, a ênfase foi colocada, num projeto financiado pela Suécia, no desenvolvimento de estudos para permitir um conhecimento mais aprofundado das necessidades e entraves ao exercício da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva nas zonas rurais e nas zonas francas industriais de exportação (ZFIE).

**Promovendo a liberdade sindical e a negociação coletiva
nas zonas rurais e francas de exportação: construindo instrumentos de
diagnóstico global**

Num ambicioso projeto global, financiado pela Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIDA) em 2010–11, foram desenvolvidos estudos de investigação nacionais e internacionais sobre as lacunas legais e as oportunidades detetadas na lei e na prática relativamente à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva no Bangladesh, em El Salvador e nas Filipinas (nas zonas francas de exportação) e no Quênia, Marrocos e África do Sul (nas zonas rurais). Com base nestes estudos, foram desenvolvidos instrumentos com carácter experimental para avaliarem e solucionarem as lacunas na liberdade sindical, tendo sido a componente de diagnóstico submetida a um teste piloto no Bangladesh, África do Sul, Filipinas e Quênia. Este processo incluiu reuniões nacionais com os mandantes tripartidos nos respetivos setores, visitas às empresas e reuniões com os empregadores, trabalhadores e os seus representantes. O processo de diagnóstico visa a identificação das necessidades e preocupações dos mandantes como base para o desenvolvimento de planos de ação nacionais de definição de prioridades tripartidas e medidas de resposta a curto e médio prazo. A OIT apoiará a sua implementação. A segunda fase do projecto em 2012–13 permitirá aperfeiçoar os instrumentos e, em especial, a concepção de métodos que permitam uma melhor compreensão sobre as vantagens da liberdade sindical e da negociação coletiva nas zonas rurais e francas de exportação e a sua extensão a outros países e aos trabalhadores domésticos.

174. No que respeita à discriminação, embora a assistência técnica da OIT seja normalmente baseada em investigação empírica de carácter específico, a avaliação independente da estratégia da OIT neste âmbito concluiu que uma estratégia de conhecimento melhor articulada interligando os estudos individuais desenvolvidos pelo BIT sobre as questões da igualdade permitiria economias significativas de esforços e recursos e poderia ainda facilitar a integração dos resultados dos PTDP nos PNUAD.²⁹

175. É evidente que uma base de conhecimento adequada é essencial para o desenvolvimento de estratégias bem sucedidas de cooperação técnica em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho. As estratégias atualmente existentes na OIT variam, quer de acordo com a natureza dos princípios e direitos a que se referem quer face aos recursos investidos. O trabalho desenvolvido pela OIT na sua nova estratégia de gestão do conhecimento pode beneficiar a cooperação nos princípios e direitos fundamentais no trabalho pelo esforço coletivo de reforçar a base de conhecimento da Organização de forma a que deixe de depender exclusivamente dos projetos individuais.

²⁹ ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 42.

2.2. *Envolvimento dos parceiros sociais*

176. O envolvimento dos parceiros sociais permite uma atuação mais abrangente e assegura a sustentabilidade da cooperação técnica da OIT. Reforçar as capacidades dos parceiros sociais para maximizar as vantagens do seu envolvimento é um objetivo de desenvolvimento a longo prazo que requer a adoção de abordagens sustentáveis e a participação ativa da ACTRAV e da ACT/EMP. Os parceiros sociais podem ser associados a actividades de cooperação técnica no domínio dos princípios e direitos fundamentais no trabalho de várias formas, e em diferentes níveis, desde a monitorização do local de trabalho até à participação em campanhas de sensibilização e promoção, variando ainda de acordo com cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. As organizações de empregadores e de trabalhadores são os beneficiários diretos dos projetos relativos à liberdade sindical e à negociação colectiva e, em muitos casos dos relativos à não-discriminação. Por exemplo, o projeto da *Autoreforma sindical* apoia o reforço das políticas e das estruturas sindicais nacionais no continente americano, em especial através de uma melhor aplicação das Convenções N.º 87 e N.º 98.

177. O envolvimento dos parceiros sociais proporciona-lhes uma oportunidade de sensibilização para os princípios e direitos fundamentais no trabalho através das suas redes de contactos. Por exemplo, a Confederação Sindical Internacional (CSI), através da sua parceria com o SAP – FL, construiu uma rede de contactos mundial de cerca de 150 pontos focais sindicais para o combate ao trabalho forçado e ao tráfico de seres humanos, alguns dos quais estão diretamente envolvidos nas ações sindicais no terreno. Outro exemplo é um projeto de combate ao tráfico de seres humanos na China, no qual o envolvimento da associação de mulheres empresárias tornou possível contactar e sensibilizar muitos mais empresários do que alguma vez teria sido possível. No Uganda e na Zâmbia, organizações de empregadores e de trabalhadores foram associadas a um projeto de sensibilização e integração das questões do trabalho infantil e do VIH/SIDA nos seus programas e atividades. Outros projetos tiveram uma influência direta na adoção pelas organizações de empregadores e empresários de medidas para acabar com o trabalho forçado. Por exemplo, no Brasil, a OIT apoiou uma iniciativa empresarial de combate ao trabalho forçado, que conduziu à adoção de um Pacto Nacional para erradicar o «trabalho escravo». ³⁰ O Pacto foi complementado por um código de conduta, apoiado por 220 empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil. No México, um projeto centrou-se no reforço dos mecanismos do diálogo social e no aumento da capacidade das organizações de empregadores e de trabalhadores para desempenharem as suas funções no combate ao trabalho infantil de forma mais eficaz. No quadro de um projeto do IPEC desenvolvido na Costa do Marfim e no Gana, os parceiros sociais desempenham um papel importante na promoção dos sistemas de proteção das crianças, assegurando uma monitorização permanente dos locais de trabalho em que estão presentes.

178. A participação dos parceiros sociais em iniciativas da OIT relacionadas com os princípios e direitos fundamentais no trabalho é particularmente promissora no caso dos grupos de risco, tais como os trabalhadores domésticos, migrantes e rurais e, de forma mais ampla, os trabalhadores da economia informal. O reforço da sua

³⁰ Algumas questões foram levantadas por pessoas singulares e empresas acusadas de imporem condições de trabalho forçado sobre o que é considerado «trabalho escravo» no Brasil, o que pode causar alguma confusão quando comparado com os termos exactos utilizados nas Convenções de trabalho forçado e que são: «trabalho forçado ou obrigatório».

organização sindical pode-lhes permitir beneficiarem diretamente das suas quatro categorias. Várias iniciativas e projetos da OIT incidindo sobre os trabalhadores migrantes³¹ e domésticos³² deram especial destaque para garantir que os seus direitos fundamentais no trabalho sejam totalmente integrados nas agendas dos sindicatos e no reforço da sua capacidade de sindicalização. Acresce que, uma vez que o trabalho infantil e o trabalho forçado se encontram predominantemente na economia informal, há igualmente uma tendência no IPEC e no SAP-FL para apoiar os esforços de organização dos empregadores e dos trabalhadores da economia informal. Por exemplo, o projeto para erradicar a servidão por dívidas em Tamil Nadu, na Índia, revelou-se um sucesso porque os empregadores envolvidos estavam dispostos a formar uma organização própria, e várias organizações sindicais nacionais «interessaram-se pela situação dos trabalhadores forçados e estavam dispostas a trabalhar com outras organizações» para atacar este problema.³³ Especificamente, os sindicatos têm um papel essencial ao contribuírem para a identificação dos casos de trabalho forçado e de trabalho infantil, e para fortalecer as capacidades dos trabalhadores não sindicalizados para se protegerem e defenderem os seus direitos. Na Índia e no Peru, os projetos da OIT sobre trabalho forçado envolveram os sindicatos que apoiaram e deram formação às vítimas de trabalho forçado não sindicalizadas. Como resultado, por exemplo, trabalhadores indígenas sujeitos a trabalho forçado no setor florestal na região de Ucayali no Peru, sindicalizaram-se e receberam apoio da Federação Nacional dos Trabalhadores das Indústrias de Madeira e Afins (FENATIMAP). Na Índia, o IPEC apoiou com sucesso a sindicalização de 1.200 trabalhadores da economia informal através de uma das principais confederações sindicais nacionais (Hind Mazdoor Sabha).

179. É importante envolver os parceiros sociais na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho desde a fase da conceção dos projetos de cooperação técnica. A não inclusão plena de um ou outro dos parceiros sociais pode prejudicar a imagem do projeto e consequentemente o seu impacto. Por exemplo, a avaliação do projeto do IPEC em El Salvador revelou que, embora a cooperação com o setor empresarial fosse a chave para o sucesso do projeto, foi igualmente importante garantir um envolvimento equilibrado das organizações de empregadores e trabalhadores.

2.3. Formação

180. A formação é fundamental para sensibilizar e reforçar a capacidade dos mandantes e outros intervenientes para os princípios e direitos fundamentais no trabalho. O BIT, através de especialistas nas Equipas de Apoio Técnico ao Trabalho Digno (DWT) e dos projetos de cooperação técnica, organiza um número significativo de *workshops* e seminários e procura garantir a sustentabilidade da sua atuação através do Centro Internacional de Formação (Turim), que desempenha um papel fundamental na conceção e implementação de atividades de formação e de materiais formativos em princípios e direitos fundamentais no trabalho. O seu

³¹ Ver por exemplo, Ação Tripartida para a Protecção dos Migrantes originários da Grande Subregião do Mekong contra a Exploração Laboral (Projeto TRIANGLE).

³² ILO: *Decent work for domestic workers*, Report IV (1), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, parágrafos 311-314.

³³ M. Dottridge, *Good practice in stopping the use of forced labour* (Geneva, ILO, no prelo), p. 40.

programa de formação em normas internacionais do trabalho e em princípios e direitos fundamentais no trabalho proporciona anualmente 40 cursos, na sua maioria tripartidos, com mais de 1.000 participantes, e inclui atividades de formação para juizes, advogados, professores de direito e profissionais dos meios de comunicação social. Por outro lado, o seu programa sobre igualdade de género e não discriminação disponibiliza anualmente, a cerca de 900 participantes, uma vasta gama de cursos sobre a integração da perspectiva de género, o planeamento do desenvolvimento baseado nos direitos e instrumentos práticos para promover a igualdade e a não discriminação no trabalho.

181. A formação do Centro de Turim sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho beneficia do facto de abranger as suas quatro categorias e de ter sido concebida com base numa análise objetiva das necessidades alicerçada nos comentários dos órgãos de controlo da OIT, na informação proveniente dos PTDP e nas consultas aos mandantes. O Centro tem desenvolvido estratégias para promover a sustentabilidade do desenvolvimento de capacidades, incluindo parcerias com universidades e escolas de ensino do direito e módulos de formação á distância, assegurando igualmente formação a nível sub-regional, regional e inter-regional, o que facilita a partilha de experiências e a divulgação de boas práticas.

182. No entanto, poderia ser dedicada mais atenção ao reforço do impacto da formação sobre a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A formação proporcionada pela OIT neste âmbito ainda está fragmentada. Por exemplo a avaliação independente da estratégia da OIT sobre não-discriminação observou que «um grande número de atividades de formação e de capacitação desenvolvidas em resultado de intervenções de não-discriminação não são sistematicamente registadas ou divulgadas para uso posterior».³⁴ Em termos gerais, as dificuldades podem surgir em assegurar a coordenação entre os vários projetos de cooperação técnica e as iniciativas no terreno com uma componente formativa. A necessidade de uma maior coordenação engloba não só a fase da execução, mas também as restantes fases do ciclo de formação: a preparação, o acompanhamento e a avaliação das atividades de formação em princípios e direitos fundamentais no trabalho, as quais muitas vezes não são orçamentadas como tal nos projetos, o que tem um impacto sobre a qualidade e a coerência da formação ministrada. Finalmente, a formação também poderia ajudar a garantir que os princípios e direitos fundamentais no trabalho são tidos em conta nas atividades de cooperação técnica focalizadas noutros objetivos estratégicos. Para este fim poderia conceber-se um módulo de formação flexível, ilustrado por exemplos concretos, que enfatizaria o carácter necessário dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

³⁴ ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op.cit., parágrafo 172.

3. Abordagens promissoras para a cooperação técnica em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho

3.1. *Promover interligações entre as diferentes categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho.*

183. A violação de uma categoria de princípios e direitos fundamentais no trabalho pode comprometer de forma significativa o exercício dos outros – em especial quando trabalhadores e empregadores não gozam dos direitos de liberdade sindical e de negociação colectiva – e, na medida em que alguns grupos de trabalhadores em situação de risco estão particularmente expostos a múltiplas violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, levanta-se a questão de saber até que ponto as atividades de cooperação técnica neste âmbito têm em conta as interligações existentes entre as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Apesar da tendência geral ser a de adotar uma abordagem individual para cada categoria, têm-se constatado alguns desenvolvimentos no sentido da integração das quatro categorias, por exemplo, no caso do Programa de Apoio à Implementação da Declaração sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho de 1998 (PAMODEC).

PAMODEC

Este projecto, financiado pelo Governo de França, teve início em 2000 com seis países, encontrando-se atualmente na terceira fase e tendo sido alargado a mais de 21 países. A estratégia do PAMODEC para garantir a aplicação efetiva dos quatro princípios e direitos fundamentais no trabalho inclui investigação e análise para incorporar a reforma do direito do trabalho, a capacitação, sensibilização e a partilha de conhecimento. Os objetivos do Projeto traduzem-se no reforço do diálogo social e das negociações tripartidas, na melhoria da situação das mulheres no local de trabalho e na mobilização dos vários atores-chave (governos, parceiros sociais, jornalistas e sociedade civil). Da avaliação realizada à segunda fase do projeto considerou-se que o PAMODEC necessita de ser fortalecido no sentido de poder tomar plenamente em consideração a situação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho na economia informal.

184. O programa para promover a Convenção N.º 169 sobre os povos indígenas e tribais de 1989, (PRO 169), é um dos principais projetos da OIT centrado num determinado grupo de risco. A experiência mostra que é quase impossível para os povos indígenas poderem beneficiar dos princípios e direitos fundamentais no trabalho num país que não os reconhece ou protege os seus direitos específicos. Promover a ratificação e a aplicação da Convenção N.º 169, ajuda, assim a criar um ambiente que permita garantir estes princípios e direitos fundamentais para os povos indígenas. No âmbito do PRO 169 é dada, anualmente, formação a pelo menos 2.000 pessoas – funcionários do governo, representantes dos povos indígenas e parceiros sociais – sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas. O trabalho infantil, o trabalho forçado e a discriminação são alguns dos temas chave que constam de todos os materiais, módulos e ferramentas didáticas do programa, que compila ainda as recomendações e observações dos órgãos de controlo da OIT com vista a apoiar a sua aplicação a nível nacional através do diálogo entre os governos e os parceiros sociais.

185. Numerosos projetos de cooperação técnica relativos às categorias específicas de princípios e direitos fundamentais no trabalho também têm em consideração, em

certa medida, a complementaridade entre as suas quatro categorias. As ligações particularmente estreitas entre o trabalho infantil e o trabalho forçado traduzem-se na prática em sinergias entre estas duas categorias de princípios e direitos. São disso exemplo as atividades no Brasil do SAP-FL, em que a sua ação é coordenada com o IPEC onde existe trabalho infantil. Outro projeto anterior do IPEC na América do Sul dá-nos uma abordagem interessante ao combinar trabalho infantil, trabalho forçado e discriminação estando particularmente atento «às situações de trabalho forçado infantil, e ao trabalho infantil considerado como uma consequência da discriminação racial e da exclusão social que afetam nomeadamente os afro-descendentes e os povos indígenas».³⁵ O trabalho infantil pode também ser um ponto de partida para abordar as questões relativas ao trabalho forçado. Por exemplo o papel do IPEC nas questões do trabalho infantil abriu a porta à abordagem de certos aspetos do trabalho forçado na China. Por outro lado, o IPEC tem-se apoiado nas lições retiradas dos projetos e atividades do SAP-FL na América Latina, nomeadamente no Brasil, no Estado Plurinacional da Bolívia, no Peru e no Paraguai, bem como nas ferramentas pedagógicas utilizadas pelo SAP-FL para a formação dos empregadores³⁶, inspetores do trabalho³⁷, e juizes e outras entidades responsáveis pela aplicação da lei.³⁸

186. Em geral, a cooperação entre o SAP-FL e o IPEC tem sido pontual, no entanto uma evolução importante ocorreu em 2011, ano em que os dois programas iniciaram uma colaboração estratégica no âmbito do projeto proposto pelo IPEC para a indústria do camarão na Tailândia,³⁹ na qual se levantavam questões relativas ao trabalho infantil e ao trabalho forçado devido especialmente à presença significativa de trabalhadores migrantes, muitos dos quais em situação irregular e, portanto, receando ser alvo de expulsão ou de outras sanções. Uma outra iniciativa promissora é o programa de ação global de combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, recentemente aprovado com um orçamento de 15 milhões de dólares, que será implementado conjuntamente pelo IPEC e pelo SAP-FL e irá abranger cerca de 40 países através de ações de investigação e de intervenções nos planos político e legislativo.

187. Os projetos relativos ao trabalho forçado e ao trabalho infantil incidem igualmente sobre a não discriminação, na medida em que os grupos vulneráveis são os que se encontram mais expostos a potenciais abusos. Os projetos do IPEC e do SAP-FL nos países andinos, por exemplo, têm como alvo prioritário os povos indígenas, que estão expostos a múltiplas formas de discriminação. Relativamente à discriminação baseada no sexo, o IPEC teve em consideração nos seus projetos a situação particular das meninas tendo adquirido uma vasta experiência ao incluir a dimensão de género.

³⁵ «Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America» (RLA/09/52/USA).

³⁶ ILO: *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (Geneva, 2008).

³⁷ B. Andrees: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors* (Geneva, ILO, 2008).

³⁸ ILO: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Geneva, 2009).

³⁹ «Combating the worst forms of child labour in shrimp and seafood processing areas in Thailand» (THA/10/50/USA).

188. Importa igualmente referir exemplos notáveis de projetos que combinam a promoção da liberdade sindical e a negociação coletiva com ações para combater o trabalho forçado. Na Jordânia, os projetos do Programa DECLARATION sobre a liberdade sindical, sobre o trabalho forçado e sobre o tráfico de seres humanos desenvolveram sinergias através da formação ministrada a inspetores do trabalho, com base num acordo de partilha de custos. Esta colaboração aumentou a sustentabilidade do projeto uma vez que após a sua conclusão a formação dos inspetores de trabalho prosseguiu no âmbito do projeto de liberdade sindical.

3.2. *Abordagens holísticas e ligações a outros objetivos estratégicos*

189. Embora as ações para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho sejam um contributo importante para a realização de todos os objetivos estratégicos da OIT, é igualmente verdade que os projetos de cooperação técnica que incidem sobre outros objetivos estratégicos podem contribuir decisivamente para a promoção destes princípios. Neste sentido, as ações para promover o emprego, a proteção social e o diálogo social são vias essenciais para a redução da pobreza e para promover a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. As perspetivas para o exercício efetivo destes princípios são muito maiores, quando os empregos estão disponíveis, existe proteção social e o diálogo social é uma realidade.

190. Desde a sua criação o IPEC tem colocado a assistência direta às famílias e crianças e reforço da capacitação local no centro das suas intervenções, não só para o bem dos beneficiários, mas também para enriquecer a sua experiência. Mas a ação direta por si só é insuficiente para provocar uma mudança sistémica nos setores ou países beneficiários, pelo que o IPEC tem vindo a centrar cada vez mais a sua atenção nas políticas que permitem atuar sobre a origem e atacar as causas profundas do trabalho infantil. Esta abordagem confere a mesma importância à ação direta e à promoção de um ambiente propício, tendo como etapa final a integração das políticas do trabalho infantil nos quadros de desenvolvimento nacional. No plano da conceção dos projetos, este processo envolveu, por parte do IPEC a definição dos seus projetos como sendo de "apoio" aos esforços nacionais, e a modificação da sua estratégia ao nível da comunidade no sentido de uma abordagem «integrada por zona» (IAB na versão inglesa). Vários projetos novos foram concebidos com o objetivo de criar «zonas sem trabalho infantil», garantindo que as ações para a retirada, reabilitação e proteção das crianças trabalhadoras estão estreitamente integradas num leque de iniciativas de emprego, proteção social, educacionais e organizacionais que visam dar meios às famílias vulneráveis e às comunidades locais. Projetos deste tipo estão atualmente a ser implementados em El Salvador, nas comunidades de plantação do cacau da Costa do Marfim e do Gana, e nas áreas de transformação de camarão e frutos do mar da Tailândia.

191. Uma abordagem semelhante foi utilizada pelo SAP-FL num projeto piloto em Tamil Nadu. Desde julho de 2008, em estreita colaboração com o governo federal indiano e o governo do Estado de Tamil Nadu, a OIT tem apoiado o desenvolvimento e implementação da chamada abordagem «de convergência», que se centra no combate às causas da escravidão por dívida, de forma a prevenir esta prática e a reduzir a vulnerabilidade perante a mesma nos setores dos fornos de tijolos e do descasque de arroz. Concretamente, trata-se de mobilizar, a nível local, os recursos disponíveis para retirar os trabalhadores permanentemente do ciclo da pobreza e do endividamento, e assegurar, no processo, que os programas de desenvolvimento do governo estão a atingir os grupos alvo certos. Esta abordagem

incluía acessibilidade aos vários regimes de proteção social para os trabalhadores da economia informal, bem como a outros subsídios estatais para as famílias abaixo da linha da pobreza. Estas ações convergem no sentido da redução das despesas e do aumento dos rendimentos familiares, atuando diretamente sobre as causas que estão na origem da escravidão por dívidas. A estratégia é combinada com uma componente para capacitar os trabalhadores a organizarem-se e a negociarem coletivamente, bem como para apoiar o estabelecimento de um processo de diálogo social dinâmico entre os parceiros tripartidos para melhorar as condições de trabalho, nomeadamente através da regulamentação do pagamento de salários e dos adiantamentos. Cerca de 6.000 famílias que trabalham em fornos de tijolos e 3.000 trabalhadores de fábricas do descasque de arroz, beneficiam atualmente deste projeto.

