



Organização
Internacional
do Trabalho

Iniciativa para o
Recrutamento
Justo

► Inspeção do trabalho: controlo e fiscalização do recrutamento de trabalhadores migrantes

Nota técnica



► Introdução

A migração da mão de obra pode ser benéfica tanto para as empresas como para os trabalhadores e, em todo o mundo, as agências de recrutamento desempenham um papel importante na correspondência entre empregos disponíveis e os trabalhadores migrantes que procuram esses empregos. Contudo, apesar de os custos com o recrutamento de trabalhadores e trabalhadoras migrantes com elevada qualificação ficarem geralmente a cargo das entidades empregadoras, existem milhões de migrantes menos qualificados sobre os quais ainda recaem comissões de recrutamento e outras despesas relacionadas com a sua deslocação e respetiva colocação no mercado de trabalho estrangeiro, em setores como a agricultura, a construção, a indústria de vestuário, a hotelaria e os transportes. Sobretudo quando estas taxas ou comissões suportadas pelos migrantes são inflacionadas, podem ter como consequência dívidas e outras situações semelhantes ao trabalho forçado. As fraudes no processo de recrutamento, a substituição de contratos, o recrutamento de trabalhadores ou trabalhadoras para trabalho não declarado¹ e o abuso dos contextos de vulnerabilidade durante o processo de recrutamento (especialmente de migrantes em situação irregular) são outras formas de exploração daquele grupo de trabalhadores e trabalhadoras.

Estas práticas abusivas cometidas no âmbito do recrutamento estão amplamente documentadas² e contribuem para um negócio multimilionário³, no qual os seus beneficiários parecem escapar impunes e em que poucos países, na melhor das hipóteses, apresentam provas concretas da eficácia da aplicação coerciva da lei contra quem incorre naquelas violações. **As infrações cometidas durante o recrutamento afetam a vida de milhões de pessoas e constituem um obstáculo ao cumprimento das metas relacionadas com o trabalho no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - especialmente a meta 8.7 dos ODS (eliminação de todas as formas de trabalho forçado e do tráfico de seres humanos) e a meta 8.8 dos ODS (proteger os direitos laborais e promover um ambiente de trabalho seguro e estável para todas as pessoas, incluindo trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes (...)) - além de comprometer as obrigações dos países no que diz respeito aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT⁴.**

A regulamentação e o controlo e fiscalização das modalidades de recrutamento - nomeadamente as atividades das agências de recrutamento privadas - são fundamentais para a prossecução do trabalho digno acessível a todas as pessoas, incluindo trabalhadores migrantes. Embora os parceiros sociais e as organizações não governamentais possam contribuir para o controlo do recrutamento através de

¹ Trabalho não declarado: qualquer atividade remunerada de natureza lícita, mas não declarada às autoridades públicas, a fim de impedir o acesso dos e das trabalhadoras à proteção social e tornando-os vulneráveis a práticas abusivas. Conforme definido pela Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Reforçar as medidas de combate ao trabalho não declarado COM/2007/0628.

² Uma lista não exaustiva dessas evidências inclui:

- A OIT estima que, dos quase 25 milhões de pessoas em situação de trabalho forçado em 2017, quase um quarto são migrantes. O trabalho forçado gera 150 mil milhões de dólares de lucros ilícitos por ano.
- A Plataforma Europeia de Luta contra o Trabalho Não Declarado produziu um conjunto de estudos e relatórios sobre a exploração laboral dos e das trabalhadoras migrantes.
- Os Estados Unidos publicam um relatório anual sobre o tráfico de seres humanos, que inclui a atenção práticas ilegais relacionados com o recrutamento.
- As infrações relacionadas com o recrutamento de trabalhadores migrantes em corredores importantes, como os Estados Árabes - América do Norte e a Ásia - Centrais, também foram amplamente documentados (ver, entre outros, Amnistia Internacional, HRW, OIT, OIM).

³ Estima-se que, por ano, sejam cobrados ilegalmente 5 a 10 mil milhões de dólares em comissões de recrutamento. Ver: ILO, "Training toolkit on establishing fair recruitment processes; Module 1 - Why fair recruitment matters" (2018).

⁴ Todos os Estados-membros da OIT têm o dever de proibir e penalizar todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório - incluindo a servidão por dívidas, resultante de um recrutamento discriminatório - nos termos da Convenção (N.º 29) da OIT sobre o Trabalho Forçado, de 1930, e de implementar medidas de prevenção, proteção e compensação, conforme exigido pelo Protocolo sobre o Trabalho Forçado de 2014. Esta obrigação advém da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no trabalho, de 1998, tal como emendada em 2022 e aplica-se a todos os Estados-membros da OIT, mesmo que ainda não tenham ratificado as dez Convenções Fundamentais da OIT. Para tal, é também necessário apresentar relatórios mais regulares ao mecanismo de supervisão da OIT.

mecanismos de autorregulação, campanhas de sensibilização e de promoção, no entanto a responsabilidade primária pela regulamentação e fiscalização das modalidades de recrutamento, incluindo as atividades das agências de recrutamento privadas, compete aos estados **Estados**⁵.

A principal função da Inspeção do Trabalho consiste na verificação e controlo do cumprimento da lei em matéria de condições de trabalho. Adicionalmente, tanto estas entidades como as autoridades públicas competentes que as integram, podem desempenhar um papel fundamental no controlo do cumprimento legal em matéria de recrutamento justo, através da fiscalização das agências privadas de recrutamento e colocação no emprego, na deteção de práticas de recrutamento abusivas, na análise e resposta a denúncias de trabalhadores/as migrantes e na aplicação de sanções tanto nos países de origem como de acolhimento. Estas atribuições encontram-se reconhecidas em algumas normas internacionais recentes (ver caixa 1).