192. Da mesma forma, no que diz respeito à eliminação da discriminação com base no sexo, uma importante lição a reter é que intervenções pontuais por si só não são suficientes para alcançar a igualdade de género. A abordagem holística é essencial para mudar as atitudes da sociedade e os comportamentos individuais, ao mesmo tempo que enfrentam os desafios estruturais e as dificuldades específicas do mundo do trabalho. Embora a adoção e aplicação efetiva das leis antidiscriminação seja um passo fundamental, não é suficiente de *per si* para eliminar a discriminação. A recolha de estatísticas, análises por sexo, a aplicação de políticas ativas do mercado de trabalho inclusivas, as políticas de recursos humanos acertadas a nível empresarial e parceiros sociais empenhados são igualmente importantes. Esta lógica estende-se naturalmente aos projetos de cooperação técnica relativos a todas as formas de discriminação.

193. Os projetos de cooperação técnica no âmbito da liberdade sindical e da negociação coletiva adotaram uma abordagem ampla, que pode incluir a reforma da legislação do trabalho, a capacitação das administrações do trabalho, a prevenção e resolução de conflitos, bem como diversos meios para reforçar o diálogo social. Além disso, no quadro de um projeto mundial, financiado pela Noruega (2010-11), uma publicação promocional e outros instrumentos têm sido desenvolvidos, com base em estudos de caso, para demonstrar de que forma a liberdade sindical e a negociação coletiva podem contribuir para a democracia, justiça social e crescimento económico competitivo.⁴⁰ Isto poderia abrir o caminho a outras iniciativas que vinculem os projetos sobre liberdade sindical e negociação coletiva aos relativos ao emprego e à proteção social.

194. A Declaração sobre Justiça Social parece ter resultado num número crescente de atividades de cooperação técnica que adotaram uma abordagem integrada aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, com avaliações a concluírem sistematicamente pelo crescente impacto alcançado. Constatou-se, por exemplo, que as atividades de cooperação técnica direcionadas para a extensão da segurança social contribuem para a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho; que o apoio à criação de um Piso de Proteção Social ajuda a combater a pobreza e a miséria que propiciam o trabalho forçado e o trabalho infantil, e contribui para a promoção da igualdade de oportunidades; que os projetos da OIT no domínio da saúde e da segurança no trabalho reforçaram as redes de sindicatos e promoveram um diálogo social e uma negociação coletiva eficazes entre empregadores e trabalhadores; que as orientações propostas aos governos sobre a

⁴⁰ ILO: *Freedom of association and development* (Geneva, 2011)

regulamentação das agências de emprego privadas enfatizaram o papel decisivo que podem desempenhar no combate ao trabalho forçado e ao tráfico de seres humanos; que as iniciativas sócio-financeiras proporcionaram aos trabalhadores vulneráveis alternativas para se conseguirem libertar da servidão por dívidas e contribuíram para a redução do trabalho infantil, aumentando o bem-estar sócio-económico através da criação de rendimento. No entanto, há variações nítidas na forma como as diferentes categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho são promovidas no âmbito de outros objetivos estratégicos. Embora haja uma relação entre a cooperação técnica no emprego e na proteção social e a eliminação do trabalho infantil, são raras as relações, entre a promoção do emprego e a liberdade sindical por um lado e a negociação coletiva por outro.

195. O quadro abaixo apresenta exemplos concretos de projetos relativos a outros objetivos estratégicos que incluem os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Muitos destes projetos são direcionados para categorias específicas de trabalhadores em risco, tais como os trabalhadores migrantes, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores da economia informal, refletindo a necessidade de adotar uma abordagem integrada para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

Exemplos de projetos de cooperação técnica que adotaram uma abordagem integrada com uma dimensão relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho

| | |
|---|--|
| Promover a Igualdade de Género no Local de Trabalho (BASIC) | Projeto direcionado para a eliminação da discriminação de género no trabalho e no emprego através da investigação, formação e assistência técnica, nomeadamente em Angola, Brasil, China, Índia e África do Sul. Através de um processo de diálogo social, o projeto analisa a conformidade com as obrigações legais existentes e as formas de melhorar a sua aplicação. Na China, por exemplo, estão a ser desenvolvidas políticas para harmonizar a idade de reforma de homens e mulheres, foi desenvolvida uma nova política nacional para o trabalho doméstico, incluindo a regulamentação das agências de serviço doméstico e é exigido às empresas que proporcionem o seguro de maternidade no âmbito da nova Lei da Segurança Social. |
| ODM-F Programa conjunto: Proteger e promover os direitos dos jovens migrantes chineses em situação de vulnerabilidade | O programa visa garantir que os jovens das zonas rurais que migram para as urbanas tenham acesso a oportunidades de trabalho digno e evitar que sejam vítimas de tráfico ou exploração. As suas atividades incluem o reforço das capacidades para serviços de emprego público e privado, a sensibilização para os jovens migrantes, a formação profissional pré-laboral e a formação inicial para o montar a sua própria empresa. |
| COOP África | O projeto incluiu atividades de sensibilização para os membros das cooperativas e o desenvolvimento de estruturas de apoio ao combate ao trabalho infantil bem como atividades para promover cooperativas de mulheres, por exemplo na República Unida da Tanzânia. Um programa para evitar a discriminação baseada no VIH/SIDA foi desenvolvido com cooperativas e organizações informais em cinco países (Benim, Camarões, Etiópia, Moçambique e República Unida da Tanzânia). |
| Empresas Sustentáveis, Competitivas e Responsáveis (SCORE) | O programa SCORE enquanto programa prático de formação integrada e melhoria no local de trabalho para as Pequenas e Médias Empresas (PME), demonstra às empresas que o facto de investirem em práticas responsáveis e de respeitarem os princípios e direitos fundamentais no trabalho as torna mais competitivas (por exemplo, na África do Sul, China, Colômbia, Gana, Índia, Indonésia e Vietname). Desde 2009, tem sido dada formação a mais de 350 gestores e trabalhadores de cerca de 100 PME bem como a formadores. |

Exemplos de projetos de cooperação técnica que adotaram uma abordagem integrada com uma dimensão relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho

| | |
|---|--|
| Desenvolvimento do Empreendedorismo Feminino e a Igualdade de Gênero (WEDGE) | O projeto apoia a eliminação do trabalho infantil no Camboja através da formação de mulheres em famílias rurais, do acesso ao financiamento e da organização coletiva, para ajudar as famílias a melhorarem os seus negócios e rendimentos. Apoia a organização das empresárias rurais em grupos de auto-ajuda para melhorar o seu acesso ao financiamento e aos mercados. Promove igualmente a não-discriminação em ministérios governamentais através de Planos de Ação para a integração da dimensão de género. |
| SYNDICOOP | Este projeto visa: reforçar a capacidade dos sindicatos e das cooperativas para organizar os trabalhadores desprotegidos da economia informal; reduzir a pobreza entre aqueles trabalhadores e criar oportunidades de trabalho digno para jovens rapazes e raparigas; e desenvolver Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP na versão original) mais inclusivos e participativos para a economia informal. |
| Assistência técnica para a reforma da proteção social e o sistema de segurança social | Um estudo conjunto no Chile concluiu que um sistema integrado de proteção social tem um impacto importante no trabalho infantil através da provisão de recursos financeiros e psicossociais às famílias e de incentivos às crianças para não abandonarem a escola. A OIT sugeriu várias melhorias para a eliminação do trabalho infantil através do projeto <i>Chile Solidario</i> , que apoia as famílias para que mantenham as crianças na escola. |
| Programa Melhoria do Trabalho (<i>Better Work</i>) | O programa reúne governos, empregadores, trabalhadores e compradores internacionais para juntos melhorarem o cumprimento das normas de trabalho e promoverem a competitividade nas cadeias de fornecimento mundiais, especialmente na indústria de vestuário. As suas intervenções no Camboja, Haiti, Indonésia, Jordânia, Lesotho, Nicarágua e Vietname, incluem a promoção e realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, apresentando provas de que a sua aplicação eficaz conduz a melhorias no emprego e nas condições de trabalho (ver Capítulo 4). |
| Microfinanciamento para o trabalho digno | Para combater o trabalho infantil foram incluídas iniciativas em atividades de microfinanciamento em vários países, incluindo formação para melhorar a segurança na agricultura e sensibilização para as questões do trabalho infantil no Mali, micro-seguros de saúde, no Paquistão, para reduzir os choques económicos relacionados com a saúde no seio das famílias, que podem empurrar as crianças para o trabalho infantil e produtos financeiros na Nigéria para promover a escolarização das crianças. |
| Atualização da aprendizagem informal | Os projetos para melhorarem os sistemas de aprendizagem informais, que representam 90 por cento da formação nacional, com base no aconselhamento do IPEC, permitiram reduzir a segregação profissional baseada no sexo através da extensão de oportunidades de acesso à aprendizagem a meninas e da melhoria da sensibilização e do respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, por exemplo no Benim, Burkina Faso e Zimbabué. As aprendizagens informais foram igualmente utilizadas para reintegrar crianças que antes estiveram associadas a grupos ou forças armadas. |
| Verificação da aplicação das recomendações do Livro Branco | Tem sido prestado apoio aos países da América Central e da República Dominicana nas suas reformas legislativas e no reforço das capacidades da administração do trabalho e dos tribunais do trabalho, direcionado para a liberdade sindical e para a negociação coletiva, para a não-discriminação no emprego e na profissão e para a eliminação do trabalho infantil. |

3.3. *Parcerias*

196. A OIT reconhece a importância de desenvolver e aprofundar parcerias entre a cooperação técnica sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho e a agenda mais alargada de desenvolvimento internacional, nomeadamente através de PNUAD. A Organização aproveitou e beneficiou da colaboração estreita com outras organizações internacionais, nomeadamente do sistema das Nações Unidas, para a promoção de determinadas categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Essa colaboração oferece a oportunidade de mobilizar e combinar conhecimento, angariar recursos e responder aos interesses dos doadores, no contexto do processo de reforma das Nações Unidas para melhorar a prestação das agências das Nações Unidas como um todo a nível nacional.

197. As parcerias a nível da política mundial são essenciais para desenvolver a cooperação nos países. Importantes parcerias globais sobre o trabalho infantil foram estabelecidas e incluem o programa interinstitucional Entender o Trabalho Infantil, o Grupo de Trabalho Mundial sobre o Trabalho Infantil e Educação para Todos e a Parceria Internacional para a Cooperação no Trabalho Infantil na Agricultura. No que respeita ao trabalho forçado, desde 2003 tem-se vindo a intensificar a cooperação entre a OIT e outras Agências das Nações Unidas que lidam com o tráfico de pessoas humanas bem como com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), nomeadamente através do Grupo de Coordenação Inter-Agências contra o Tráfico de Pessoas e a Iniciativa Mundial das Nações Unidas contra o Tráfico de Seres Humanos (UN.GIFT). Deve ainda fazer-se referência à Parceria das Nações Unidas com os Povos Indígenas (UNIPP) lançada em maio de 2011. Trata-se de uma iniciativa conjunta, baseada em direitos, entre a OIT o Alto Comissário para os Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O Secretariado Técnico da UNIPP é assegurado pela OIT através do seu programa para promover a Convenção (N.º 169) sobre os Povos Indígenas e Tribais de 1989. Apesar da OIT ter recentemente estabelecido uma parceria com as Nações Unidas para as questões de género,⁴¹ a crescente colaboração interinstitucional em relação a outras causas de discriminação no emprego e na profissão, e à liberdade sindical e negociação coletiva, pode abrir novas e importantes perspetivas para a cooperação técnica da OIT.

198. A nível nacional, a cooperação interinstitucional em matéria de trabalho infantil aumentou acentuadamente nos últimos anos. O IPEC tem procurado coordenar, na generalidade, as suas intervenções com as de outras organizações internacionais que trabalham na mesma área, ou em áreas afins, para promover sinergias e evitar sobreposições. Muitos projetos do IPEC beneficiaram da estreita cooperação com outros atores internacionais, como a UNICEF e a UNESCO, especialmente em relação ao papel da educação na eliminação do trabalho infantil.

199. Importa igualmente assinalar a existência de vários exemplos notáveis de parcerias no âmbito do combate ao trabalho forçado e ao tráfico de seres humanos. No quadro do projeto do programa DECLARATION no Tadjiquistão, a combinação

⁴¹ Memorando de Entendimento entre a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres (UNWOMEN) e a Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 13 junho 2011.

de conhecimentos técnicos da OIT, a capacidade operacional da OIM e a presença no terreno do PNUD tem-se revelado um sucesso. No Estado Plurinacional da Bolívia, após a OIT ter levantado a questão do trabalho forçado num grupo de coordenação interinstitucional sobre povos indígenas, várias agências das Nações Unidas prestaram a sua colaboração para a sua erradicação, que resultaram em intervenções reforçadas, mobilização de recursos e sensibilização. Através de um projeto do programa DECLARATION na Arménia, Azerbeijão e Geórgia, a OIT liderou um consórcio de quatro organizações internacionais para reforçar as respostas nacionais no combate ao tráfico de seres humanos.

200. Além de constituir parcerias com outras organizações internacionais, o IPEC adquiriu, igualmente, uma experiência considerável na formação de parcerias público privadas (PPP), a maioria das quais estabelecidas em princípios e direitos fundamentais no trabalho são relativas a projetos de trabalho infantil. O principal foco de interesse das empresas multinacionais tem sido até agora o financiamento de projetos do IPEC para ajudar a combater o trabalho infantil nas suas próprias cadeias de fornecimento. No entanto, algumas empresas com uma visão de longo prazo da sustentabilidade dessas cadeias de abastecimento estão cada vez mais interessadas em financiar projetos do IPEC que vão para além de intervenções diretas adotando abordagens mais amplas para a erradicação do trabalho infantil.

201. A cooperação Sul-Sul sobre o trabalho infantil tem assumido uma dimensão cada vez mais importante do trabalho do IPEC. O Artigo 8.º da Convenção N.º 182 incentiva a solidariedade internacional na luta contra as piores formas de trabalho infantil,⁴² com o objetivo de promover a cooperação horizontal entre países através da partilha de experiências de sucesso. Iniciativas recentes Sul-Sul, a este respeito, são baseadas no reconhecimento de que cada país é diferente, mas que as soluções para o trabalho infantil são, em última análise, da responsabilidade dos governos e das suas escolhas políticas. O Brasil, por exemplo, nos últimos anos deixou de ser um dos primeiros beneficiários da assistência técnica do IPEC, para passar a prestar ele próprio assistência a outros países através de uma iniciativa Sul-Sul, que começou com os países de língua oficial portuguesa em África e desde então tem sido alargada a outros países. Estas formas de cooperação ocorrem frequentemente no seio de grupos regionais, como o Pacto Andino, o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), o IBSA (Iniciativa trilateral Índia-Brasil-África do Sul fundada em 2003 para promover a cooperação Sul-Sul e os intercâmbios entre os três países) e os grupos de países unidos por uma língua comum. Embora a cooperação Sul-Sul esteja nitidamente mais avançada em relação ao trabalho infantil, existe potencial para empreender iniciativas semelhantes em matéria de trabalho forçado.

⁴² «Os membros devem adotar medidas apropriadas a fim de se ajudarem mutuamente para aplicarem as disposições da presente Convenção, através de uma cooperação e ou uma assistência internacional reforçadas, incluindo através de medidas de apoio ao desenvolvimento económico e social, aos programas de erradicação da pobreza e à educação universal.»

4. Principais desafios e oportunidades

4.1. *Interligações entre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e outros objetivos estratégicos*

202. A experiência tem demonstrado que o aproveitamento das sinergias entre as diferentes categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, por um lado, e entre estes e os outros objetivos estratégicos, por outro lado, melhora o impacto da cooperação técnica. Apesar de uma ou ambas as dimensões estarem refletidas num número crescente de atividades, isto tem ocorrido maioritariamente numa base casuística em função das circunstâncias nacionais e das modalidades de financiamento. Isto aponta para as vantagens de desenvolver um entendimento e uma abordagem comuns relativamente ao papel dos princípios e direitos fundamentais no trabalho na realização do trabalho digno.

203. A este respeito, os pontos em comum identificados nas atividades de cooperação técnica nas quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, com especial referência para a base de conhecimento, o envolvimento dos parceiros sociais, a formação e a capacitação e abordagens integradas dirigidas às causas das violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, devem ser reforçadas aproveitando as interligações entre estes. No entanto, é claro que estas interligações só devem ser promovidas, quando relevantes, e nem sempre devem incluir todas as suas quatro categorias. Além disso, as sinergias da experiência da cooperação técnica poderão contribuir para melhorar o impacto global da ação da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho. O IPEC e o programa DECLARATION adquiriram uma riqueza de conhecimentos, competências e *know-how* em relação a projetos de cooperação técnica muito valiosos para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

204. A este respeito podem colocar-se dois desafios. Em primeiro lugar, os projetos que adotem uma abordagem integrada exigem um determinado nível de financiamento e de duração, o que nem sempre é possível. Em segundo lugar, é necessário que os especialistas que trabalhem num determinado objetivo estratégico se familiarizem com as atividades da OIT noutros domínios para estarem em melhores condições para identificar as necessidades e as oportunidades para a adoção de uma abordagem integrada. Neste sentido, poderiam ser apresentadas uma série de sugestões precisas e concretas, com vista a uma melhor integração das atividades de cooperação técnica da OIT e à otimização do aproveitamento dos recursos e dos resultados obtidos. Embora estas propostas sejam analisadas prioritariamente a partir da perspectiva da promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, elas podem igualmente ser aplicáveis às atividades da OIT no seu conjunto.

205. Em primeiro lugar, poderia realizar-se uma análise sistemática a nível do *Bureau*, tendo em vista a identificação de oportunidades para uma abordagem integrada. O *Bureau* poderia preparar um guia de boas práticas como base para o desenvolvimento duma metodologia de utilização dessa abordagem para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos projetos de cooperação técnica. Nesta ótica, a fase de conceção dos projetos reveste uma importância decisiva. A metodologia podia, igualmente, abordar o processo de planeamento operacional e garantir que a análise e avaliação dos projetos se inscrevem numa abordagem integrada.

206. Uma análise sistemática deste tipo poderia ainda estimular a cooperação, a convergência e a coordenação entre os diversos setores e departamentos da OIT. A coordenação entre os especialistas no terreno e na sede pode ser reforçada para assegurar por um lado a integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos projetos de cooperação técnica e por outro a coerência entre as atividades de cooperação técnica e os objetivos globais na aplicação destes princípios. O *Bureau* poderia, igualmente, organizar ações de formação em princípios e direitos fundamentais no trabalho, por exemplo, através do curso de formação para o pessoal em Normas Internacionais do Trabalho, iniciativa conjunta do Departamento de NORMES e do Centro de Turim, lançada em 2012 e de reuniões regulares internas para especialistas de diferentes setores no sentido de melhorar a compreensão dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e promover um conhecimento mais amplo das suas quatro categorias. Por outro lado, os especialistas nesta área podem melhorar o seu conhecimento acerca dos outros objetivos estratégicos, para a identificação de possíveis áreas de colaboração. Ao nível dos Escritórios regionais e nacionais deve ser encontrada uma metodologia para melhorar o intercâmbio e a colaboração entre os especialistas técnicos e os coordenadores das atividades de cooperação técnica. A coordenação entre os especialistas no terreno e na sede deve ser apoiada pela equipa nacional do Trabalho Digno, especialmente em relação à conceção de novos PTDP, baseada na participação ativa de todos os especialistas técnicos envolvidos.

4.2. *Inclusão dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos PTDP e nos PNUAD*

207. Durante os trabalhos preparatórios para a Declaração sobre Justiça Social, o *Bureau* realçou o potencial dos PTDP como um instrumento para incentivar os Estados-membros a adotarem uma abordagem integrada para os quatro objetivos estratégicos.⁴³ No entanto, a integração desigual dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos PTDP (ver secção 1 acima), na prática, tem duas grandes consequências. A primeira diz respeito à afetação de recursos, determinada pelas prioridades do PTDP, o que pode originar inconsistências entre as prioridades globais da OIT, aprovadas pelos mandantes no quadro estratégico, no programa e orçamento, e as necessidades nacionais em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Em segundo lugar, a não identificação destes princípios como prioritários no PTDP, em especial a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva, pode dificultar a integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho em atividades concebidas para atingir os outros objetivos estratégicos.

208. Nesta ótica, parece importante reforçar a dimensão «princípios e direitos fundamentais do trabalho» nos PTDP. O guia recentemente publicado para os diretores do BIT e para a equipa envolvida no desenvolvimento e implementação dos PTDP pode contribuir para este objetivo. O guia estabelece que os compromissos dos Estados-membros decorrentes da ratificação das Convenções internacionais do trabalho, e de lacunas na aplicação de tais obrigações e quaisquer observações feitas pelos órgãos de controlo, devem ser refletidos no PTDP para aquele país. Além disso, «a estrutura tripartida da OIT, que a caracteriza, e as responsabilidades daí decorrentes no domínio dos princípios e direitos fundamentais

⁴³ ILO: *Strengthening the ILO's capacity to assist its members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, op.cit., parágrafo 66.

no trabalho deve sempre figurar nos PTDP, ainda que não esteja refletida no PNUAD ou noutro instrumento similar». ⁴⁴ No contexto atual, poderá ser útil o desenvolvimento de orientações mais genéricas e um enquadramento prático para a integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos PTDP. O projeto de redação de um manual sobre este assunto deverá ser concluído para melhorar a compreensão dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e as suas interligações específicas com os outros objetivos estratégicos. O manual pode contribuir significativamente para melhorar os resultados da programação dos PTDP e desenvolver uma abordagem consolidada entre os envolvidos no processo. A aplicação a todos os objetivos estratégicos do método de avaliação da situação nacional à luz do trabalho digno poderia proporcionar um meio suplementar para interligar os princípios e direitos fundamentais no trabalho com as políticas de emprego e protecção social. Está previsto que essa metodologia sirva de base para a próxima geração de PTDP.

209. Uma abordagem ainda mais significativa que pode ser considerada pelos mandantes seria simplesmente responder ao papel essencial dos princípios e direitos fundamentais no trabalho de criarem as condições para a plena realização de todos os objetivos estratégicos da OIT, incluindo a sua promoção como uma componente obrigatória de cada PTDP, no entendimento de que o conteúdo concreto desta componente seria definido em função da situação particular de cada país.

210. Nos casos em que o PTDP não reflita adequadamente as necessidades nacionais em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, é mais difícil incorporar as prioridades correspondentes da OIT nos PNUAD. A experiência também aponta para três desafios a esse respeito. Em primeiro lugar, a integração de todos os princípios e direitos fundamentais no trabalho, especialmente a liberdade sindical e a negociação coletiva, é um desafio devido ao desconhecimento do seu conteúdo fora da OIT, e por vezes também devido ao contexto político prevalecente. Em segundo lugar, as Agências das Nações Unidas que lideram o processo de redação dos Planos Quadro nem sempre parecem estar plenamente conscientes da importância do tripartismo e do valor acrescentado do envolvimento das organizações de trabalhadores e de empregadores no diálogo político. Em terceiro lugar, a inclusão destes princípios nos PNUAD é mais difícil nos países sem um PTDP, mas é facilitada quando a OIT tem uma presença a nível nacional.

211. A este respeito, é importante fazer uso do *Manual de procedimentos sobre a integração do emprego e do trabalho digno* elaborado pelo Conselho Executivo de Coordenação do Sistema das Nações Unidas (CEB) para a coordenação da ação da OIT e de outras Agências das Nações Unidas a nível nacional. ⁴⁵ Com base nas diretrizes técnicas recentemente desenvolvidas nos PNUAD (2010), que incluem informações detalhadas sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho, ⁴⁶ uma estratégia mais sistemática de comunicação e troca de informações no terreno é

⁴⁴ ILO: *Decent Work Country Programmes: A guidebook*, version 3 (Geneva, 2011), pp. 7 e 9.

⁴⁵ ILO: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work*, Conselho Executivo de Coordenação do Sistema das Nações Unidas (Geneva, 2007).

⁴⁶ United Nations Development Group: *How to prepare an UNDAF: (Part II) Technical guidance for UN Country Teams* (2010). O documento refere extensamente a Declaração de 1998 e as oito Convenções fundamentais, propondo, como fio condutor dos trabalhos, as conclusões e recomendações dos organismos de controlo da OIT.

necessária para sensibilizar para a importância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho no âmbito do Sistema das Nações Unidas, a nível nacional e mundial. A OIT também poderia considerar a promoção destes princípios no quadro das políticas e programas de outras Agências das Nações Unidas, tal como o conceito do PNUD de «boa governação», e aprofundar ainda mais os outros, como a abordagem baseada nos direitos humanos. A integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos PNUAD é muito mais fácil, quando existe, a nível mundial, um quadro de colaboração interinstitucional, e seria ainda mais facilitada se as organizações de trabalhadores e empregadores estivessem associadas aos trabalhos das comissões responsáveis pela elaboração e implementação dos PNUAD a nível nacional.

C. Capacidade técnica e investigação

212. Em conformidade com a Declaração sobre Justiça Social, o *Bureau* está a tentar melhorar as suas capacidades técnicas e de investigação com vista a apoiar os Estados-membros nos seus esforços para alcançar os seus objetivos em matéria de trabalho digno. Neste contexto, o objetivo principal da estratégia de conhecimento da OIT é melhorar a qualidade e a relevância política das suas atividades. Esta estratégia articula-se à volta de dois objetivos inter-relacionados que consistem, por um lado, no reforço das análises baseadas em dados empíricos para apoiar a concretização da Agenda do Trabalho Digno, através de uma agenda de pesquisa global mais integrada e de novas avaliações do trabalho digno à escala nacional e, por outro lado, na melhoria da divulgação de conhecimentos da OIT através de um portal central. Em particular, esta estratégia preconiza um rigoroso trabalho de recolha de informações sobre os direitos no trabalho, um dos pilares da Agenda do Trabalho Digno e a difusão desses conhecimentos adquiridos para apoiar a concretização do objetivo do trabalho digno para todos.⁴⁷ Trata-se de apoiar os mandantes a identificarem corretamente as suas necessidades através do desenvolvimento de uma base de conhecimento abrangente, da definição de indicadores apropriados para monitorizar e avaliar os progressos atingidos na realização dos objetivos estratégicos e compreender as interações que existem entre eles. Nesta secção apresenta-se uma breve visão geral desses três aspetos no que respeita aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e identificam-se os domínios em que a investigação e a capacidade técnica podem ser reforçadas.

Desenvolvendo uma base de conhecimento abrangente sobre cada categoria dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

213. Embora a recolha de dados seja importante para a definição de prioridades para a cooperação técnica da OIT e para a ação dos Estados-membros, a investigação orientada para as políticas é necessária para a identificação de medidas adequadas para a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. O *Bureau* dá um apoio substancial aos mandantes em ambas as áreas. No entanto, em

⁴⁷ ILO: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge strategy –Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Governing Body, 306 thSession, Geneva, Nov.2009, GB.306/PFA/12/3.

grande parte devido à desigual disponibilidade dos recursos, as suas capacidades de investigação foram desenvolvidas principalmente nos domínios do trabalho infantil e do trabalho forçado, bem como sobre as questões de género.

214. No que respeita ao *trabalho infantil*, em consequência direta da evolução metodológica e operacional feita pelo SIMPOC, o IPEC tem sido bem sucedido no reforço das capacidades dos países para realizarem estudos nacionais sobre o trabalho infantil. Em resultado desta ação a nível nacional, é agora possível produzir estimativas mundiais sobre o trabalho infantil, de quatro em quatro anos, estando as próximas previstas para 2013. Em termos de política de investigação, o IPEC desenvolveu um quadro de avaliação do impacto para determinar a eficácia de um conjunto de políticas públicas relativas à eliminação do trabalho infantil, incluindo a proteção social e o emprego. Um novo projeto de avaliação global e monitorização, com uma dotação de 2,5 milhões de dólares, foi concebido com o objetivo de acelerar os progressos no combate ao trabalho infantil, através do enriquecimento da base de conhecimento com relatos de intervenções eficazes, que podem ser reproduzidas e desenvolvidas ao nível nacional e internacional. O Projeto terá como base de apoio os manuais desenvolvidos e a experiência adquirida desde o ano 2000, incluindo no âmbito dos projetos em curso do IPEC. De agora em diante, a expansão da base de conhecimento sobre trabalho infantil é indispensável para se poderem aperfeiçoar as respostas de políticas, estando prevista a manutenção dos esforços para, por exemplo, aumentar o conhecimento do efeito do trabalho infantil na educação, saúde e emprego dos jovens.

215. Da mesma forma, a OIT contribui para colmatar os défices de conhecimento através do desenvolvimento de indicadores estatísticos de *trabalho forçado*, os quais são hoje em dia amplamente utilizados em estudos e pesquisas conduzidos à escala nacional.⁴⁸ Um dos mais notórios sucessos neste âmbito é a capacidade do BIT de fornecer estatísticas mundiais do número de vítimas e do custo do trabalho forçado, com o segundo conjunto de estatísticas a ser apresentado a tempo da presente discussão. Uma das principais conclusões que se podem retirar a este respeito é que mais de metade do tráfico de seres humanos no mundo tem como objetivo a exploração laboral. Os dados mundiais reunidos pelo SAP-FL são fundamentais para os decisores políticos e as autoridades judiciárias. Um importante desafio para os próximos anos é o de garantir a sustentabilidade das capacidades de conhecimento e investigação dos SAP-FL, que dependem exclusivamente de recursos extraorçamentais.

216. No que respeita à *não-discriminação*, um conjunto significativo de dados e conhecimento está igualmente a ser produzido sobre as questões relativas à igualdade de género. Neste sentido, GENDER tira o máximo partido do carácter transversal das suas questões para produzir, com o apoio dos departamentos competentes do BIT, estatísticas e estudos sobre género e emprego,⁴⁹ género e proteção social e género e diálogo social. Por outro lado, como demonstra a colaboração com a FAO e o IFAD sobre a dimensão de género no emprego agrícola

⁴⁸ ILO: *The cost of coercion*, op. cit., parágrafos 51-57.

⁴⁹ ILO: *Global employment trends for women* (Geneva, 2009) (also available for 2004, 2007 and 2008). See also ILO: *Global economic crisis, gender and work: Key policy challenges and options*, Global Jobs Pact Policy Brief No. 15 (Geneva, 2010).

e rural,⁵⁰ e com o PNUD na conciliação entre o trabalho e as responsabilidades familiares,⁵¹ a OIT está a construir importantes parcerias de investigação em questões relativas ao género. A investigação sistemática sobre outros fatores de discriminação é mais limitada, tendo já sido tomadas medidas no âmbito do Programa e Orçamento para 2012-13 para alterar esta situação.⁵² A investigação baseada em dados empíricos pode ter um impacto importante na sensibilização e formulação de políticas, tal como demonstrado nos testes à discriminação no emprego conduzidos em Espanha, França, Itália e Suécia,⁵³ e nos trabalhos publicados na fase preparatória das novas normas da OIT sobre o trabalho doméstico. Tal como foi referido pela avaliação independente sobre não-discriminação e como ilustrado no caso das questões de género, a investigação levada a cabo em cooperação com outras organizações internacionais, especialmente no âmbito do Sistema das Nações Unidas, promete um futuro promissor neste campo.

217. No que respeita à *liberdade sindical e à negociação coletiva*, o Departamento da OIT para as Relações de Trabalho e Emprego (DIALOGUE)⁵⁴ difundiu recentemente importantes publicações sobre a negociação coletiva e documentos de trabalho relativos ao impacto das formas atípicas de emprego sobre as relações laborais. Da mesma forma, publicações emblemáticas da OIT, como os relatórios do mundo do trabalho e os relatórios globais sobre os salários, têm contribuído para uma melhor compreensão dos efeitos da negociação coletiva. No entanto, as flutuações orçamentais restringiram as possibilidades do *Bureau* de reforçar a sua base de conhecimento em liberdade sindical e negociação coletiva, especialmente a nível nacional, através de estudos e de investigação empírica. Tendo isto em atenção, as conclusões e os comentários dos órgãos de controlo da OIT podem ajudar na identificação de prioridades de investigação para o futuro.

Monitorizando os progressos na aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

218. Para apoiar os mandantes a monitorizar e avaliar os progressos no sentido da aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, há que destacar dois instrumentos operacionais que estão, atualmente, em desenvolvimento pelo *Bureau*, a saber: como medir o trabalho digno e o segundo refere-se ao portal de acesso às conclusões do sistema de controlo regular da OIT. A abordagem global para a medição do trabalho digno é um instrumento potencialmente valioso para os mandantes avaliarem os progressos no sentido da aplicação integrada dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Na sequência de uma reunião tripartida de especialistas em 2008, foram definidos os indicadores quantitativos e legais para dez

⁵⁰ FAO, IFAD, ILO: *Gender dimensions of agricultural and rural employment: Differentiated pathways out of poverty: Status, trends and gaps* (Rome, 2010).

⁵¹ ILO, UNDP: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago de Chile, 2009).

⁵² ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 45.

⁵³ L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: "Situation testing": *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (ILO, 2007, updated in 2010).

⁵⁴ S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Geneva, ILO, 2011).

áreas temáticas, incluindo as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, tendo em vista a compilação de Perfis Nacionais de Trabalho Digno. Vários perfis foram publicados até à data, com o apoio do projeto MAP (Monitorização e Avaliação do Progresso sobre Trabalho Digno), uma parceria OIT/UE. O *Bureau* está, atualmente, a finalizar um guia de referência para os indicadores de trabalho digno, bem como as linhas diretrizes tipo para o desenvolvimento de Perfis Nacionais de Trabalho Digno. Ao cobrirem todos os aspetos do trabalho digno e integrarem as informações legais, esses indicadores vão para além do âmbito das tradicionais estatísticas do trabalho e podem favorecer a tomada de decisões políticas coordenadas e coerentes que abranjam a totalidade dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Complementados pelo portal de acesso às conclusões do sistema de controlo regular da OIT sobre a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (ver abaixo), estes indicadores dão aos mandantes a possibilidade de melhor avaliarem os esforços para a aplicação das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho.

219. O Conselho de Administração também solicitou ao *Bureau* que estabelecesse um sistema para documentar e monitorizar os progressos na aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. O método baseia-se na codificação das conclusões do sistema de controlo regular da OIT, tendo em vista a compilação e a disponibilização desta informação de uma forma concisa e de fácil acesso. Através deste método é criado um portal que, ao facilitar o acesso a uma grande quantidade de relatórios da OIT e aos comentários dos órgãos de controlo da OIT, poderá fornecer um importante estímulo ao diálogo e a uma assistência específica aos Estados-membros. O objetivo é o de apoiar os países na monitorização dos seus progressos e na identificação de lacunas e de aspetos a melhorar na aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, bem como para facilitar a avaliação das necessidades de cooperação técnica a nível nacional. Este sistema proporciona a compilação da informação já existente, mas que está dispersa, o que irá fortalecer a base de conhecimento da OIT e dos seus órgãos de controlo e poderá estimular os países a completá-la. Ao aumentar a transparência da base de informação da OIT sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho, o sistema deve encorajar os mandantes a transmitir os dados de forma mais rigorosa e atualizada, melhorando, assim, constantemente a qualidade desta Base. Prevê-se que a abordagem desenvolvida pelo projeto será, a seu tempo, integrada no novo NORMLEX, que será o componente legal do sistema de informação da OIT.

Compreender a relação entre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e os outros objetivos estratégicos

220. Na sequência das orientações da Declaração sobre Justiça Social, um número significativo de publicações do BIT abordam a forma como o diálogo social, as políticas de emprego e as medidas de segurança social se podem inscrever nas estratégias destinadas a eliminar o trabalho infantil e a promover a igualdade de género. Além disso, trabalhos de investigação recentes e publicações do BIT têm contribuído para um melhor entendimento do papel das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho e para reforçar as ligações entre o progresso social e o desenvolvimento económico. Publicações emblemáticas do BIT, como as supra referidas, têm desde 2008 analisado o impacto da negociação coletiva sobre a igualdade de remuneração, a pobreza e a eficácia das políticas de emprego, bem como as interligações entre as políticas de salário mínimo e da igualdade no emprego e na profissão. No contexto da atual crise económica, o Instituto Internacional de Estudos do Trabalho tem investigado os efeitos duma melhor

aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho sobre a procura agregada e o crescimento económico.

221. Estas iniciativas poderiam ser reforçadas e desenvolvidas à luz das orientações definidas no Capítulo 1. No futuro poder-se-á questionar, nomeadamente, como operacionalizar a inclusão dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nas políticas económicas e sociais, particularmente em tempo de dificuldades económicas apoiando-se na experiência adquirida a nível nacional. Esta investigação poderia também apoiar o desenvolvimento de instrumentos de promoção para aumentar a sensibilização para a natureza essencial dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e a sua contribuição para o reforço das ligações entre o desenvolvimento económico e o progresso social. Um maior conhecimento, compreensão e visibilidade do papel e impacto dos princípios e direitos fundamentais no trabalho é fundamental para a sua promoção, especialmente por parte daqueles que não são normalmente os destinatários das ações da OIT mas que utilizam cada vez mais estes princípios e direitos (ver Capítulo 4).

D. Ação Normativa

222. A Declaração de 1998 recorda que os princípios e direitos fundamentais no trabalho «foram formulados e desenvolvidos sob a forma de direitos e obrigações específicos nas convenções que são reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização».⁵⁵ As normas diretamente relacionadas com a ação ocupam assim um local central nas atividades da OIT relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, sendo igualmente verdade que estes têm um peso substancial na ação normativa da OIT.

1. Lugar especial dos princípios e direitos fundamentais no trabalho na ação normativa da OIT

223. As oito Convenções fundamentais definem os princípios e direitos fundamentais no trabalho, ao passo que as outras normas da OIT assumem particular relevância na sua aplicação prática. Algumas Convenções e Recomendações complementam as Convenções fundamentais centrando-se em determinados aspetos dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁵⁶ Outras normas abordam as dificuldades enfrentadas por certos grupos de trabalhadores para poderem fazer valer estes princípios.⁵⁷ Finalmente, outras incidem sobre o quadro institucional nacional e apoiam a criação de um ambiente favorável ao pleno exercício dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁵⁸

⁵⁵ ILO: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, op. cit., parágrafo 1(b).

⁵⁶ Por exemplo, a Convenção N.º 135, sobre os representantes dos trabalhadores, 1971, a Convenção N.º 151 sobre relações de trabalho na função pública, 1978, a Convenção N.º 154 sobre a negociação colectiva, 1981, a Convenção N.º 156 sobre trabalhadores com responsabilidades familiares, 1981, e a Convenção N.º 183 sobre a protecção da maternidade, 2000.

⁵⁷ Por exemplo, a Convenção N.º 141 sobre as organizações de trabalhadores rurais, 1975, a Convenção N.º 97 sobre trabalhadores migrantes (revista), 1949, a Convenção N.º 143 sobre trabalhadores migrantes (disposições complementares) e a Convenção N.º 169 sobre povos indígenas e tribais, 1989.

⁵⁸ A Convenção N.º 81 sobre Inspeção do Trabalho, 1947, a Convenção N.º 129 sobre Inspeção do Trabalho na Agricultura, 1969 e a Convenção N.º 150, sobre Administração do Trabalho (papel, funções e organização) 1978.

Campanha para promover a ratificação das convenções fundamentais.

224. A campanha em curso para a ratificação das Convenções fundamentais foi lançada em maio de 1995 pelo Diretor-Geral na sequência dos compromissos assumidos na Cimeira Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, de Copenhaga. No âmbito desta campanha, o Diretor-Geral enviou cartas aos governos dos países que ainda não ratificaram todas as Convenções fundamentais pedindo-lhes para esclarecer as suas posições relativamente a estas Convenções, as dificuldades que estão a enfrentar para a sua ratificação e quais as suas necessidades de assistência técnica.

225. A Declaração de 1998 sobre Justiça Social, e mais recentemente o Pacto Global para o Emprego, deram um novo impulso ao processo de ratificação das Convenções fundamentais, reconhecendo-as como elementos essenciais para a estratégia de recuperação da crise.⁵⁹ Em 2008, o Diretor-Geral, mais uma vez chamou a atenção da Conferência para a importância de acelerar a ratificação das Convenções fundamentais e propôs como objetivo a sua ratificação universal até 2015.⁶⁰

226. A adoção das duas Declarações tornou necessária a racionalização das disposições que visam promover a ratificação das Convenções fundamentais. Verificou-se uma duplicação entre o mecanismo anual de revisão da Declaração de 1998 e a campanha de ratificação das Convenções fundamentais uma vez que como «os comentários e dados recebidos através dos relatórios anuais incidem largamente sobre questões relativas às perspetivas de ratificação, eles tendem a duplicar o que é reportado através da campanha de ratificação».⁶¹ À luz do relatório recorrente sobre princípios e direitos fundamentais do trabalho e do Exame Geral apresentado à Conferência sobre as Convenções fundamentais, foi decidido este ano suspender o envio de cartas anuais solicitando informações sobre os desenvolvimentos na ratificação das Convenções fundamentais.⁶² O relatório apresentado ao Conselho de Administração sobre Exames Anuais no âmbito do seguimento da Declaração de 1998 consolidará a nova informação recebida.

Focalização do sistema de controlo nos princípios e direitos fundamentais no trabalho

227. Inicialmente, a abordagem seguida pela Conferência e pelo Conselho de Administração consistia em tratar todas as normas de maneira uniforme independentemente dos direitos em causa. A primeira grande distinção no âmbito do sistema de controlo em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho consistiu no estabelecimento, em 1950, do procedimento especial para a análise das violações aos direitos sindicais. A segunda distinção surgiu da necessidade de

⁵⁹ ILO: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, op. cit.

⁶⁰ ILO: *Decent work: Some strategic challenges ahead*, Report of the Director-General, Report I(C), CIT, 97th Session, Geneva, 2008, parágrafo 94.

⁶¹ ILO: *Review of the follow-up to the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, op. cit., parágrafo 33.

⁶² As cartas enviadas pelo Diretor-Geral cobrem actualmente, também, a ratificação das convenções de «governança», às quais a campanha foi alargada.

racionalizar o dispositivo de apresentação dos relatórios sobre as convenções ratificadas, previsto no artigo 22.º da Constituição. A este respeito o Conselho de Administração dedicou sempre uma atenção especial às Convenções fundamentais através da adoção de intervalos mais curtos para a apresentação de relatórios sobre estas convenções em relação às Convenções técnicas.

228. Anualmente, um determinado número de casos individuais relativos à aplicação das convenções ratificadas, a partir das observações da CEACR, são discutidos pelo Comité da Conferência sobre a Aplicação das Normas. Entre 2007 e 2011, em 77 por cento dos casos individuais discutidos pelo Comité da Conferência estavam em causa as convenções fundamentais, sendo 48 por cento relativas à liberdade sindical e à negociação coletiva. Esta situação chegou a ser considerada preocupante por se pensar que as discussões das convenções fundamentais estariam a *asfixiar* a análise das convenções técnicas.

229. Simultaneamente os mandantes recorreram aos mecanismos especiais de controlo previstos na Constituição da OIT relativamente às convenções fundamentais. Mais de 50 por cento das reclamações efetuadas à luz do artigo 24.º da Constituição da OIT e 80 por cento das queixas apresentadas com fundamento no artigo 26.º estão relacionadas com a observância das convenções fundamentais. Todas as Comissões de Inquérito constituídas até à data para investigar as queixas no âmbito do artigo 26.º (12 no total) respeitavam às Convenções fundamentais, apesar de nenhuma incidir sobre o trabalho infantil. Cerca de metade das reclamações e a maioria das queixas apresentadas tem como fundamento as convenções sobre a liberdade sindical.

230. Para além da composição tripartida de muitos dos órgãos de controlo da OIT, as organizações de empregadores e de trabalhadores desempenham um papel vital no funcionamento do sistema de controlo através dos comentários que submetem à CEACR e da sua capacidade de iniciar procedimentos especiais de controlo. Tanto as organizações de empregadores como as de trabalhadores estão a submeter cada vez mais comentários sobre a aplicação das convenções fundamentais ratificadas. O número de comentários sobre as oito Convenções fundamentais feitas na CEACR por organizações de empregadores e trabalhadores aumentou 12 por cento em 2008-11 em comparação com 2004-07, confirmando uma tendência iniciada na década de 1980. A percentagem de comentários apresentados pelas organizações de trabalhadores continuou a aumentar entre 2008 e 2011 (7 por cento) por comparação com 2004-07, representando a grande maioria de todos os comentários formulados pelos parceiros sociais (85 por cento). Os comentários apresentados pelas organizações de empregadores relacionados com as oito convenções fundamentais também tem aumentado de forma acentuada (56 por cento).

231. Da mesma forma, o número de novos casos apresentados ao Comité da Liberdade Sindical (CLS) continuou a aumentar durante o mesmo período. O Comité recebeu 242 novos casos entre 2004 e 2007 (a tendência era já ascendente à época), tendo este número subido para 266 entre 2008 e 2011. Este aumento também se refletiu no número de casos examinados pelo Comité no mesmo período, com um total de 400 analisados entre 2004 e 2007, e 431 entre 2008 e 2011.

232. A utilização acrescida destes mecanismos pelos mandantes, conjugada com o acentuado crescimento do número de ratificações das convenções fundamentais desde 1995, resultou num aumento sem precedentes na carga de trabalho dos órgãos de controlo da OIT e do seu Secretariado.

Impacto do sistema de controlo da OIT na concretização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

233. Para avaliar o impacto do sistema de controlo relativo às Convenções fundamentais, importa ter em conta os «casos de progresso» nos quais a CEACR regista com «satisfação» ou «interesse» as evoluções na lei e na prática que favorecem a aplicação das Convenções fundamentais ratificadas.⁶³ Os casos de progresso constituem, igualmente, um critério de medição dos resultados enunciados no programa e orçamento em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho (com exceção para o resultado 14 relativo à liberdade sindical e à negociação coletiva).⁶⁴ No entanto, a CEACR lembrou que a manifestação do seu interesse ou satisfação não significa que ela considere que o país em questão esteja numa maneira geral conforme com a convenção. Portanto, no mesmo comentário, a Comissão poderá expressar a sua satisfação ou interesse sobre um determinado assunto, e simultaneamente lamentar que questões importantes, na sua opinião, não tenham sido abordadas de forma satisfatória.⁶⁵ Durante o período 2004–11, a CEACR registou um total de 1.178 casos de progresso na aplicação das convenções fundamentais (num total de 3.097 casos de progresso). Muitos dos casos de progresso neste período referem-se à Convenção n.º 182 (26 por cento)⁶⁶ e à Convenção N.º 111 (19 por cento).

234. O número total de casos em que o CLS registou com interesse ou satisfação as medidas adotadas para dar cumprimento às suas recomendações aumentou significativamente na última década, passando de pouco mais de 50 casos de progresso entre 1991 e 2000 para 241 casos durante o período 2001-10.⁶⁷ Este aumento é mais significativo do que o crescimento no número de casos submetidos à apreciação do Comité. No entanto, o número de casos de progresso caiu ligeiramente entre 2006 e 2010, em comparação com o período de 2001-05.

235. Um bom indicador do crescente impacto jurídico dos comentários formulados pelos órgãos de controlo da OIT reflete-se claramente no número cada vez maior de

⁶³ «A Comissão exprime a sua satisfação nos casos em que, na sequência dos seus comentários sobre um assunto específico, os governos adoptaram medidas seja através da adoção de uma nova legislação, duma alteração à legislação existente ou duma modificação significativa na política e práticas nacionais, assim conseguindo atingir a conformidade total com as suas obrigações decorrentes das convenções respectivas». «De uma maneira geral, os casos de interesse incidem sobre medidas que já estão suficientemente avançadas para gerarem expectativa de evoluções futuras e relativamente aos quais a comissão pretenderá continuar o seu diálogo com o governo e os parceiros sociais.» ILO: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1(A)), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, General Report, parágrafos 59 and 62.

⁶⁴ ILO: *Programme and Budget for the biennium 2012-13*, op. cit., pp. 66-78. Entre os critérios de medida para os Resultados 16 e 17 consta a seguinte menção: «Os órgãos de controlo da OIT registaram com satisfação ou interesse os progressos conseguidos na aplicação das convenções pertinentes». Entre os indicadores de medida do resultado 18 figura o mesmo critério, mas para todas as convenções da OIT.

⁶⁵ ILO: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, op. cit., General Report, parágrafo 58(4).

⁶⁶ Ver ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., para. 47: «Embora estes casos de progresso e de interesse formalmente assinalados pela CEACR sejam muito positivos, os Estados-membros deverão reforçar os seus avanços e resultados tendo em consideração os outros critérios de medida deste indicador no sentido de intensificar os progressos.»

⁶⁷ ILO: *Reports of the Committee on Freedom of Association: 360th Report of the Committee of Freedom of Association*, Governing Body, 311th Session, Geneva, June 2011, GB.311/4/1, parágrafos 18 and 19.

tribunais nacionais,⁶⁸ especialmente supremos tribunais e tribunais constitucionais,⁶⁹ bem como tribunais regionais de direitos humanos, que os estão a tomar em consideração, de forma explícita ou implícita. Em muitos países esta tendência pode ser vista como contribuindo significativamente para o respeito pelas convenções fundamentais.

2. Aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho através duma melhor coordenação do trabalho dos órgãos de controlo e das atividades de cooperação e assistência técnica.

236. A adoção da Declaração de 1998 conferiu uma nova dinâmica aos esforços da OIT no sentido de uma coordenação eficaz das actividades de cooperação técnica e normativas. Outro fator que influenciou foi o sucesso da Convenção N.º 182 e a sua promoção através de um importante programa de cooperação técnica com impacto no número de ratificações.

237. A estratégia normativa e o seu plano de ação provisório estabeleceram uma estratégia operacional para a cooperação técnica em matéria de normas.⁷⁰ Uma das principais ideias subjacentes é que a promoção e a aplicação das normas contribuem para os grandes objetivos do desenvolvimento internacionalmente acordados, a saber, a promoção dos direitos humanos, a democracia, a boa governação e a redução da pobreza, devendo, por isso, ser um elemento crucial e integrado da programação a nível nacional e da cooperação técnica. A outra ideia fundamental é que as atividades normativas da OIT, incluindo os comentários e as orientações fornecidas pelos órgãos de controlo, constituem um recurso estratégico que pode estruturar e facilitar o desenvolvimento de estratégias de cooperação técnica e programas pela OIT, pelos seus mandantes tripartidos e organismos doadores, incluindo os bancos de desenvolvimento.

238. Com vista a poder desempenhar plenamente o seu papel na estratégia de cooperação técnica em matéria de normas, a CEACR e a Comissão de Aplicação das Normas da Conferência fizeram sistematicamente referência nos seus comentários, formulados nos últimos sete anos, à necessidade duma cooperação e assistência técnicas para suprir as lacunas na aplicação das normas. A este respeito, deve recordar-se que as ligações entre o trabalho dos órgãos de controlo e as actividades de cooperação e assistência técnicas dependem, em grande parte, das informações contidas nos relatórios dos governos sobre a aplicação na prática das convenções fundamentais. É com base nessas informações que os órgãos de controlo da OIT sugerem medidas de cooperação e de assistência técnicas adequadas para ultrapassar os obstáculos de ordem legislativa e prática que impedem a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. No entanto,

⁶⁸ X. Beaudonnet : “La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha”, in *Derecho Laboral*, LIII(238), Apr.-June 2010, pp. 245-270.

⁶⁹ F. Ebert and M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, Internacional Institute for Labour Studies, Discussion Paper No. 12 (Geneva, ILO, 2012).

⁷⁰ ILO: *Improvements in the standards-related activities of the ILO: Possible implications of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization on the standards strategy and update on the implementation of the interim plan of action*, Governing Body, 303rd Session, Geneva, Nov. 2008, GB.303/LILS/4/1.

uma proporção considerável de relatórios dos governos sobre as convenções fundamentais contêm pouca ou nenhuma informação a este respeito.

239. Em aproximadamente 70 por cento dos casos relativos à aplicação das convenções fundamentais ratificadas que têm vindo a ser analisadas nos últimos dois anos (2010 e 2011), a Comissão de Aplicação das Normas da Conferência preconizou uma cooperação e assistência técnicas. Uma publicação recente dedicada ao impacto do Comité da Conferência descreve os resultados obtidos em casos específicos relativos às Convenções fundamentais.⁷¹ Para complementar esta iniciativa, desde 2008 que a CEACR destacou no seu relatório 286 casos para os quais considera que a cooperação e assistência técnicas seriam particularmente úteis para colmatar as lacunas na lei e na prática. Mais do que 50 por cento (149) destes casos referem-se à aplicação de convenções fundamentais. Há uma vasta gama de domínios em relação aos quais as duas Comissões, responsáveis pelo seguimento das convenções fundamentais, constataram a necessidade de assistência técnica essencialmente para a reforma legislativa, a elaboração de políticas ou a execução de programas, o reforço das capacidades e a recolha de dados. Entre as convenções fundamentais, a liberdade sindical e a negociação coletiva são os domínios nos quais a assistência técnica tem sido mais solicitada.

3. Ação normativa, princípios e direitos fundamentais no trabalho e trabalho digno

240. Antes da adoção da Declaração sobre Justiça Social, o Conselho de Administração tinha aprovado duas iniciativas destinadas a apoiar e reforçar o papel das normas na concretização do trabalho digno. A primeira foi a implementação de uma abordagem integrada das atividades normativas, aprovada com caráter experimental em 2000. O objetivo era garantir uma melhor coordenação entre as diversas normas e com outros meios de ação, com vista a obter, por um lado, a maior eficácia possível na realização dos objetivos constitucionais da OIT, e por outro lado, um maior impacto na prática. A segunda foi a adoção da estratégia normativa e do seu plano de ação interino. Esta estratégia apoia-se na interdependência dos diversos componentes do sistema normativo para favorecer a realização dos objetivos da OIT.

241. As atividades normativas da OIT combinam a promoção de cada categoria de princípios e direitos fundamentais no trabalho com uma abordagem integrada para as suas quatro categorias consideradas no seu conjunto. Esta abordagem também foi refletida na elaboração das normas da OIT, pois, além da Convenção N.º 182, em 1999, as normas adoptadas nos últimos 15 anos têm prestado uma atenção significativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho em conformidade com a estratégia integrada definida para o trabalho digno na Declaração sobre Justiça Social. Uma série de instrumentos, principalmente relacionados com grupos específicos de trabalhadores ou com determinadas formas de emprego, integraram as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁷² Por

⁷¹ ILO: *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion* (Geneva, 2011).

⁷² Por exemplo, a Convenção N.º 181, sobre as agências de emprego privadas de 1997, a Recomendação N.º 193, sobre a promoção das cooperativas, de 2002, a Convenção sobre trabalho marítimo, de 2006, a Recomendação N.º 198 sobre a relação de trabalho, de 2006, a Convenção N.º 188 sobre o trabalho na pesca, de 2007, e a Convenção N.º 189, sobre o trabalho doméstico de 2011.

exemplo, a Recomendação (N.º 189) sobre a criação de empregos nas Pequenas e Médias Empresas, 1998, sublinha a utilidade destes princípios e direitos para «favorecer a criação de empregos de qualidade nas pequenas e médias empresas».

242. A Convenção (N.º 183) sobre a Protecção da Maternidade, de 2000, e a Recomendação (N.º 191) sobre a Protecção da Maternidade, de 2000, e a Recomendação (N.º 200), sobre o VIH e SIDA, de 2010, completam o quadro jurídico internacional para a eliminação da discriminação no emprego e na profissão e realçam as ligações entre a segurança social e a igualdade no trabalho. A Convenção (N.º 189) e a Recomendação (N.º 201) sobre o trabalho doméstico de 2011, definiram uma estratégia abrangente em matéria de trabalho digno, baseada na aplicação efectiva das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho como base para as políticas de emprego e de protecção social aplicáveis aos trabalhadores domésticos e às trabalhadoras domésticas. Definem igualmente abordagens específicas para superar as dificuldades específicas enfrentadas pelos trabalhadores domésticos em relação a estes princípios e direitos, incluindo medidas de prevenção e reabilitação quando necessário.⁷³

243. No entanto, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo, de 2006 (CTM, 2006), é o instrumento que até agora foi mais longe na integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho num só instrumento, cobrindo o mais global dos setores. Apresenta os princípios e direitos fundamentais no trabalho não apenas como direitos e princípios, mas também como as condições necessárias ao exercício de todos os outros direitos previstos na Convenção. O artigo III da CTM, de 2006, relativo aos direitos e princípios fundamentais, foi introduzido no entendimento de que os direitos laborais e sociais dos trabalhadores marítimos, tal como estabelecidos na convenção, só podem ser alcançados de forma significativa num contexto onde os princípios e direitos fundamentais no trabalho são respeitados, promovidos e aplicados. Num parecer jurídico sobre a referência aos princípios e direitos fundamentais no trabalho no artigo III da convenção, o Assessor Jurídico do BIT referiu que cada Estado-membro que ratificar a CTM, 2006 «será obrigado, nos termos do artigo III, a certificar-se que a sua legislação respeita, no contexto desta Convenção, as quatro categorias de direitos fundamentais».

244. Em termos dos órgãos de controlo, o trabalho da CEACR e da Comissão da Aplicação das Normas da Conferência centra-se na aplicação, na lei e na prática, de cada uma das Convenções específicas. No entanto, tem havido iniciativas e tentativas de promover uma maior coerência no controlo das convenções ratificadas sobre o mesmo assunto.⁷⁴ Estas iniciativas levantam a questão de como equilibrar,

⁷³ ILO: *Report of Committee No. 1*, Preparatory Technical Maritime Conference, Geneva, 13–24 Sep. 2004; *Adoption of an instrument to consolidate maritime labour standards*, Report I(1A), ILC, 94th (Maritime) Session, Geneva, 2006; and *Guidelines for port State control Bureaux carrying out inspections under the Maritime Labour Convention, 2006* (Geneva, 2009). Estas Diretrizes indicam que o nível de gravidade de uma violação que conduza à detenção de um navio pode ser particularmente relevante no caso da violação dos direitos e princípios fundamentais previstos no Artigo III da Convenção do Trabalho Marítimo, 2006.

⁷⁴ Em 2001, o Conselho de Administração aprovou um conjunto de Convenções por tema para efeitos de apresentação dos relatórios, com o objetivo de promover uma maior consistência na análise dos relatórios e para proporcionar uma visão mais global da aplicação das Convenções num domínio mais específico. Uma avaliação apresentada ao Conselho de Administração em novembro de 2009 indicava ter sido amplamente considerado que o conjunto de Convenções tinha contribuído, em certa medida, para uma maior coerência entre os comentários sobre a aplicação de várias Convenções sobre o mesmo tema. No entanto, não é assim tão evidente de determinar o seu impacto sobre o respeito das Convenções e sobre a identificação das lacunas na lei e na prática. Foi apresentada pelo Bureau, em 2007, uma proposta para melhorar esta coerência através de uma abordagem por país para o controlo da aplicação das convenções. O Bureau considerou que esta abordagem permitiria ter uma

por um lado, o controlo por convenção, que é fundamental para avaliar a aplicação, na lei e na prática, de disposições específicas e, por outro lado o controlo que incide sobre as ligações entre Convenções e sobre as questões de interesse comum. Isto assume particular relevância para a aplicação das Convenções fundamentais à luz da sua interdependência e da sua complementariedade com as convenções relativas à governação e as Convenções técnicas, nomeadamente as que incidem sobre a inspeção do trabalho.

4. Elaboração de normas em ligação com os princípios e direitos fundamentais no trabalho: elementos para a reflexão

245. A questão de saber se uma nova ação normativa é desejável em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho coloca-se no contexto das discussões em curso no Conselho de Administração a propósito da criação de um mecanismo de exame das normas.⁷⁵ Neste contexto, determinadas questões que foram debatidas nos últimos anos podem ser reanalisadas sendo certo que, em última análise, incumbe ao Conselho de Administração decidir sobre as questões normativas a inscrever na ordem de trabalhos da Conferência.

Completando as Convenções fundamentais?

246. Como foi reconhecido pelo Grupo de Trabalho Cartier sobre a política de revisão das normas nos anos de 1990, há um consenso universal sobre a atualidade das oito Convenções fundamentais. No entanto, no seu Exame Geral de 2007 sobre trabalho forçado, a CEACR, enfatizando a importância fundamental da Convenção N.º 29 e a necessidade de trabalhar para a sua ratificação universal, lembrou que «é importante para garantir que não há espaço para erros de interpretação dos artigos 3.º a 24.º da Convenção N.º 29, que contêm disposições que foram aplicáveis durante um período transitório. A Comissão observa que este prazo expirou há muito tempo, e que consequentemente as disposições em causa deixaram de ser aplicáveis, recomendando assim que se pondere a adoção de um protocolo à Convenção N.º 29, no sentido de revogar os artigos em questão».⁷⁶ Esta recomendação não foi considerada pela Conferência uma vez que a inaplicabilidade dos artigos 3.º a 24.º foi considerada objeto duma aceitação generalizada.

247. Em 1996, no seu Estudo Especial sobre a igualdade no emprego e na profissão, a CEACR levantou a possibilidade de adoção de um protocolo adicional à Convenção N.º 111 para incluir outras formas de discriminação que ainda não

análise mais coerente e integrada por parte da CEACR, a qual proporcionaria uma visão global do respeito pelo país de todas as suas obrigações normativas. Combinada com o agrupamento de Convenções por tema, esta prática permitiria a identificação das questões que seria importante suscitar em relação a uma determinada Convenção e apresentar uma visão coerente dos aspectos comuns a mais do que uma. O Conselho de Administração não aprovou esta abordagem.

⁷⁵ ILO: Legal Issues and International Labour Standards Section, Provisional report, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/LILS/PR, parágrafo 63.

⁷⁶ ILO: *Eradication of forced labour*, General Survey concerning the forced labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of forced labour Convention, 1957 (No. 105), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1B), ILC, 96th Session, Geneva, 2007, parágrafo 196.

estão definidas no artigo 1.º da Convenção.⁷⁷ A Conferência não debateu esta possibilidade na altura e os relatórios submetidos pelos mandantes para o Inquérito Geral sobre as Convenções fundamentais não referiram esta questão. Deve ser referido que a aplicação do artigo 1(1)(b) da Convenção N.º 111 garantiu a flexibilidade necessária para que sejam incluídos novos fatores de discriminação proibidos. Se tal protocolo fosse adotado seria importante que cobrisse a totalidade dos fatores adicionais de discriminação que, cada vez mais, estão a ser reconhecidos nos instrumentos internacionais e na legislação nacional.

Consolidando os instrumentos relacionados?

248. O Grupo de Trabalho Cartier, nas suas conclusões, adotadas pelo Conselho de Administração, identificou um determinado número de instrumentos a necessitarem de revisão, ou em relação aos quais deveria ser solicitada informação adicional sobre a eventual necessidade de revisão ou consolidação. A proposta de consolidar vários instrumentos sobre o trabalho noturno e os exames médicos de crianças e jovens, grupos cobertos pelas Convenções N.º 138 e N.º 182,⁷⁸ foi apresentada ao Conselho de Administração em novembro de 2007⁷⁹. A situação dos jovens está igualmente relacionada com as questões do emprego jovem. Este assunto foi novamente abordado num documento submetido ao Conselho de Administração em novembro de 2011 sobre possíveis pontos da Agenda para a 102.ª sessão da Conferência em 2013. Considerando que a 101.ª sessão da Conferência (em junho de 2012) vai discutir os princípios e direitos fundamentais no trabalho na discussão recorrente e da crise do emprego jovem por ocasião da discussão geral, o *Bureau* indicou que as duas discussões da Conferência, e os debates do Conselho de Administração sobre o mecanismo⁸⁰ de revisão das normas deveriam, necessariamente, fornecer orientações nesta matéria. O Conselho de Administração não discutiu o assunto. Antes de tomar qualquer decisão, pode ser útil analisar detalhadamente o nível de protecção ao abrigo do presente grupo de instrumentos, e fazer recomendações sobre se há uma necessidade adicional normativa nessas áreas para proteger esta categoria de trabalhadores, ou se as normas existentes, complementadas por assistência técnica, são suficientes para garantir uma protecção

⁷⁷ ILO: *Special Survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4(B)), ILC, 83rd Session, Geneva, 1996, parágrafos 294, 297 e 298.

⁷⁸ Completada pelas suas respectivas recomendações e pela convenção actualizada N.º 171, 1990, sobre o trabalho noturno.

⁷⁹ Ver ILO: *Agenda of the International Labour Conference: (b) Proposals for the agenda of the 99th Session (2010) of the Conference*, Governing Body, 300th Session, Geneva, Nov. 2007, GB.300/2/2, parágrafos 61-67. A consolidação de instrumentos proposta cobria três convenções e duas recomendações sobre o trabalho noturno dos jovens: a convenção N.º 6 sobre o trabalho noturno de menores (indústria), de 1919; a convenção N.º 90 sobre o trabalho noturno de jovens (indústria) revista, de 1948; a convenção N.º 79 sobre o trabalho noturno de jovens (profissões não-industriais), de 1946, e a recomendação N.º 80; e a recomendação N.º 14 sobre trabalho noturno de crianças e jovens (Agricultura), de 1921; bem como as três convenções e duas recomendações sobre exames médicos de jovens (na indústria, profissões não-industriais, trabalho subterrâneo) e condições de emprego de jovens (trabalhos subterrâneos); a convenção N.º 77 sobre exames médicos de jovens (indústria), de 1946; a convenção N.º 78 sobre exames médicos de jovens (profissões não-industriais), de 1946; a convenção N.º 124 sobre exames médicos de jovens (trabalho subterrâneo), de 1965; a recomendação N.º 79 sobre exames médicos de jovens, de 1946; e a recomendação N.º 125 sobre as condições de emprego dos jovens (trabalhos subterrâneos), de 1965. Estes instrumentos oferecem uma protecção específica aos jovens trabalhadores noturnos que têm acima da idade legal para trabalhar mas ainda não completaram os 18 anos.

⁸⁰ ILO: *Agenda of the International Labour Conference: Agenda of the 102nd Session (2013) of the Conference*, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/INS/2/1, parágrafos 7 e 8.

capaz de responder às exigências atuais. Ficou claro que esta questão também poderia ser examinada no quadro do mecanismo proposto de revisão de normas.

Novas normas sobre questões emergentes relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho?

249. Conforme foi referido no Capítulo 2, emergiram nas últimas décadas novas formas de trabalho forçado, especialmente aquelas associadas com o tráfico de seres humanos. Na sequência da adoção do Protocolo de Palermo⁸¹, tem-se assistido a uma ação internacional reforçada contra o tráfico de seres humanos. No entanto, isto envolve principalmente uma abordagem de obrigatoriedade de aplicação da lei, que pode eventualmente atuar sobre os sintomas mas não sobre as causas profundas do problema correndo o risco de subestimar a importância do mercado de trabalho e das suas instituições bem como o papel dos parceiros sociais na luta contra as diferentes formas de trabalho forçado.

250. Ao longo dos anos, as observações da CEACR e as atividades de cooperação técnica realizadas pela OIT forneceram orientações aos Estados-Membros para a elaboração de uma resposta global ao trabalho forçado, que inclui não apenas a prossecução judicial daqueles que impõem o trabalho forçado, mas também abrange a prevenção e proteção das vítimas. Muitos Estados-membros da OIT criaram sistemas para a identificação precoce das vítimas de tráfico de seres humanos e o seu encaminhamento para as ONG ou outras organizações de assistência e apoio. No entanto, nos casos em que o tráfico não pode ser provado pelo sistema de justiça criminal, as vítimas não têm em geral acesso a medidas de assistência, tais como fundos de indemnização estatal ou autorizações de residência temporárias para trabalhadores migrantes. Quando os processos são colocados sob a alçada do direito do trabalho, há um risco maior de falharem ou de resultarem em sanções mais leves, e de deixarem as vítimas sem recursos adequados. Coloca-se, assim, a questão de saber se a adoção de um instrumento centrado na prevenção e preconizando políticas integradas permitiria dinamizar a luta contra o trabalho forçado, e particularmente o tráfico de seres humanos para exploração laboral.

251. Há provavelmente lições a retirar, a este respeito, da comparação entre as disposições aplicáveis da Convenção N.º 29⁸² adotada em 1930, e aquelas contidas nos instrumentos relativos às piores formas de trabalho infantil, adotados 69 anos depois. Enquanto a Convenção N.º 29 define o conceito de trabalho forçado, e exige que os Estados imponham e façam cumprir rigorosamente as adequadas sanções penais para a imposição deste tipo de trabalho, a Convenção N.º 182 e a Recomendação N.º 190 vão muito para além das questões da definição e das sanções.

Elas definem as diretrizes para uma abordagem holística e abrangente para combater as piores formas de trabalho infantil, incluindo amplas iniciativas de prevenção, cooperação interinstitucional e internacional, ação nos domínios da educação e do

⁸¹ Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Seres Humanos, especialmente mulheres e crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Resolução da Assembleia Geral n.º 55/25, 15 Nov. 2000.

⁸² A Convenção N.º 29 é complementada pela Recomendação N.º 35 sobre trabalho forçado (Obrigação indireta), um instrumento de actualização contendo provisões particularmente relevantes para a protecção dos grupos vulneráveis, tais como os trabalhadores rurais, indígenas e migrantes relativamente ao trabalho forçado.

emprego, e medidas de protecção das vítimas. Preconizam uma combinação de medidas legislativas, políticas e práticas. Se houvesse interesse em prosseguir a prevenção e protecção das vítimas de trabalho forçado através de uma ação normativa, a questão da revogação dos artigos 3.º a 24.º da Convenção N.º 29 poderia também ser revista.

252. Conforme sublinhado no Capítulo 2, um sistema acessível, rápido e eficaz de resolução de conflitos relativos ao trabalho, mesmo não se limitando aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, é um pilar central de qualquer estratégia de aplicação prática destes princípios e direitos. Como já foi referido, uma série de países iniciou, recentemente, reformas judiciais nos tribunais de trabalho, incluindo medidas específicas para resolver diferendos relativos aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. A OIT tem apoiado algumas dessas reformas através da cooperação técnica e do aconselhamento jurídico. No entanto, a sua legitimidade e capacidade para influenciar a este respeito pode ser limitada pela ausência de um instrumento da OIT especificamente relativo aos tribunais de trabalho. Na verdade, apesar da grande relevância dessas instituições como garante da aplicação efetiva da legislação laboral em geral e dos princípios e direitos fundamentais no trabalho em particular, nenhuma norma internacional do trabalho aborda especificamente a aplicação judicial do direito do trabalho ou, genericamente, a resolução dos litígios individuais do trabalho para além do nível da empresa.⁸³ Esta situação contrasta nitidamente com a da inspeção do trabalho, o outro pilar do direito laboral e do controle da aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, que é coberto pelas Convenções N.º 81 e N.º 129, que são, classificadas na categoria de convenções relativas à governação, consideradas como o quadro normativo de referência para os serviços da inspeção do trabalho. A discussão de uma norma sobre a resolução de conflitos individuais de trabalho, centrada especificamente nos princípios e direitos fundamentais no trabalho, poderia oferecer uma oportunidade para a partilha e a reprodução das boas práticas e incentivar mais países a dar prioridade a este tema na sua agenda nacional.⁸⁴

253. Finalmente e tal como referido no Capítulo 2, nos casos em que a legislação nacional não regulamenta adequadamente as formas atípicas de emprego, os trabalhadores em causa podem enfrentar sérias dificuldades para poderem usufruir dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, particularmente em relação à liberdade sindical, à negociação coletiva e à igualdade no emprego. Foram adotadas determinadas normas internacionais do trabalho que relembram a aplicação desta categoria de direitos em relação aos trabalhadores a tempo parcial,⁸⁵ trabalhadores

⁸³ A análise da Recomendação N.º 130, 1967, sobre exame de reclamações apenas refere sucintamente os vários mecanismos de resolução de conflitos que podem estar disponíveis em caso de impossibilidade de resolução do conflito no seio da empresa.

⁸⁴ Em novembro de 2011 foi apresentada ao Conselho de Administração uma proposta de introdução de um novo item sobre as novas tendências na prevenção e solução de conflitos laborais para debate geral na Conferência em 2013. O objectivo da proposta era examinar as tendências recentes em matéria de conflitos laborais, as diferentes abordagens à prevenção e resolução de litígios, e o papel que podem desempenhar neste sentido a conciliação voluntária, a arbitragem e os serviços de mediação, bem como a função dos parceiros sociais e o reforço da prevenção e resolução de diferendos por meios voluntários. O Conselho de Administração não considerou esta proposta, sendo que a ideia era que a discussão se focalizasse fundamentalmente nos conflitos laborais coletivos. ILO: *Agenda of the International Labour Conference: Agenda of the 102nd Session (2013) of the Conference*, op. cit., parágrafo 10.

⁸⁵ Convenção N.º 175 e Recomendação N.º 182 sobre o trabalho a tempo parcial, 1994.

no domicílio⁸⁶ e trabalhadores contratados por agências de emprego privadas.⁸⁷ No entanto, os instrumentos em causa não cobrem todas as formas de emprego atípicas, nem proporcionam níveis de proteção similares, especialmente no que diz respeito à questão do tratamento igual ou comparável dos trabalhadores atípicos em relação aos trabalhadores regulares que executam tarefas idênticas ou similares. Adicionalmente, por um lado os instrumentos reconhecem, em conformidade com as Convenções N.º 87 e N.º 98, o direito dos trabalhadores em causa à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva, mas por outro lado não fornecem orientações suficientes sobre como os Estados-membros poderiam efetivamente superar certos obstáculos práticos ou desafios a este respeito. Considerando as dificuldades envolvidas, mas também as soluções encontradas através da elaboração de normas relativas às relações de trabalho e às suas formas atípicas, estes temas deveriam ser tidos em consideração no sentido de uma maior consolidação do equilíbrio entre a necessidade legítima de disposições contratuais flexíveis e a necessidade de assegurar uma proteção eficaz dos direitos dos trabalhadores, particularmente no que respeita aos princípios e direitos fundamentais do trabalho.

⁸⁶ Convenção N.º 177 e Recomendação N.º 184 sobre o trabalho a domicílio, 1996.

⁸⁷ Convenção N.º 181 e Recomendação N.º 188 sobre as Agências privadas de emprego, 1997.

Capítulo 4

Iniciativas adotadas noutros enquadramentos para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho

254. Embora as atividades empreendidas pela OIT e pelos seus mandantes, descritas nos Capítulos 2 e 3 se revistam de primordial importância, nos últimos anos tem-se assistido ao crescimento do número de iniciativas noutros contextos, estando a OIT envolvida a vários níveis. Este capítulo analisa esses desenvolvimentos procurando avaliar o seu potencial para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e se e, de que forma, pode a OIT contribuir para essas iniciativas. Esta avaliação é feita tendo em atenção que as Convenções fundamentais e a Declaração de 1998, são frequentemente reconhecidas como pontos de referência essenciais para essas iniciativas.

255. Estas circunstâncias oferecem à OIT novas oportunidades para aproveitar o crescente consenso internacional quanto à importância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho no contexto da globalização. A OIT necessitará de reunir e analisar o máximo de informações sobre a eficácia destas iniciativas e o seu impacto nas políticas sociais e económicas nacionais e no cumprimento das obrigações internacionais pelos Estados-membros, tendo em vista a revisão da sua posição em relação a elas. Apesar do reconhecimento dos princípios e direitos fundamentais no trabalho por outros interlocutores ser em si mesmo importante e encorajador, as atividades realizadas colocam questões significativas que requerem uma análise crítica.

256. A Declaração de 1998 Sobre Justiça Social proporciona um importante contributo para a aplicação duma abordagem integrada dos princípios e direitos fundamentais no trabalho como direitos e condições necessárias, particularmente à luz da crescente interdependência global dos objetivos sociais e económicos. A Declaração sobre Justiça Social convida a OIT a desenvolver, em concertação com organizações nacionais e internacionais representativas dos trabalhadores e empregadores, novas parcerias com entidades não-estatais e atores económicos, como empresas multinacionais e sindicatos que operem a nível setorial à escala global. Incentiva, igualmente, a OIT a prestar assistência aos Membros que a solicitem, e que pretendam promover conjuntamente os objetivos estratégicos no quadro de acordos bilaterais ou multilaterais.¹

¹ ILO: ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, ILC, 97th Session, Geneva, 10 June 2008, Part II(A)(iv) and (v) and (C).

257. Como este quadro de ação da OIT é relativamente recente, recorde-se, em primeiro lugar, que o objetivo é que a OIT utilize eficazmente os seus meios de persuasão, que derivam «da legitimidade e autoridade da sua estrutura tripartida» não tentando impor os seus pontos de vista, mas convencendo os outros «de que as suas ações na prossecução dos seus próprios objetivos são compatíveis» com os seus interesses.² Em segundo lugar, a Declaração Sobre Justiça Social exorta os membros da OIT a adotar as medidas necessárias para uma adequada coordenação das suas posições no seio da OIT e noutras *fora* internacionais dos quais eles são membros. São, também, convidados a solicitar a assistência da OIT na promoção dos objetivos estratégicos no quadro de acordos bilaterais ou multilaterais, contanto que os mesmos sejam compatíveis com as obrigações da OIT.³ Em terceiro lugar, a cooperação da OIT com outras organizações internacionais é um mecanismo institucional bem estabelecido, previsto no artigo 12.º da Constituição, com base no qual a OIT concluiu uma série de acordos de cooperação dentro e fora do sistema das Nações Unidas. A Declaração Sobre Justiça Social relembra, a este respeito que outras organizações internacionais e regionais cujo mandato abrange áreas conexas podem proporcionar um importante contributo para a promoção dos objetivos da OIT.⁴ O reforço das relações com estas organizações, mesmo na ausência de um acordo formal, assume um novo significado num contexto global de interdependência e de crise. Em quarto lugar, no que diz respeito às empresas nacionais e transnacionais, o objetivo é promover a «cooperação de forma a contribuir para o fortalecimento da capacidade do Estado para cumprir as suas responsabilidades, em vez de a enfraquecer ou de procurar substitutos».⁵

A. Contributo das organizações multilaterais para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

258. Tendo em conta os valores universais nos quais estão inscritos os princípios e direitos fundamentais no trabalho, e o seu estatuto no direito internacional, é expectável que outras organizações multilaterais reconheçam estes princípios e direitos ou pelo menos que não interfiram com a sua aplicação universal.⁶ Em princípio, existe coerência entre os princípios fundamentais e os objetivos das várias organizações internacionais. O direito internacional impõe que eles interpretem os seus mandatos, na medida do possível, em harmonia com os mandatos de outras organizações internacionais de acordo com os objectivos finais que têm em

² ILO: Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization, Report V, ILC, 96th Session, Geneva, 2007, parágrafo 94.

³ ILO: Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, op. cit., Part II(A)(iv) and (B)(iv).

⁴ Ibid. Part II(C).

⁵ ILO: Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization, op. cit., parágrafo 124.

⁶ ILO: A fair globalization: Creating opportunities for all, Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (Genebra, 2004), para. 426: «... todas as instituições internacionais relevantes devem assumir a sua parte na promoção dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Devem assegurar-se que nenhum aspecto das suas políticas ou programas impede a execução destes direitos.»

comum.⁷ No entanto, na prática, há que ter em consideração vários factores a este respeito, particularmente a maneira como cada organização tem encarado a pertinência dos princípios e direitos fundamentais no trabalho para o seu mandato. Uma série de exemplos sugerem que há uma tendência geral no sentido de uma integração crescente e mais coerente dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nas atividades de outras organizações multilaterais, mesmo se nesta matéria persistem algumas dificuldades.

1. As Nações Unidas: um compromisso à escala do sistema

259. A contribuição de longa data das Nações Unidas para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho inclui parcerias ao nível da política global e o reforço das atividades ao nível nacional. Conforme referido no Capítulo 1, os princípios e direitos fundamentais no trabalho estão consagrados em muitos instrumentos das Nações Unidas.⁸ Em consequência, estabeleceu-se uma cooperação e coordenação entre os respetivos órgãos de controlo nomeadamente os órgãos criados pelos tratados de direitos humanos das Nações Unidas e a Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) da OIT.

260. Foi dado pelas Nações Unidas um apoio político importante para os princípios e direitos fundamentais no trabalho, especialmente através da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995 e da Cimeira Mundial de 2005, que aprovaram uma globalização justa e os objetivos do pleno emprego e do trabalho digno para todos.⁹ Além disso, o reconhecimento da importância do trabalho digno e dos princípios e direitos fundamentais no trabalho pelo Conselho Económico e Social (ECOSOC) abriu o caminho para a sua inclusão nos processos intergovernamentais e interinstitucionais das Nações Unidas. Em 2008, o ECOSOC exortou os governos a que, com carácter prioritário, prosseguissem com os seus esforços para ratificar e aplicar plenamente as convenções fundamentais da OIT,¹⁰ e reiterou este apoio em resoluções subsequentes, a última das quais em julho de 2011.¹¹ O documento que resultou da Cimeira das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio de setembro 2010 inclui várias referências ao trabalho digno, contrastando com a Declaração da Cimeira do Milénio das Nações Unidas, de 2000, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)¹² omitindo o papel da OIT.

⁷ Ibid., parágrafo 603.

⁸ ILO: Giving globalization a human face, General Survey on the fundamental Conventions in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), Report III (Part 1(B)), ILC, 101st Session, Geneva, 2012, Chapter 3.

⁹ United Nations: 2005 World Summit Outcome, General Assembly Resolution A/RES/60/1, adopted on 24 Oct. 2005 (New York, 2005), parágrafo 47.

¹⁰ ECOSOC: Promoting full employment and decent work for all, Resolution 2008/18, parágrafo 3.

¹¹ ECOSOC: Recovering from the world financial and economic crisis: A Global Jobs Pact, Resolution 2011/37, parágrafo 4.

¹² United Nations: Keeping the promise: United to achieve the Millennium Development Goals, General Assembly Resolution A/RES/65/1, para. 72(d). Pela primeira vez a eliminação das piores formas de trabalho infantil está relacionada com o ODM1 (Erradicar a pobreza extrema e a fome), enquanto que no âmbito do ODM3 (Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres), os Estados se comprometem a acelerar o progresso incluindo através de «Assegurar que as mulheres beneficiam de políticas destinadas a criar pleno emprego produtivo e trabalho digno para todos, em conformidade com os compromissos assumidos pelos Estados partes das convenções da Organização Internacional do Trabalho».

261. O crescente apoio do ECOSOC aos princípios e direitos fundamentais no trabalho é importante considerando o seu papel no seio das Nações Unidas na formulação de «recomendações para a coordenação dos programas e atividades das agências especializadas».¹³ Importa recordar que a OIT foi a primeira organização à qual as Nações Unidas outorgaram o estatuto de agência especializada em 1946.¹⁴ Dezassete Agências celebraram acordos com as Nações Unidas, entre as quais o Banco Mundial e o FMI. Estes dois últimos acordos, datados de 1947, diferem do acordo celebrado com a OIT no sentido de que eles reconhecem as duas instituições de Bretton Woods como agências especializadas, às quais, dada a indole das suas responsabilidades internacionais e o articulado dos seus acordos constitutivos, é «requerido que funcionem como organizações internacionais independentes».¹⁵ A OMC, tal como o seu antecessor Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), tem um relacionamento diferente com as Nações Unidas em virtude da «natureza contratual da Organização Mundial do Comércio». Ela é designada como sendo uma «agência aparentada» e na realidade participa de facto no ECOSOC ao lado das agências especializadas.¹⁶ A nível operacional, a OMC e as instituições de Bretton Woods são membros do CEB do sistema das Nações Unidas, que em 2007 adotou o *Manual de procedimentos sobre a integração do emprego e do trabalho digno (Toolkit for mainstreaming employment and decent work)*.¹⁷ Este Manual tem sido amplamente utilizado pela OIT na coordenação do seu trabalho a nível nacional com outras agências no contexto dos PNUAD (ver Capítulo 3).

2. Instituições financeiras internacionais: desenvolvimentos em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

262. Embora a cooperação com as instituições de Bretton Woods assumam a forma de um diálogo crescente em matéria de políticas, bem como no quadro de projetos e de programas, e tenham sido celebrados acordos para o efeito, nem o Banco Mundial nem o FMI concluíram acordos interorganizacionais com a OIT para reforçar a cooperação institucional. O reconhecimento e promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho destas duas instituições dependem da interpretação evolutiva dos seus mandatos e obrigações jurídicas internacionais, bem como da tomada em consideração das obrigações dos seus Estados Membros. A este respeito, importa recordar que no preâmbulo dos seus instrumentos constitutivos é feita referência a objetivos como o de elevar o nível de vida e as condições de trabalho (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD))¹⁸ e a promoção e a manutenção de elevados níveis de emprego e de

¹³ United Nations: Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice (San Francisco, 1945), Art. 58. See also Art. 57-63.

¹⁴ ILO: “Agreement between the United Nations and the International Labour Organization”, 30 May 1946, in Constitution of the International Labour Organization and selected texts (Geneva, 2010).

¹⁵ Agreement between the United Nations and the International Monetary Fund, 1947, Art. 1.2.

¹⁶ WTO: Arrangements for effective cooperation with other intergovernmental organizations: Relations between the WTO and the United Nations, General Council, 15 Nov. 1995, WT/GC/W/10.

¹⁷ United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB)/ILO: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work* (Geneva, 2007).

¹⁸ IBRD: Articles of Agreement, Art. 1(iii).

rendimento real (FMI),¹⁹ que são muito importantes para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

263. Durante muitos anos, o Banco Mundial considerou que os seus textos constitutivos o impediam de adotar uma abordagem baseada nos direitos: estes textos dispõem que as decisões das organizações e dos seus funcionários «serão baseadas exclusivamente em considerações económicas»,²⁰ e que estas instituições «não se imiscuirão nem interferirão nos assuntos políticos de nenhum Estado membro» nem se deixarão «influenciar nas suas decisões pela orientação política do Estado-membro ou Estados-membros em causa».²¹ No entanto, mais recentemente, a formulação destes textos fundamentais tem sido progressivamente sujeita a uma interpretação menos restritiva²² e membros do Grupo do Banco Mundial adotaram medidas para garantir que, nas suas operações, os princípios e direitos fundamentais no trabalho são tomados em consideração. Por exemplo, em abril 2007, o Banco Mundial reviu os seus Documentos Tipo de licitação (SBDW na versão inglesa) para introduzir a referência, em complemento ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, às organizações de trabalhadores e à não-discriminação e igualdade de oportunidades.²³

264. Em 2006, a Sociedade Financeira Internacional (SFI) reviu os seus requisitos para a concessão de empréstimos para melhor integrar determinados princípios e direitos fundamentais no trabalho, e em 2007 a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) seguiu o exemplo da SFI (a SFI e a AMGI juntas constituem o ramo privado do Grupo do Banco Mundial). O mais recente desenvolvimento digno de registo é a revisão, pela SFI, das suas Normas de Desempenho, as quais reiteram a importância para as sociedades de locação financeira de respeitarem os princípios e direitos fundamentais no trabalho e de melhorarem a sua coerência com eles, especialmente no que respeita à não-discriminação, ao trabalho infantil e ao trabalho forçado.²⁴ A nova norma de desempenho da SFI relativa ao trabalho e às condições de trabalho pode ter um efeito positivo nos bancos de desenvolvimento regionais, que utilizaram as normas de desempenho da SFI como modelos para o

¹⁹ IMF: Articles of Agreement, Art. 1(ii).

²⁰ IBRD Articles of Agreement, Art. IV, Section 10.

²¹ IDA Articles of Agreement, Art. V, Section 6; IFC Articles of Agreement, Art. III, Section 9; Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency, Art. 34.

²² Sobre a evolução na interpretação dos Artigos do Acordo do BIRD relativos aos direitos humanos, ver, por exemplo, I. Shihata: “The World Bank and human rights”, in F. Tschofen and A. Parra (eds): *The World Bank in a changing world* (London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); e R. Dañino: “The legal aspects of the World Bank’s work on human rights: Some preliminary thoughts”, in P. Alston and M. Robinson (eds): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

²³ World Bank: *Standard Bidding Documents: Procurement of works and user’s guide* (Washington, DC, 2006). Na Secção VII, Condições Gerais, foram acrescentadas duas cláusulas «Organizações de Trabalhadores» (6.23) e «Não-discriminação e igualdade de oportunidades» (6.24). No entanto estas alterações ainda não foram incluídas no modelo tipo de referência «harmonizado» SBDW utilizado por todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e por todas as instituições financeiras internacionais. Este modelo tipo de referência reflete o que são consideradas as «melhores práticas» que estas organizações deveriam utilizar como modelo para harmonizar os documentos de licitação ou proposta de cada instituição.

²⁴ IFC: *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions*, 31 July 2007. A nova norma de desempenho 2 alarga o âmbito de definição da mão-de-obra e das cadeias de fornecimento para poder incluir os trabalhadores não assalariados contratados directamente pelo cliente. A Nota de Orientação recomenda aos clientes que consultem o trabalho dos órgãos de controlo da OIT a este respeito.

desenvolvimento das suas próprias políticas sociais.²⁵ Para além da inclusão dos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos seus requisitos para a concessão de empréstimos, a SFI também operacionalizou a sua adesão a estes princípios através duma parceria conjunta com a OIT. O programa *Better Work* visa melhorar o cumprimento das normas do trabalho e promover a competitividade nas cadeias globais de fornecimento.

Better Work: Um programa conjunto OIT/Sociedade Financeira Internacional

O *Better Work* é um programa único de cooperação técnica fruto da iniciativa conjunta entre a OIT e o Banco Mundial (SFI) que reforça as parcerias com o setor privado. Desde 2007 que o *Better Work* tem mobilizado os governos, empregadores, trabalhadores e compradores internacionais para melhorar o cumprimento das normas do trabalho e promover a competitividade nas cadeias globais de fornecimento, especialmente na indústria do vestuário. A estratégia do programa é baseada em:

- ❑ monitorização independente e apresentação de relatórios nas fábricas sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e a legislação nacional, com o objetivo de colaborar de forma complementar com as administrações de trabalho nacionais;
- ❑ apoio às fábricas para melhoria das condições de trabalho e das relações trabalhador-administração através de serviços de consultadoria e de formação que assegurem um ciclo contínuo e transparente de melhorias e facilitem a cooperação no local de trabalho tendo em vista a melhoria das condições de trabalho;
- ❑ a promoção do diálogo entre os parceiros sociais, partes interessadas (*stakeholders*) nacionais e os compradores internacionais para garantir um ciclo transparente e contínuo de melhorias.

A promoção e a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho são integradas nas intervenções do programa.

A parceria com a SFI assume diversas formas: partilha de recursos, contribuição do pessoal e a disponibilização de competências técnicas pela SFI para o desenvolvimento duma estratégia de sustentabilidade para os programas nacionais, definição de indicadores de desenvolvimento e de resultados que permitam medir a eficácia das intervenções do programa *Better Work* e o desenvolvimento duma componente ambiental. Esta parceria OIT/SFI representa uma oportunidade de conferir um maior destaque aos princípios e direitos fundamentais no trabalho na Agenda do Desenvolvimento Internacional incluindo no âmbito do Grupo do Banco Mundial.

265. Não obstante, no Grupo do Banco Mundial, os princípios e direitos fundamentais no trabalho são invocados e integrados de formas muito variadas. Esta situação pode ser explicada, em parte, pelo facto de o Grupo ter uma componente pública e outra privada. A SFI e a AMGI fizeram grandes esforços para alinhar as suas operações com os princípios e direitos fundamentais no trabalho, não só através das suas Normas de Desempenho e da sua participação no programa *Better Work*, mas, também, através do reforço das capacidades do pessoal para garantir a sua adesão interna às disposições regulamentares em matéria laboral.²⁶ Por outro

²⁵ As normas de desempenho da SFI servem igualmente de fundamento aos Princípios do Equador (uma norma essencial no financiamento de projectos privados na qual a questão da mão-de-obra é essencial), às agências de crédito à exportação da OCDE e a muitos outros códigos empresariais. Ver ainda F. Ebert and A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Geneva, ILO, 200), p. 5.

²⁶ ILO: Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, 16-17 Feb. 2011, Geneva; Session 5, F. Ebert and A. Posthuma: «The role of international labour standards in rebalancing globalization:

lado, as entidades públicas do Banco Mundial (o BIRD e a AIF), continuam a enfrentar determinadas dificuldades no desenvolvimento duma abordagem coerente entre as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. O Banco Mundial colaborou diretamente com a OIT relativamente às questões do trabalho infantil,²⁷ mas os princípios da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva foram abordados com precaução, fazendo referência de forma mais genérica às «organizações de trabalhadores» e à legislação nacional. O Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial sublinhou a inconsistência das práticas no seio do Grupo do Banco Mundial a este respeito indicando que «não há nenhuma razão óbvia para presumir que os impactos da comunidade e da mão de obra laboral não sejam relevantes para o *portfolio* do Banco Mundial». ²⁸ A revisão em curso das Políticas Operacionais de Salvaguarda do Banco Mundial (com finalização prevista para 2013), na sequência da revisão das Normas de Desempenho das SFI, poderia oferecer outra oportunidade para fortalecer a coordenação e alcançar maior coerência na promoção do desenvolvimento consistente com os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Importa, ainda, o facto de as relações entre os Sindicatos e o Banco Mundial terem evoluído consideravelmente e que um processo de colaboração com os sindicatos mundiais foi oficializado em 2002 através da adoção de um protocolo. Por outro lado, o *Bureau* Internacional do Trabalho está num processo de consultas estreitas com a equipa do Banco Mundial responsável pela preparação do próximo Relatório de Desenvolvimento Mundial 2013, que será sobre o emprego, no sentido de consciencializar para a importância da Agenda do Trabalho Digno e a sua pedra angular: os princípios e direitos fundamentais no trabalho.

266. A OIT concluiu Acordos de Cooperação com vários bancos regionais de desenvolvimento, nomeadamente o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco de Desenvolvimento das Caraíbas. O Banco Asiático de Desenvolvimento está a adotar medidas de apoio à promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, apesar de nos seus instrumentos constitutivos figurarem disposições similares às dos Estatutos do Banco Mundial. ²⁹ O acordo de cooperação formalizado em 2004 com o Banco Africano de Desenvolvimento e o Fundo Africano para o Desenvolvimento preconiza o desenvolvimento de políticas e procedimentos incluindo os relativos à promoção do emprego, das normas internacionais do trabalho e dos princípios e direitos fundamentais do trabalho. ³⁰ O Banco Europeu de Investimento (BEI) adotou novas medidas em 2009 e 2010 para garantir o cabal respeito pelas Convenções fundamentais da OIT nos seus projetos e enfatizou que, ao examinar as questões relativas ao trabalho, o seu objetivo principal é o de assegurar a adesão aos princípios e a aplicação das Normas Fundamentais do Trabalho da Organização

Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions» pp. 9-10.

²⁷ Em particular através de «Understanding children's work: An inter-agency research cooperation programme» do the Global Task Force on Child Labour and Education for All (GTF).

²⁸ A. Dani, A. Freeman and V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank/IFC/MIGA (Washington, DC, World Bank, 2011), p. 10.

²⁹ ADB/ILO: *Core labor standards handbook* (Manila, 2006).

³⁰ ILO: Cooperation Agreement between the International Labour Organization and the African Development Bank and the African Development Fund, 2004, Art. 1(c).

Internacional do Trabalho (OIT).³¹ Do mesmo modo, o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) exige às empresas que financie diretamente ou através de intermediários financeiros que se adaptem à legislação nacional do trabalho e às normas internacionalmente reconhecidas sobre direitos laborais e sobre segurança e saúde no trabalho»,³² referindo explicitamente a Declaração de 1998 e os princípios e direitos fundamentais no trabalho e indicando que a OIT é o organismo de referência chave em matéria de práticas laborais.

267. O diálogo político entre o FMI e a OIT intensificou-se nos últimos anos no quadro da coordenação multilateral para fazer face aos efeitos da crise e no contexto do G20.³³ O intercâmbio focalizou-se no diálogo social sobre as políticas de crescimento e emprego, em particular na Conferência OIT/FMI que decorreu em Oslo em setembro de 2010.³⁴ Esta ocasião proporcionou a oportunidade de enfatizar a importância de instituições eficazes em matéria de consulta tripartida e de negociação coletiva com base no respeito pela liberdade sindical e pelo direito de negociação coletiva. Apesar dos princípios e direitos fundamentais no trabalho não estarem incluídos nos seus documentos estratégicos, o FMI está consciente da necessidade de dedicar mais atenção às obrigações dos países decorrentes das normas da OIT na conceção dos seus programas de apoio.

268. Entre os exemplos mais significativos da forma como os princípios e direitos fundamentais no trabalho se integram no diálogo com o FMI, importa referir o trabalho desenvolvido a nível nacional para enfrentar as consequências da crise, particularmente na Roménia e na Grécia. Após uma reunião conjunta na Roménia em janeiro 2011, a OIT, em concertação com o FMI, e em cooperação com o Governo e os parceiros sociais, tem-se empenhado na promoção de um diálogo social e de uma negociação coletiva sólidos como uma das quatro grandes áreas de intervenção.³⁵ Na sequência das conclusões sobre a aplicação na Grécia da Convenção (n.º 98), sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949, adotadas pela Comissão de Aplicação das Normas na Conferência de junho 2011, uma missão de alto nível do BIT visitou o país em setembro de 2011. A Conferência ampliou o mandato da missão para incluir debates com o FMI e a União Europeia

³¹ EIB: *Environmental and social practices handbook* (2010). O respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho e a monitorização do seu cumprimento podem ser condição para empréstimos do BEI, que mantém estreitas relações institucionais com a União Europeia.

³² ILO: *Official Bulletin*, Vol. LXXV, 1992, Series A, No. 3, «Agreement between the European Bank for Reconstruction and Development and the International Labour Organization», 1992.

³³ Em 23 de março de 2009, durante a 304.ª Sessão do Conselho de Administração, teve lugar uma Reunião Tripartida de Alto Nível sobre a actual crise financeira e económica mundial. O Director Geral do FMI, Dominique Strauss-Kahn, participou na reunião e apelou a uma cooperação mais estreita entre o FMI e a OIT. Em setembro de 2010, uma Conferência conjunta OIT-FMI foi organizada em Oslo em cooperação com o Gabinete do Primeiro Ministro da Noruega sobre os desafios do crescimento, emprego e coesão social. Em Março de 2011, no decurso de uma reunião em Viena, o movimento sindical internacional, o FMI e a OIT reafirmaram o seu compromisso com a recuperação económica baseada no crescimento com emprego.

³⁴ Numa conferência de Imprensa conjunta no final da Conferência sobre os desafios do crescimento, emprego e coesão social (Set. 2010), o Diretor Geral do FMI e o Diretor Geral do BIT concordaram no papel central que o diálogo social eficaz pode desempenhar na formação do consenso necessário para enfrentar os difíceis desafios de ajustamentos criados pela crise, e para assegurar que as consequências sociais da crise e as suas sequelas são tidas em linha de conta. Cfr: <http://www.osloconference2010.org/>.

³⁵ ILO: *Recovering from global crisis: Social dialogue and adjustment in Romania: Progress report on ILO cooperation with constituents and the International Monetary Fund*, Governing Body, 310th Session, Geneva, Mar. 2011, GB.310/WP/SDG/2/2, parágrafo 16.

no sentido de ajudar a compreender melhor a situação e o possível impacto das medidas de apoio propostas por estas Organizações nas obrigações internacionais assumidas pela Grécia, particularmente em matéria de liberdade sindical e de negociação coletiva.³⁶ A colaboração entre a OIT e o FMI poderá beneficiar desta experiência piloto de cooperação para reforçar a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e a eficácia do mandato de controlo do FMI.³⁷

3. Esforços desenvolvidos pela OIT para promover a coerência de políticas no sistema multilateral em relação aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

269. Um dos maiores desafios que se colocam à OIT na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho é o de persuadir os outros atores no sistema multilateral que a integração do respeito por estes princípios e direitos fundamentais nas suas atividades e políticas é não só do seu interesse, como têm a responsabilidade de o fazer. Este objetivo faz parte integrante do esforço global da OIT de promover a coerência no sistema multilateral. Para a OIT, o objetivo da coerência das políticas é desenvolver e reforçar mutuamente as políticas económicas e sociais que impulsionem a justiça social através do trabalho digno, à escala nacional e mundial.³⁸ É claro que os princípios e direitos fundamentais no trabalho tem um papel chave a desempenhar a este respeito como um elo de ligação entre o progresso social e o crescimento económico. Em termos gerais, o conceito de trabalho digno pressupõe uma coerência genérica entre os objetivos económicos e sociais. A origem das recentes actividades da OIT neste domínio é o relatório da Comissão Mundial Sobre a Dimensão Social da Globalização.³⁹ Um objetivo em matéria de coerência das políticas foi introduzido no Quadro de Políticas Estratégicas para 2010-15, sendo refletido no Programa e Orçamento para 2010-11 e para 2012-13.⁴⁰

270. Na sequência da discussão recorrente sobre o emprego em junho de 2010, e dos debates subsequentes no Conselho de Administração, o *Bureau* da 100.ª Sessão da Conferência adotou uma Declaração sobre a coerência das políticas na qual registava que «o elevado grau de convergência entre os mandantes sobre a importância estratégica da coerência das políticas, a necessidade duma maior cooperação dentro do sistema multilateral e de uma contribuição da OIT para o debate sobre a coerência das políticas são os fatores determinantes que relevam do

³⁶ ILO: *Report on the High-level Mission To Greece* (Athens, 19-23 Sep. 2011) (Geneva, 2011).

³⁷ Sobre o controlo do FMI, ver: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>.

³⁸ ILO: *Policy coherence in the multilateral system*, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/HL/1, para. 6. Cfr tb ILO-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, Uma nota política para a Reunião do G20 dos Ministros do Trabalho e do Emprego, Paris, 26-27 Sep. 2011, preparada pelo BIT em colaboração com a OCDE. A OIT e a OCDE subscreveram em maio de 2011 um Memorando de Entendimento reconhecendo a necessidade de aumentar a coerência de políticas entre as organizações internacionais públicas e concordando em reforçar a sua coordenação e colaboração em actividades e domínios de interesse comum. Ver: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_155848.pdf

³⁹ ILO: *A fair globalization: Creating opportunities for all*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva, 2004), parágrafo 603.

⁴⁰ ILO: *Strategic Policy Framework 2010-15: Making decent work happen*, Governing Body, 304th Session, Geneva, Mar. 2009, GB.304/PF/2(Rev.), parágrafos 74-75; *Programme and Budget for the biennium 2010-11* (Geneva, 2009), parágrafos 361-371; *Programme and Budget for the biennium 2012-13* (Geneva, 2011), parágrafos 298-307.

seu mandato.» Chamava ainda a atenção para o elevado nível de consenso existente sobre a Declaração de 1998, a Declaração Sobre a Justiça Social e o Pacto Global para o Emprego.⁴¹ Em novembro de 2011, o Conselho de Administração enfatizou a necessidade urgente de políticas coerentes e de um enquadramento para a ação da OIT neste âmbito. «Solicitou ainda ao Diretor-Geral que adotasse as medidas adequadas, incluindo a preparação dum debate futuro sobre a coerência das políticas no sistema multilateral no Conselho de Administração de 2012».⁴²

271. A prioridade actual do trabalho da OIT neste domínio é a necessidade de converter o trabalho digno no coração das políticas coordenadas para a recuperação da actual crise financeira mundial. A OIT foi convidada a apoiar o trabalho do G20 e o Diretor-Geral participou da Cimeira de Pittsburgh e das 3 Cimeiras do G20 subsequentes. Embora os temas principais do G20 tenham sido a reforma financeira e as políticas fiscais, o emprego e o trabalho digno tiveram lugar de destaque nas Declarações das Cimeiras que sancionaram igualmente as Conclusões de duas reuniões dos Ministros do Trabalho e do Emprego. Estas Declarações e Conclusões mencionaram o papel dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Mais recentemente, na Cimeira de Cannes em 2011, os líderes do G20 comprometeram-se a «promover e fazer respeitar os princípios e direitos fundamentais no trabalho» e indicaram que «davam as boas vindas e encorajavam a OIT a continuar a promover a ratificação e aplicação das oito Convenções fundamentais da OIT».⁴³ Reafirmaram a importância de que se revestem os princípios e direitos fundamentais no trabalho para reequilibrar a globalização e exortaram a OMC, a OCDE, o Grupo do Banco Mundial, o FMI e a OIT a que zelassem por maior coerência nas suas atividades multilaterais para reforçar a dimensão social da globalização.

272. Nos trabalhos preparatórios para a reunião dos Ministros do Trabalho e do Emprego do G20 em setembro de 2011, o *Bureau*, em colaboração com a OCDE, redigiu uma nota sobre a coerência das políticas, que aborda o papel dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, considerando-os como elementos de interseção entre as políticas comerciais e as de emprego e lembra que a Declaração Sobre Justiça Social «sublinha a importância das normas do trabalho internacionalmente reconhecidas na criação de condições equitativas num sistema comercial aberto», embora enfatizando que «a violação dos princípios e direitos fundamentais do trabalho não pode ser invocada ou utilizada de nenhuma outra forma como uma vantagem comparativa legítima e que as normas do trabalho não deveriam ser usadas com fins comerciais protecionistas». Em relação ao crescimento sustentável, ao diálogo social e às normas internacionais do trabalho, a nota refere a necessidade dum esforço renovado para ratificar e melhorar a aplicação das Convenções relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, o que «demonstraria claramente a importância destes instrumentos para construir uma globalização justa e reajustar o equilíbrio das economias nacionais e mundiais». A nota faz ainda menção ao preâmbulo da Declaração de 1998 relativamente à função específica dos princípios e direitos fundamentais no trabalho como condições necessárias à

⁴¹ ILO: *Provisional Record* No. 32, ILC, 100th Session, Geneva, 2011, p. 32/17.

⁴² ILO: Provisional report: High-Level Section, Governing Body, 312th Session, Geneva, Nov. 2011, GB.312/HL/PR, parágrafo 38.

⁴³ G20 Cannes Summit Final Declaration, “Building our common future: Renewed collective action for the benefit of all”, Nov. 2011, parágrafo 5.

realização de todos os direitos.⁴⁴ Após discutirem a nota, os Ministros aceitaram várias recomendações, nomeadamente a de que ao conduzir as políticas nacionais para favorecer o desenvolvimento e o crescimento, têm a intenção de promover o trabalho digno que respeite os princípios e direitos fundamentais no trabalho».⁴⁵

273. Desde a adoção da Declaração de 1998, foram conseguidos importantes progressos relativamente à integração dos princípios e direitos fundamentais no trabalho no programa de ação económica do sistema multilateral. No entanto, muito resta ainda por fazer e existe, frequentemente, uma diferença entre as declarações proferidas nos eventos internacionais e a prática dos mandantes a nível nacional. A este respeito convém não esquecer que, tal como no caso do trabalho digno e do emprego, a inclusão de princípios e direitos fundamentais no trabalho nas políticas de recuperação sustentáveis não pode ser considerada como um dado adquirido. Pelo contrário, o BIT necessita de promover decididamente «atividades de sensibilização sustentadas sólidamente em investigações e análises baseadas em dados empíricos»⁴⁶ para persuadir de maneira eficaz outras organizações multilaterais a reforçarem os seus contributos para a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Para tal é imperativo apresentar através dum sólido trabalho de investigação provas concretas da importância particular destes princípios e direitos na sua qualidade de direitos e condições necessárias à realização dos outros objetivos económicos e sociais (ver Capítulos 1 e 3). Isto poderá abrir o caminho para uma cooperação fortalecida entre a OIT e as organizações financeiras e económicas internacionais para operacionalizar o reconhecimento e a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e reforçar as sinergias entre as respetivas atividades de desenvolvimento.

B. A utilização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho pelos Estados-membros da OIT nos acordos comerciais

274. Não se conseguiu chegar a um consenso a nível multilateral sobre a oportunidade e a maneira de ligar a liberalização do comércio internacional às questões do trabalho. No entanto a discussão continua, e muitos parceiros comerciais tem vindo a incluir disposições laborais em acordos comerciais unilaterais, bilaterais e regionais e têm-lhes feito referência nas suas políticas comerciais. A controvérsia não incide sobre a conveniência de respeitar ou não os princípios e direitos fundamentais no trabalho. A questão tem sido e continua a ser, saber em que medida as políticas comerciais devem ser um instrumento para esse fim.

275. Os acordos comerciais unilaterais da União Europeia e dos Estados Unidos sob a forma de Sistemas Generalizados de Preferências (SGP) são os mais desenvolvidos e ambos referem os princípios e direitos fundamentais no trabalho. As Convenções fundamentais são especificamente mencionadas nos SGP da União Europeia. O seu cumprimento foi avaliado com base nas conclusões do mecanismo

⁴⁴ ILO-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, op. cit., parágrafos 27 and 35.

⁴⁵ G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Paris, 26-27 Sep. 2011, parágrafo 21.

⁴⁶ ILO: *Programme and Budget for the biennium 2012-13*, op. cit., parágrafo 299.

de controlo da OIT.⁴⁷ Em 1997 foram retiradas as preferências comerciais ao Myanmar devido ao recurso à utilização de trabalho forçado e, em 2006 à Bielorrússia por questões relacionadas com as Convenções da OIT relativas à Liberdade Sindical. Considerando as ligações entre a retirada das preferências comerciais e as conclusões dos órgãos de controlo da OIT, o restabelecimento destas preferências exige progressos no cumprimento das Convenções fundamentais, reconhecidos pelos órgãos de controlo da OIT. Em várias ocasiões os Estados Unidos também já retiraram preferências comerciais com fundamento na não observância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. O SGP dos Estados Unidos foi estabelecido em 1984, antes da adoção da Declaração de 1998 e faz referência a todos os princípios e direitos fundamentais no trabalho, com exceção da eliminação da discriminação no trabalho e no emprego. Refere igualmente as condições mínimas de trabalho, o salário mínimo e a segurança e saúde no trabalho.

276. A maioria dos Estados-membros da OIT concluíram acordos comerciais bilaterais e regionais que integram disposições relativas ao trabalho, as quais podem conter elementos condicionais e/ou promocionais. As que apresentam uma dimensão condicional podem ter consequências económicas nos casos de: não conformidade com os princípios e direitos fundamentais no trabalho; ausência de aplicação efetiva da legislação do trabalho nacional e/ou o seu enfraquecimento tendo em vista estimular o comércio ou o investimento. Estas disposições relativas aos direitos laborais geralmente prevêm mecanismos para a resolução de conflitos relativos a alegadas violações, que em última instância podem dar lugar a sanções. As disposições de ordem promocional definem compromissos a respeitar em relação às normas do trabalho mas sem implicações legais em caso de incumprimento. O seu *modus operandi* é baseado no diálogo ou na cooperação. Embora a maior parte das disposições laborais seja de natureza estritamente promocional, ao longo da última década o número de disposições condicionais aumentou mais rapidamente do que o daquelas focalizadas em elementos promocionais. Curiosamente, os dois tipos de mecanismos podem fomentar a utilização da cooperação técnica como meio de colmatar deficiências no respeito pelas normas do trabalho.

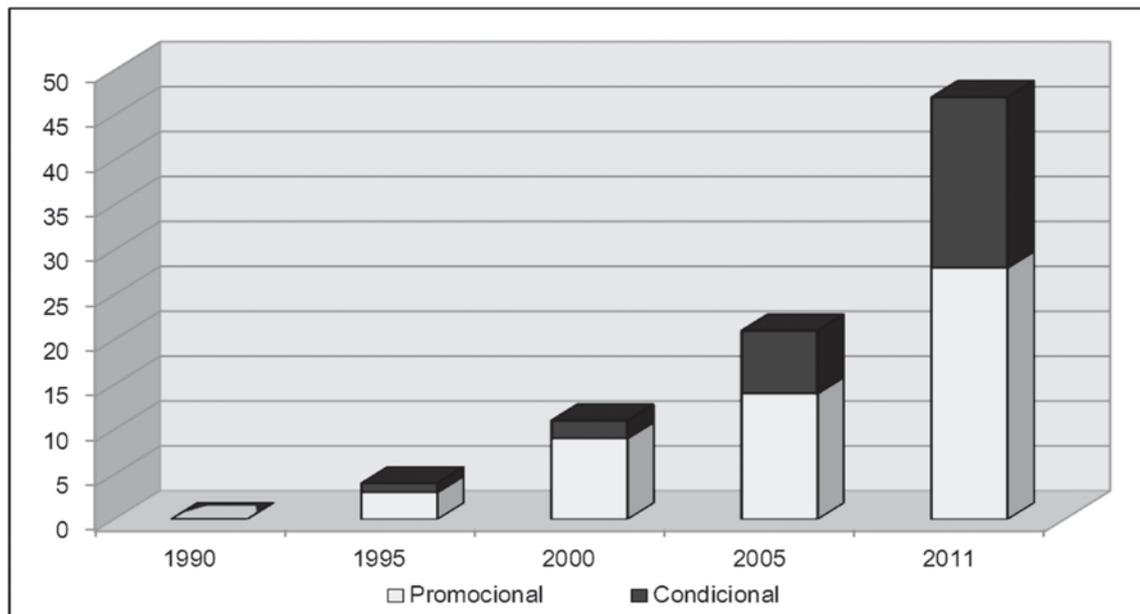
277. O número de acordos comerciais com disposições relativas ao trabalho que entraram em vigor e foram notificados à OMC cresceu de zero em 1990 para 47 em 2011. Mais de dois terços destas disposições contemplam as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho. Apenas 4 por cento de todos os acordos comerciais que entraram em vigor entre 1995 e 1999 incluem disposições laborais. Esta percentagem aumentou para cerca de um terço para todos os acordos comerciais que entraram em vigor entre 2005 e 2011.⁴⁸ Mais de 120 países estão atualmente cobertos por pelo menos um desses acordos comerciais, e mais de 50 países estão cobertos por 2 no mínimo. Cerca de 20 destes países estão cobertos por acordos comerciais cujas disposições laborais implicam medidas comerciais. Estas

⁴⁷ Regulamento do Conselho (CE) N.º 732/2008 de 22 Julho de 2008 que aplica uma esquema de tarifas preferenciais generalizado, art. 15(1)(a). O período coberto por este regulamento foi prolongado até 31 de Dezembro de 2013 pelo Regulamento (UE) n.º 512/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 maio de 2011.

⁴⁸ Estas percentagens referem-se aos acordos comerciais «integrados», nos quais as partes relativas aos bens e serviços são contabilizadas como um único acordo comercial. Quando as disposições laborais são acrescentadas a um acordo comercial após a sua entrada em vigor, a percentagem refere-se à data de entrada em vigor do acordo. Nestas percentagens não estão incluídos os acordos de adesão concluídos anteriormente pela União Europeia nem os acordos com os territórios ultramarinos dos Estados-membros da União Europeia.

disposições podem integrar o acordo em si ou estar contidas num acordo paralelo que, geralmente, também estipula o seu seguimento.

Figura 4.1. A evolução dos acordos comerciais bilaterais e regionais que integram disposições laborais entre 1990 e 2011



Fonte: Estimativas do IJET baseadas no Sistema de Informação sobre acordos comerciais regionais da OMC e de informações fornecidas pelos governos nacionais.

278. Muitos dos atuais acordos que integram disposições laborais refletem as políticas comerciais de determinados países da OCDE, particularmente da União Europeia e da América do Norte. No entanto, essas disposições, são cada vez mais incluídas em acordos bilaterais e regionais entre as economias desenvolvidas, apesar da sua taxa de crescimento ser consideravelmente mais lenta do que a dos acordos entre os países industrializados e desenvolvidos. Em outubro de 2011, tinham sido celebrados, nas economias em desenvolvimento, um total de 15 acordos comerciais contendo disposições relativas ao trabalho, centradas quase exclusivamente em disposições promocionais.

Quadro 4.1. Número de países e outras entidades cobertas por acordos comerciais que integram disposições laborais no final de 2011

| Número total de países não cobertos | Países cobertos por disposições laborais que prevêm medidas comerciais | Países cobertos por outras disposições laborais | Países cobertos por mais do que um acordo comercial que integra disposições laborais |
|-------------------------------------|--|---|--|
| 125 | 23 | 102 | 57 |

Fonte: Estimativas do IIEL baseadas no Sistema de Informações sobre acordos comerciais regionais da OMC e em informações fornecidas pelos governos nacionais.

De que forma são tidos em consideração os princípios e direitos fundamentais no trabalho nas disposições laborais dos acordos comerciais?

279. Cerca de dois terços das disposições laborais incluídas nos acordos comerciais em vigor em 2011 referem-se a instrumentos da OIT. Destas 80 por cento fazem referência à Declaração de 1998, seja englobando as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, ou centrando-se apenas em algumas.⁴⁹ Assim, 17 por cento destas disposições citam as Convenções fundamentais como a principal norma de referência e 3 por cento as Convenções da OIT em geral.⁵⁰ Quando as disposições laborais em acordos comerciais prevêm uma obrigação legal de conformidade com as normas do trabalho ou de aplicação da legislação do trabalho nacional, geralmente estão incluídas as quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, ou algumas delas. A natureza das referências aos princípios e direitos fundamentais no trabalho nos acordos comerciais varia consideravelmente. Apesar de a maior parte dos acordos celebrados com os Estados Unidos fazer referência à Declaração de 1998, as partes imperativas de muitas das suas disposições laborais não incluem a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão centrando-se na aplicação da legislação do trabalho nacional.⁵¹ No entanto, os acordos comerciais mais recentes concluídos pelos Estados Unidos exigem que as partes complementarmente à aplicação efetiva da legislação nacional do trabalho, respeitem as quatro categorias dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁵² No acordo comercial entre os Estados Unidos e a Colômbia em abril de 2011, as partes acordaram num Plano de Ação de dez pontos para resolver as violações de determinados direitos na Colômbia, incluindo a proteção dos sindicalistas e o reforço das instituições do trabalho.⁵³ Da mesma forma, enquanto que as disposições laborais nos primeiros acordos comerciais do Canadá se centravam essencialmente na aplicação da legislação nacional do trabalho em certos domínios, as disposições laborais mais recentes já exigem que as partes cumpram com os princípios e direitos fundamentais no trabalho tal como definidos na Declaração de 1998.⁵⁴ As disposições laborais contidas nos acordos comerciais celebrados entre os Estados Unidos e o Canadá estabelecem igualmente mecanismos de queixa e, em último recurso, a resolução de conflitos por via arbitral e mecanismos de sanção.

280. As disposições relativas ao trabalho dos acordos comerciais celebrados pela União Europeia evoluíram, os compromissos políticos expressos em favor da

⁴⁹ Destas, cerca de metade referem igualmente a Convenção N.º 182 relativa à interdição das piores formas de trabalho infantil e à ação imediata com vista à sua eliminação, 1999, apesar de apenas em relação à cooperação técnica.

⁵⁰ Dez acordos comerciais, incluindo a maior parte dos acordos celebrados pelos Estados Unidos e os dois mais recentes concluídos pelo Canadá, referem igualmente a Convenção N.º 182 relativamente a atividades de cooperação.

⁵¹ É o caso dos acordos comerciais celebrados entre os Estados Unidos e a Jordânia (2001), o Chile (2004), Singapura (2004), Austrália (2005), Marrocos (2006), Bahrein (2006), América Central-República Dominicana (CAFTA-DR) (2006) e Oman (2009).

⁵² Ver o acordo entre os Estados Unidos e o Peru (2009), bem como os acordos entre os Estados Unidos e o Panamá, Colômbia e a República da Coreia, que ainda não entraram em vigor.

⁵³ Office of the United States Representative: Colombian Plan related to Labor rights, 7 April 2011.

⁵⁴ É o caso dos acordos complementares, em matéria de trabalho, aos acordos comerciais Canadá-Peru (2009) e mais recentemente Canadá-Colômbia (2011).

promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho deram lugar a obrigações mais específicas de os respeitar e aplicar a legislação nacional correspondente. A violação destes compromissos não é geralmente objeto de sanções. Outras disposições laborais, particularmente relativas aos acordos comerciais da Nova Zelândia, do Chile e de outras economias emergentes integram normalmente um compromisso político de respeitar os princípios e direitos fundamentais no trabalho e cooperar nesta matéria.⁵⁵

O papel dos parceiros sociais em relação às disposições laborais nos acordos comerciais

281. A maioria das disposições laborais integradas nos acordos comerciais atribui um papel aos parceiros sociais. Os acordos comerciais celebrados pelos Estados Unidos e Canadá autorizam as partes interessadas (*stakeholders*) a apresentar queixas com fundamento na não conformidade das partes com estas disposições. As partes podem ainda estabelecer ou utilizar uma comissão consultiva existente, normalmente constituída por representantes dos trabalhadores e dos empregadores, para realizarem consultas sobre matérias relacionadas com as disposições laborais nos planos nacional e bilateral.⁵⁶ No entanto, as autoridades nacionais conservam um amplo poder de discricionariedade. Os acordos que não prevêm sanções, tais como a maioria dos acordos comerciais Sul-Sul permitem frequentemente aos atores da sociedade civil, incluindo empregadores e trabalhadores, que expressem os seus pontos de vista sobre a aplicação das disposições laborais.⁵⁷ Embora as disposições laborais nos primeiros acordos comerciais da União Europeia se centrem no diálogo e na cooperação entre os governos, os acordos mais recentes tais como os celebrados com o CARIFORUM, a República da Coreia, o Peru e a Colômbia, criaram um quadro institucional abrangente visando o envolvimento dos parceiros sociais e de outras partes interessadas (*stakeholders*) na aplicação das disposições laborais.⁵⁸

A aplicação na prática das disposições laborais nos acordos comerciais

282. É prematuro tirar conclusões definitivas sobre o funcionamento efetivo das disposições laborais nos acordos comerciais. Aparentemente, e em particular no contexto do Acordo Norte Americano de Cooperação no domínio do Trabalho (ANACT), ligado ao Acordo Norte Americano de Comércio Livre (ANACL), a sua aplicação no que respeita às queixas tem tido um impacto limitado.⁵⁹ As partes têm-se mostrado relutantes em recorrer a todos os mecanismos de controle do cumprimento previstos. Isto pode ser devido a uma série de razões específicas de

⁵⁵ Ver, por exemplo, P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper No. 3 (Geneva, ICTSD, 2009); e F. Ebert and A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Geneva, ILO, 2011).

⁵⁶ Apenas um número reduzido de disposições laborais, tais como as contidas nos acordos comerciais Japão-Filipinas e Japão -Suiça, não envolvem os parceiros sociais nacionais ou a sociedade civil.

⁵⁷ Alguns exemplos disso são as disposições laborais no Memorando de Entendimento do Chile relativamente aos acordos comerciais celebrados com o Peru, a Colômbia, o Panamá e a Turquia.

⁵⁸ Como estes acordos são muito recentes, a maioria dos mecanismos correspondentes ainda não foram activados.

⁵⁹ Ver, por exemplo, R.G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

determinado contexto, como a falta de conhecimento ou compreensão das disposições laborais e a desconfiança na sua eficácia.

283. Muitos mecanismos de apresentação de queixas ainda não foram utilizados ou foram-no muito recentemente. Para além dos ANACT/ANACL, não foram apresentadas queixas no âmbito dos mecanismos previstos nos acordos comerciais celebrados pelos Estados Unidos até 2008, data até à qual tinham sido apresentadas quatro queixas pelos sindicatos, todas relativas à liberdade sindical e à negociação coletiva. Na primeira delas, depositada em 2008, no âmbito do Acordo de Comércio Livre entre a República Dominicana, a América Central e os Estados Unidos (ACLAC-RD), era alegado que a Guatemala não aplicava de forma eficaz a sua legislação laboral, em particular em matéria de direitos sindicais. Este caso deu lugar a consultas formais em 2010 e a um pedido de arbitragem em 2011.⁶⁰ Um segundo caso no âmbito do ACLAC-RD foi depositado contra a Costa Rica em 2010 relativo à ingerência do Estado nas questões sindicais, mas foi retirado após a resolução parcial do litígio.⁶¹ Em 2010 e 2011 foram apresentadas mais duas queixas no âmbito dos acordos comerciais com o Peru e o Bahrein. Enquanto o caso peruano dizia respeito ao alegado incumprimento por parte de um organismo público da legislação do trabalho nacional relativa à negociação coletiva, o do Bahrein alegava a adoção de medidas antissindicais na sequência das manifestações em grande escala ocorridas e das medidas tomadas pelo governo em retaliação na primeira metade de 2011.

284. As atividades de cooperação empreendidas a coberto das disposições laborais contidas nos acordos comerciais frequentemente parecem ter tido um papel e um impacto mais significativos do que as queixas. Grande parte das atividades de cooperação no domínio das normas do trabalho foram desenvolvidas no âmbito dos acordos comerciais dos Estados Unidos e do Canadá. Se no âmbito do ANACT, consistiram principalmente em conferências, workshops e atividades de investigação, nos acordos comerciais celebrados subsequentemente pelos Estados Unidos foi adotada uma abordagem mais ampla centrada no reforço da capacitação. Um exemplo importante é o ACLAC-RD no âmbito do qual foram dispendidos 142 milhões de dólares em atividades de reforço da capacitação entre 2005 e 2010 cobrindo uma grande variedade de questões relativas às normas do trabalho, incluindo os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Foi dada ênfase especial ao reforço das instituições nacionais do trabalho e à melhoria da aplicação da legislação laboral, através da criação duma cultura de observância da lei por parte das empresas, do desenvolvimento da capacidade por parte dos Ministérios do Trabalho e da modernização do aparelho judicial. Similarmente, as atividades de cooperação no âmbito do Acordo de Cooperação Laboral assinado entre o Canadá e a Costa Rica (ACL) focalizam-se no desenvolvimento das instituições do trabalho, incluindo o fortalecimento da inspeção do trabalho e dos procedimentos alternativos de resolução dos conflitos laborais. As disposições laborais noutros acordos comerciais, incluindo os acordos concluídos pela União Europeia, até à data originaram menos ações concretas de cooperação para a realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, no entanto, uma análise mais abrangente necessitará de ter em consideração a variedade de atividades de cooperação técnica,

⁶⁰ Bureau of the United States Trade Representative: *US Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala*, Press release, 9 Aug. 2011.

⁶¹ *Inside US Trade: DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition*, 6 May 2011.

as quais não estão formalmente vinculadas a qualquer acordo comercial concluído ou previsto mas que abordam as mesmas questões.

Assistência da OIT aos Estados-membros no quadro dos acordos comerciais bilaterais e regionais.

285. A nível regional e nacional, o *Bureau* tem organizado ocasionalmente, a pedido dos seus mandantes, seminários sobre a relação entre as normas do trabalho e os acordos comerciais. Tem, igualmente, estado envolvido em atividades de cooperação técnica, incluindo a monitorização de recomendações sobre normas do trabalho e aplicação das leis do trabalho adotadas no contexto do ACLAC–RD e a implementação dos projetos no âmbito do Acordo de Cooperação Laboral entre o Canadá e a Costa Rica. Tem ainda participado em atividades relacionadas com o trabalho desenvolvidas no contexto dos acordos regionais de integração, e tem subscrito Memorandos de Entendimento em cooperação laboral com muitas organizações regionais.⁶² No quadro dos Acordos regionais de integração em África e da Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN) foi prestada assistência para o desenvolvimento de políticas laborais comuns e propostos projetos em determinados domínios. Por vezes, a OIT também tem sido envolvida, a pedido das partes, em atividades de cooperação no âmbito das provisões laborais mesmo quando não há qualquer referência explícita aos seus instrumentos ou procedimentos.

286. O *Bureau* criou uma base de conhecimento em disposições laborais contidas nos acordos comerciais e levou a cabo investigações sobre o seu impacto.⁶³ Em 2009, o Instituto Internacional de Estudos Laborais (IIEL) preparou uma cartografia exaustiva das disposições laborais existentes,⁶⁴ e está em curso um projeto para avaliar a eficácia das disposições laborais baseadas em acordos de livre comércio. Foi criado um portal onde se podem consultar os textos de vários acordos e informação de referência sobre as disposições laborais em acordos comerciais.⁶⁵ A situação está a evoluir rapidamente pelo que é fundamental que a OIT mantenha a todo o tempo um conhecimento rigoroso dos efeitos desta evolução em relação à realização dos seus objetivos. É necessária uma investigação mais profunda sobre o impacto das disposições laborais contidas nos acordos comerciais, particularmente porque alguns dos seus efeitos positivos podem ser de natureza indireta, como é o caso das redes transnacionais de defesa dos direitos dos trabalhadores ou o desenvolvimento de uma cultura de cumprimento das normas através da cooperação laboral.

287. Poder-se-ia questionar igualmente o envolvimento da OIT na resolução de diferendos sobre a aplicação das disposições laborais. Na verdade, para além da referência aos instrumentos da OIT e aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, alguns acordos recentes prevêm expressamente que a OIT desempenhe essa função. Uma série de disposições laborais integradas nos acordos comerciais celebrados pelos Estados Unidos, Canadá e União Europeia prevêm a possibilidade

⁶² Por exemplo, a Comunidade da África Oriental (2001), a Comunidade Económica dos Estados Africanos Ocidentais (2005) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África do Sul (1998).

⁶³ C. Häberli, M. Jansen and J.A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper 2011/35 (NCCR, 2011).

⁶⁴ ILO: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* (Geneva, 2009), Chapter 3.

⁶⁵ Consultar <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--en/index.htm>.

de solicitar o apoio da OIT para a sua aplicação,⁶⁶ ou mais especificamente permitem a celebração de acordos de cooperação com a OIT.⁶⁷ Algumas disposições laborais também prevêm a intervenção da OIT no caso de litígios relativos à sua aplicação. Por exemplo, o acordo comercial entre a UE e CARIFORUM autoriza as partes expressamente, na fase das consultas, a solicitar o parecer da OIT em questões relativas ao litígio. Numa série de acordos sobre cooperação laboral relativos aos acordos comerciais subscritos pelo Canadá prevê-se que, na eventualidade de um litígio relativo às disposições laborais, as partes deverão solicitar ao Director-Geral do BIT que nomeie o Presidente do painel arbitral se não houver acordo entre as partes a este respeito. Mesmo onde as disposições laborais não prevêm expressamente um papel para a OIT, as partes em litígio podem solicitar o apoio da OIT, particularmente quando essas disposições se referem à Declaração de 1998 e a outros instrumentos da OIT. Até à data ainda não foi efetuada qualquer abordagem formal à OIT solicitando diretamente conselhos ou assistência.

C. O papel das iniciativas privadas voluntárias na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

288. Desde a adoção da Declaração de 1998 tem-se assistido à multiplicação de iniciativas privadas voluntárias, muitas vezes classificadas na rubrica da responsabilidade social das empresas (RSE). Revestem formas muito diversas, desde instrumentos promovidos por organizações públicas até iniciativas multissetoriais dos vários atores interessados, que podem incluir, entre outros, os mandantes da OIT, códigos de conduta das associações industriais e de empresas. O valor atribuído a estas iniciativas pelos diferentes observadores tende a variar mas muitas delas assumem declaradamente o objetivo de promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho.

289. Na medida em que os meios de ação estabelecidos pela OIT, particularmente no âmbito das normas internacionais do trabalho, radicam em obrigações voluntariamente contraídas pelos Estados, que são responsáveis pela sua observância, o rápido crescimento da RSE levou a OIT a confrontar-se com uma série de novas e importantes questões. Quais deveriam ser em geral as responsabilidades respetivas do Estado e dos atores privados nas questões cobertas pela RSE, e, especificamente, no que respeita aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e de que maneira deve a OIT intervir nesta matéria?

290. O que deve ficar claro é que a RSE não exime nenhum actor do cumprimento da legislação nacional, incluindo a promulgada pelos Estados-membros da OIT para cumprirem as obrigações decorrentes da Declaração de 1998, de respeitar, promover e concretizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho e as que emanam das Convenções da OIT ratificadas. Deve igualmente clarificar-se que a definição das normas mínimas de conduta a que devem obedecer no respeito pelos princípios e

⁶⁶ Ver, por exemplo, ACLAC-RD, o acordo Estados Unidos-Colômbia (ainda não está em vigor), os acordos de cooperação laboral relativos aos acordos Canadá-Peru e Canadá-Colômbia, e o acordo União Europeia-CARIFORUM.

⁶⁷ Ver, por exemplo, os acordos de cooperação laboral relativos aos acordos celebrados entre o Canadá e o Peru, o Canadá e a Colômbia e o futuro acordo comercial entre o Canadá e a Jordânia, respectivamente.

direitos fundamentais no trabalho não é da competência dos atores privados; devem ser as que foram enunciadas pela OIT.

291. O valor acrescentado da RSE reside no facto de os atores privados terem a possibilidade de ir, e fazerem-no efetivamente, para além das exigências das legislações e práticas nacionais e das normas da OIT. Teoricamente, isto pode acontecer em dois tipos de situação: quando as empresas atuam voluntariamente para respeitarem os princípios e direitos fundamentais no trabalho em Estados que não exigem ou não garantem a sua observância; e quando as empresas, operando em Estados que cumprem com as suas obrigações relativamente ao respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, decidem fazer mais do que o exigido pelas normas mínimas de conduta. Dois fatores adicionais podem colocar obstáculos à vontade das empresas de respeitar integralmente e promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho em todas as suas atividades: em situações em que lhes é impossível fazê-lo por razões ligadas à política ou prática nacionais e nos casos em que estão dependentes de extensas cadeias de fornecimento transfronteiriças as quais elas não estão em condições de controlar eficazmente.

292. Têm sido formuladas reservas relativamente às atividades da RSE sob diversas perspetivas. Há uma preocupação geral que a proliferação destas iniciativas possa servir de pretexto para ceder à iniciativa privada o que, em rigor, constitui uma responsabilidade do Estado comprometendo assim a indispensável regulamentação pública, ou para suplantar os sistemas legítimos de relações coletivas de trabalho em detrimento dos princípios e direitos que os sustentam. Foram, igualmente, alvo de críticas determinadas iniciativas específicas por se considerar que se tratavam de meras declarações de intenção unilaterais sem qualquer fundamento substantivo, exercícios de relações públicas destinados mais a confundir do que a consolidar boas práticas. É significativo que de todas as empresas que aderiram ao Pacto Global das Nações Unidas, comprometendo-se assim a respeitar um conjunto dez princípios nos domínios dos direitos humanos, ambiente e anticorrupção, bem como os princípios e direitos fundamentais no trabalho, mais de 2.000, ou seja um quarto, tivessem que ser eliminadas da lista por não terem apresentado relatórios comprovativos das medidas adotadas para esses fins.⁶⁸ Parece ser fundamental para a reputação e eficácia da RSE no seu conjunto que se estabeleçam garantias para dar credibilidade às iniciativas individuais.

293. A aprovação pelo Conselho dos Direitos Humanos dos Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos, em junho de 2011, representou uma evolução importante na perceção pelo sistema multilateral dos papéis respetivos dos atores privados e do Estado em matéria de direitos humanos. Trata-se de três princípios interdependentes: a obrigação do Estado de assegurar protecção contra as violações dos direitos humanos por terceiros, incluindo as empresas; a responsabilidade das empresas de respeitarem os direitos humanos e a necessidade de garantir um acesso mais eficaz das vítimas aos mecanismos de reparação.⁶⁹ O Conselho decidiu ainda criar um Grupo de Trabalho sobre a questão

⁶⁸ United Nations Global Compact Bureau: *United Nations Global Compact: Annual Review, 2010* (New York, 2011), p. 18.

⁶⁹ United Nations: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, J. Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Nações Unidas "Protect, Respect and Remedy" Framework*, Human Rights Council, 21 Mar. 2011, A/HRC/17/31.

dos Direitos Humanos e as Empresas Transnacionais e outras para promover os Princípios Orientadores e desenvolverá um diálogo regular com os atores relevantes, entre eles a OIT. Foi ainda instaurado um Fórum sobre as empresas e os direitos humanos, sob a supervisão do Grupo de Trabalho, para discutir tendências e desafios que se colocam à aplicação dos Princípios Orientadores. Este Fórum será aberto à participação da OIT e dos seus mandantes tripartidos.⁷⁰

294. O envolvimento da OIT remonta à sua Declaração Tripartida de Princípios relativos às Empresas Multinacionais e à Política Social de 1977, com as modificações introduzidas em 2000. Esta Declaração, tal como as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais, originalmente adotada em 1976, pretence a uma geração diferente da atual vaga de iniciativas de RSE. Distingue-se ainda pelo facto de constituir, apesar do seu carácter não vinculativo, uma expressão das expectativas da comunidade internacional sobre a conduta das multinacionais, e não uma assunção voluntária de responsabilidades por parte das próprias empresas.⁷¹

295. Mas para além disso, que outros tipos de envolvimento em RSE deve a OIT desenvolver em nome da Declaração sobre Justiça Social para desenvolver «novas parcerias com entidades não estatais e atores económicos, como as empresas multinacionais»?⁷²

296. Até à data, a OIT desempenhou um papel ativo no Pacto Global como Organização parceira com responsabilidades específicas pelas normas do trabalho. Em 2005, subscreveu um Memorando de Entendimento com a Organização Internacional da Normalização com o propósito de garantir a compatibilidade e a complementaridade da ISO 26000, norma de orientação sobre a Responsabilidade Social, com as normas internacionais do trabalho.⁷³ No caso da Iniciativa Global sobre a Apresentação de Relatórios (*Global Reporting Initiative*), as empresas são encorajadas a apoiar-se nos relatórios dos organismos de controlo da OIT para identificar os riscos de violação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho.⁷⁴

297. Por outro lado, um determinado número de serviços são prestados diretamente a empresas individuais, nomeadamente no quadro do Serviço de Assistência às Empresas em Normas Internacionais do Trabalho lançado em 2009, e de “webinars” – seminários em linha sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho para as empresas e o desenvolvimento de módulos de formação para as escolas de gestão de negócios. Para além deste tipo de serviços consultivos, o BIT aceitou o financiamento de empresas, num número limitado de casos, no contexto de parcerias publico-privadas, principalmente relacionadas com o trabalho infantil, sob

⁷⁰ United Nations: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, Human Rights Council Resolution AHRC/RES/17/4, 6 July 2011.

⁷¹ Por exemplo, a Estratégia renovada da União Europeia para a RSE para 2011-14, adotada em 2011, enfatiza que a observância da legislação em vigor e dos acordos colectivos entre os parceiros sociais é um pré-requisito indispensável para as empresas que pretendam assumir as suas responsabilidades em material de impacto social. Convida todas as empresas multinacionais com sede na Europa a assumirem o compromisso de até 2014 cumprirem a Declaração tripartida de princípios sobre as empresas multinacionais e as políticas sociais da OIT.

⁷² ILO: *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, op. cit., Part II(A)(v).

⁷³ Memorandum of Understanding between the International Labour Organization and the International Organization for Standardization in the field of social responsibility, 4 Mar. 2005, Art. 1.1.

⁷⁴ Global Reporting Initiative: *Indicator protocols set on human rights* (HR), 2011, p. 7.

a condição de serem compatíveis com os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Esta colaboração não permitiu uma participação geral nas estratégias de RSE. Nesta ótica, constitui uma significativa exceção o Programa *Better Work*, uma parceria público privada que reúne governos, empregadores, trabalhadores e compradores internacionais com o objetivo de melhorar o cumprimento dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e das legislações do trabalho nacionais nas cadeias de produção globais (ver caixa na Secção A supra). O objetivo do *Better Work* é o de fornecer respostas sustentáveis às limitações do modelo de auditoria da RSE. No âmbito deste programa, e como parte duma estratégia global de cumprimento das normas, o BIT participa diretamente nos processos de controlo e apresentação de relatórios sobre o rendimento das empresas. Quais os ensinamentos a retirar do sucesso do *Better Work*? Haverá vantagens para o BIT no estabelecimento de novas parcerias com empresas o que poderá envolver uma maior participação nos processos de controlo e verificação? Poderá o *Better Work* oferecer pistas uteis para garantir que, em consonância com as Convenções de governança da OIT,⁷⁵ as iniciativas privadas complementem e não comprometam as responsabilidades do Estado em matéria de aplicação da lei?

298. No contexto da atual revisão do seguimento da Declaração sobre as empresas multinacionais e à luz dos mais recentes desenvolvimentos sobre empresas e direitos humanos nas Nações Unidas, a OIT poderia suprir a ausência generalizada de provas empíricas e de investigação relativamente ao impacto das iniciativas de RSE na realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Poderia, por exemplo, iniciar investigações sobre a eficácia dos relatórios e da monitorização na melhoria das condições de trabalho no âmbito destas iniciativas, e averiguar até que ponto elas se baseiam numa abordagem sólida às relações de trabalho, na luta contra as causas profundas das violações ao direito do trabalho, no reforço das capacidades tendo em vista a melhoria das condições de trabalho e da participação dos trabalhadores.

D. Relações de trabalho de âmbito transnacional e a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

299. A Declaração sobre Justiça Social apela ao desenvolvimento de parcerias com empresas multinacionais e sindicatos que atuem ao nível sectorial mundial. A este respeito emergiram novas estruturas e mecanismos de relações coletivas de trabalho transfronteiriças no contexto da crescente transnacionalização da economia e das empresas. À margem das federações sindicais mundiais e regionais que representam os trabalhadores por setor de atividade (por exemplo as federações sindicais internacionais e as federações industriais europeias), a representação dos trabalhadores transfronteiriços é assegurada através dos Comitês de Empresa Europeus e Mundiais,⁷⁶ bem como pelas Alianças Sindicais Internacionais (por

⁷⁵ Ver Convenções (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, e (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura) 1969.

⁷⁶ Comitês de Empresas Europeus (CEE) e Comitês de Empresas Mundiais (CEM) são organismos compostos por representantes dos trabalhadores para a troca de informações e o diálogo com a Administração central, sendo os custos suportados pela empresa.

exemplo, entre os Sindicatos marítimos *Nautilus* do Reino Unido e *Nautilus* da Holanda).

300. Um número crescente de Acordos Quadro Internacionais (AQI) estão a ser negociados entre as empresas multinacionais e as federações sindicais mundiais para promover um nível mínimo de normas e de condições do trabalho e organizar um quadro comum de relações coletivas de trabalho para todas as operações de empresas multinacionais específicas em todo o mundo. Estão a ser celebrados Acordos Quadro Europeus (AQE) entre a administração central ou europeia das multinacionais e uma variedade de atores representativos dos seus empregados como é o caso dos Comitês Europeus de Empresa, das federações sindicais europeias, dos sindicatos nacionais e das estruturas de representação dos trabalhadores à escala empresarial. Em meados de 2011, havia já mais de 80 AQI, cobrindo aproximadamente 6.3 milhões de trabalhadores, excluindo fornecedores e subcontratados (em comparação com os 60 AQI em dezembro de 2007), dos quais 14 foram celebrados com empresas sediadas fora da Europa. O conjunto dos AQE e dos AQI cobrem mais de 8 milhões de trabalhadores em todo o mundo. Importa assinalar que embora cerca de um terço dos AQI estipulem o seu cumprimento obrigatório parte dos fornecedores, não se conseguiu ainda demonstrar, de forma conclusiva, o seu efeito real sobre as condições de trabalho na cadeia de fornecimento.⁷⁷

301. No entanto, ao promover o diálogo social internacional, as boas práticas e a resolução de conflitos laborais ao nível internacional⁷⁸ os AQI podem contribuir positivamente para o respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, particularmente tendo em conta que todos eles os mencionam e a grande maioria refere diretamente os instrumentos da OIT. Apesar do conteúdo global dos AQI variar, tem como denominador comum o ênfase colocado nas quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho,⁷⁹ com incidência especial na liberdade sindical e na negociação coletiva, e frequentemente também na Convenção (n.º 135) sobre os representantes dos trabalhadores, 1971.⁸⁰ Alguns AQI vão ainda mais longe ao interditar expressamente a discriminação contra os representantes dos trabalhadores eleitos na empresa, confirmando o seu direito de acesso a todos os locais de trabalho e impondo cláusulas de neutralidade nas campanhas sindicais.

302. Claramente, os AQI e os AQE estão mais próximos das conceções tradicionais às relações coletivas de trabalho, à negociação coletiva e à prevenção de litígios do que as iniciativas de RSE com as quais por vezes aparecem ligados. A sua maneira de promover a interação transfronteiriça tem sido interpretada por

⁷⁷ K. Papadakis: *Shaping global industrial relations; The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), pp. 1-18.

⁷⁸ K. Papadakis: "Globalizing industrial relations: What role for international framework agreements", in S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2011), pp. 295-296.

⁷⁹ Os AQI também, têm, incluído proibições exaustivas e medidas de luta contra o trabalho infantil; Ver: ILO: *Accelerating action against trabalho infantil*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010, parágrafos 151-155.

⁸⁰ Alguns AQI reconhecem explicitamente as Convenções da OIT sobre trabalho forçado, igualdade de oportunidades e de tratamento, igualdade salarial e eliminação do trabalho infantil.

alguns como um primeiro passo em direção à globalização das relações coletivas de trabalho.

303. Investigações recentes do BIT sobre o impacto dos AQI demonstram que, apesar do seu número não parar de crescer, persistem grandes dificuldades para a sua adoção e aplicação prática.⁸¹ A mera existência de um AQI não implica, necessariamente, o seu reconhecimento incontestado e a sua aplicação em países onde se encontram as cadeias de valor, independentemente do país de origem da empresa multinacional. Enquanto instrumentos de autorregulamentação voluntária, os AQI não se podem substituir à legislação nacional ou às culturas de gestão empresarial, estando dependentes do direito nacional para todos os efeitos legais. Para os sindicatos, a eficácia dos AQI depende principalmente do reconhecimento dos sindicatos e do seu papel na negociação coletiva. A experiência acumulada até à data indica que para explorar todo o seu potencial na promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, é ainda necessário vencer alguns desafios importantes como sejam o reforço da capacidade dos atores pertinentes e o quadro institucional para lhes conferir a máxima legitimidade prática e aplicação ao longo das cadeias globais de fornecimento.

304. Pode o BIT dar uma contribuição útil e pertinente a este respeito? Até agora o *Bureau* centrou-se principalmente no reforço da sua Base de Conhecimento levando a cabo investigações empíricas e colaborando com instituições de investigação, profissionais, a Comissão Europeia,⁸² organizações internacionais de trabalhadores e empregadores e empresas multinacionais. O ACTRAV socorreu-se recentemente da Declaração sobre as empresas multinacionais para constituir redes regionais de centros nacionais e sindicatos setoriais interessados no desenvolvimento de relações laborais transfronteiriças na América Latina, África e Estados Árabes e em 2012/2013 alargará este processo à Europa Central e Oriental e à Ásia.⁸³ Relativamente à questão do maior protagonismo que a OIT deve assumir a este respeito, seria mais apropriado abordá-lo no relatório recorrente do próximo ano sobre diálogo social. Para os efeitos da presente discussão, afigura-se adequado examinar a forma como se integraram os princípios e direitos fundamentais no trabalho e as normas internacionais do trabalho nessas iniciativas e a prestação de assistência técnica. O desenvolvimento de parcerias com atores globais envolvidos em relações de trabalho trans-fronteiriças pode igualmente ser explorado com vista à prestação de consultadoria especializada.

⁸¹ K. Papadakis: “Globalizing industrial relations: What role for international framework agreements”, op. cit., pp. 277-304.

⁸² A OIT é membro do Grupo de Peritos da União Europeia em Acordos de Empresa Transnacionais.

⁸³ Para este fim utiliza-se *The ILO Multinational Declaration: What's in it for workers?* (Geneva, 2011).

Pontos propostos para discussão pela Conferência tendo em vista a adoção de um plano de ação sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho (2012-16)

1. O objetivo da discussão recorrente é gerar ação. A finalidade da revisão sucessiva de cada um dos objetivos estratégicos é permitir à Conferência «orientar o Conselho de Administração e o BIT no exercício das suas responsabilidades»,¹ em particular através da avaliação «dos resultados das atividades da OIT com vista a apoiar o programa, o orçamento e outras decisões da governação».² A discussão do presente relatório é planeada para proporcionar aos mandantes a oportunidade de debaterem, complementarem e reverem o seu conteúdo com vista à adoção de um plano de ação sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho. Para tal, adiante são identificados alguns pontos propostos para discussão.³

2. Neste contexto, poderá ser útil recordar os seguintes elementos. A próxima discussão recorrente sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho deverá ter lugar na 105.^a sessão da Conferência em junho de 2016. O plano de ação a ser adotado pela presente sessão da Conferência deverá assim abranger o período 2012-2016 e definir os critérios que permitirão à Conferência, na sua sessão de 2016, avaliar a qualidade e o impacto das atividades empreendidas pela OIT no domínio dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. De um ponto de vista operacional, o plano de ação estará diretamente ligado ao Quadro de Políticas Estratégicas (QPE) para 2010-2015 e, pelo menos durante a primeira metade da sua duração, dentro do contexto do programa e orçamento para 2012-2013. Ao mesmo tempo será tido em consideração na preparação do programa e orçamento para o biénio 2014-15, que se iniciará em 2012 após a Conferência. A forma como o plano de ação incidirá sobre os atuais planos relativos a cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho deverá ser determinada tendo especialmente em conta as questões levantadas na secção A do Capítulo 3. Este é um dos pontos a respeito do qual a Conferência desejará eventualmente dar orientações ao Conselho de Administração, que adotou os atuais planos de ação relativos a cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho na sequência da discussão dos respetivos Relatórios Globais apresentados no

¹ ILO: *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC, 97th Session, Geneva, 10 June 2008, Part II(A)(i).

² *Social Justice Declaration*, op. cit., Annex, II(B)(ii).

³ Durante as consultas tripartidas para a preparação deste relatório, foi expressada a vontade de que o *Bureau* identificasse um máximo de seis pontos para a discussão.

contexto do acompanhamento da Declaração da OIT de 1998 sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

Ponto n.º 1: Princípios e direitos fundamentais no trabalho e uma globalização justa (Capítulos 1 e 4)

A realização universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho foi reconhecida pela comunidade internacional como um elemento chave para uma globalização justa. No entanto subsistem ainda alguns desafios importantes. À luz da experiência passada e da atual crise global, serão necessárias iniciativas adicionais para potenciar uma maior adesão coletiva aos princípios e direitos fundamentais no trabalho tanto ao nível mundial como nacional? Em particular, tendo em conta a Declaração sobre Justiça Social e a Declaração de 1998, deverão essas iniciativas incluir esforços para promover a contribuição dos princípios e direitos fundamentais no trabalho para o progresso no sentido da realização dos objetivos sociais, económicos e de desenvolvimento? Quais deverão ser as prioridades da OIT para os próximos quatro anos?

Ponto n.º 2: Ratificação universal das oito Convenções fundamentais da OIT e promoção da aplicação universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (Capítulos 2 (A) e 3(A) e (D))

Apesar da campanha para a ratificação das oito Convenções fundamentais, iniciada em 1995, ter trazido importantes resultados, nos últimos anos o ritmo de novas ratificações diminuiu substancialmente (com exceção das Convenções sobre o trabalho infantil) e uma percentagem significativa da população mundial não beneficia da proteção de determinadas Convenções fundamentais. Deve a ratificação universal das oito Convenções fundamentais continuar a ser uma prioridade objetiva para a OIT? Em caso afirmativo, que medidas suplementares se deveriam ser adotadas para dar um novo impulso à campanha de ratificação e para a inserir numa iniciativa mais vasta destinada a promover a aplicação universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho?

Ponto n.º 3: Aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a nível nacional (Capítulo 2 (B) e (C))

Apesar do aumento do número de ratificações, subsistem ainda questões importantes relativas ao acesso e ao cumprimento efetivo dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a nível nacional. À luz do disposto na Declaração sobre Justiça Social e na Declaração de 1998, que medidas deverão ser adotadas pelos governos para reforçar a aplicação efetiva e universal dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e para enfrentar os desafios emergentes dos recentes desenvolvimentos nos mercados de trabalho bem como os relativos a grupos vulneráveis específicos? Que papel deverão desempenhar respetivamente as organizações de empregadores e trabalhadores para tornar efetiva a aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho a nível nacional? Quais deverão ser as prioridades da OIT para apoiar os esforços dos Estados-membros a este respeito?

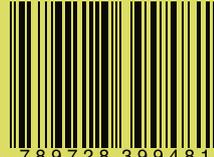
Ponto n.º 4: Reforçar a mobilização e coordenação dos meios de ação da OIT relativamente à aplicação dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (Capítulo 3)

À luz da informação apresentada no Capítulo 3 e do debate sobre os demais pontos propostos para a discussão, como melhorar a ação da OIT para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho, tendo em conta o impacto das suas atividades anteriores, os aspetos específicos de cada categoria de princípios e direitos, as correlações entre as quatro categorias e as interligações entre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e os outros objetivos estratégicos? A este respeito, quais deverão ser as prioridades da OIT em relação à ação normativa, cooperação técnica e reforço das capacidades, constituição de bases de conhecimento mais exaustivas e transparentes e ao programa de investigação sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho?

Ponto n.º 5: Outras iniciativas para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho (Capítulo 4)

Os princípios e direitos fundamentais no trabalho estão na origem de um vasto conjunto de iniciativas externas à OIT. Tendo consciência plena do mandato constitucional da OIT, dos objetivos da Declaração sobre Justiça Social e da Declaração de 1998, e considerando o caráter limitado dos seus recursos, deverá a OIT ser sistematicamente envolvida nessas iniciativas e, em caso afirmativo, qual será a melhor maneira de otimizar os seus meios de ação?

ISBN 978-972-8399-48-1



9 789728 399481



COMISSÃO PARA A IGUALDADE
NO TRABALHO E NO EMPREGO
Ministério da Economia e do Emprego



OIT-Lisboa