Caixa 1: Papel da Inspeção do Trabalho em matéria de recrutamento - nas normas internacionais do trabalho e nos instrumentos de política global

- As normas internacionais do trabalho aplicáveis e mais recentes, destacam o papel da Inspeção do Trabalho e de outras autoridades competentes, no processo de recrutamento. Uma dessas normas, o Protocolo da OIT (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, de 2014, refere explicitamente medidas de prevenção do trabalho forçado, nomeadamente no ponto ii) da alínea c) do Artigo 2º: “(reforçar) os serviços de inspeção do trabalho e outros serviços responsáveis pela aplicação da legislação (contra o trabalho forçado)”. A Recomendação (N.º 203) da OIT sobre o Trabalho Forçado (Medidas Suplementares), de 2014, que acompanha a respetiva Convenção, estipula ainda: “os Estados-membros devem tomar medidas no sentido de eliminar práticas abusivas e fraudulentas por parte de agentes recrutadores de mão de obra e das agências de emprego, tais como a regulamentação ou o licenciamento daqueles serviços [alínea e) do Artigo 8.º], por outro lado a Convenção (N.º 181) da OIT sobre as Agências de Emprego Privadas, de 1997, estabelece que os Estados que a ratificam assegurem “o controlo da aplicação das cláusulas de execução da presente convenção pelo serviço de inspeção do trabalho ou por outras autoridades públicas competentes” (n.º 2 do Artigo 14.º).
- O importante papel dos serviços de inspeção do trabalho no recrutamento, é também sublinhado nos Princípios gerais e linhas orientadoras para o recrutamento justo, da OIT, de carácter não vinculativo (i.e., orientação 5: A regulamentação das atividades das agências de emprego e de recrutamento deve ser clara e transparente e efetivamente aplicada. O papel da Inspeção do Trabalho e a utilização de sistemas normalizados de registo, licenciamento ou certificação devem ser destacados. As autoridades competentes devem tomar medidas especiais contra os métodos de recrutamento abusivos e fraudulentos, incluindo os que possam resultar em trabalho forçado ou tráfico de pessoas). Outro instrumento internacional não vinculativo é o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, (especialmente, o objetivo 6. f sobre “dotar as inspeções do trabalho e outras autoridades com os meios adequados para um controlo mais eficaz dos agentes recrutadores, empregadores e prestadores de serviços em todos os setores”).

⁵ A Convenção (N.º 181) da OIT sobre as Agências de Emprego Privadas, de 1997, reconhece o papel que as agências de emprego privadas podem desempenhar no bom funcionamento do mercado de trabalho e reconhece a necessidade da regulamentação e fiscalização da atividade das atividades das agências de recrutamento privadas pelos governos, a fim de evitar práticas abusivas e garantir a proteção dos direitos dos e das trabalhadoras migrantes.

► Âmbito de aplicação desta nota técnica

Embora o papel fundamental da Inspeção do Trabalho (e outras autoridades públicas competentes) com vista ao o recrutamento justo, esteja claramente enunciado nas normas internacionais do trabalho e nos instrumentos internacionais acima referidos, na prática sua função revela-se menos clara, dependendo em grande medida, das modalidades de regulamentação que os países escolheram para abordar as migrações laborais, o trabalho forçado, o tráfico de pessoas e o recrutamento, bem como em que medida a legislação laboral nacional cobre os vários setores da economia. Além disso, as regulamentações dos países de origem e de acolhimento dos trabalhadores migrantes também são distintas.

No caso dos países onde o recrutamento é realizado através dos Serviços Públicos de Emprego (SPE), é possível garantir a aplicação de normas mínimas de recrutamento, reduzindo assim a necessidade de fiscalização por parte das autoridades da Inspeção do Trabalho às empresas que prestam serviços de recrutamento. No entanto, quando os países dependem de agentes privados de recrutamento (incluindo as agências de recrutamento e as agências que fornecem mão de obra), a regulamentação e o controlo das suas atividades exigem a intervenção de uma autoridade pública competente. Isto pode requerer o envolvimento da Inspeção do Trabalho, mesmo em situações em que o setor do recrutamento promove a autorregulação e/ou em que existem memorandos de entendimento entre os países de origem e de acolhimento dos trabalhadores e trabalhadoras (devendo esses memorandos incluir as modalidades de controlo e execução do cumprimento legal).

De modo a contribuir para um recrutamento justo de migrantes, o presente documento apresenta um resumo dos principais desafios no que diz respeito ao controlo do recrutamento de trabalhadores e trabalhadoras migrantes pelas inspeções do trabalho (ou autoridades públicas competentes), assim como sugestões de medidas a adotar e indicações para uma possível ação da OIT. Baseia-se nos resultados de um *webinar* organizado pela OIT com a participação de inspetores do trabalho (julho de 2021), num documento de referência elaborado para o mesmo, uma análise da literatura e um conjunto de estudos de caso que abrangem o eventual papel da Inspeção do Trabalho (e/ou outras autoridades públicas competentes) em:

1. Licenciamento/registo e fiscalização das agências privadas de recrutamento/emprego nos países de origem (por exemplo, a *Philippines Overseas Employment Agency* (POEA) nas Filipinas (ver Anexo 1), e o *Department of Overseas Labour* (DOLAB), no Vietname (ver Anexo 2));
2. Licenciamento/registo e controlo do recrutamento/emprego/colocação privado nos países de acolhimento (por exemplo, a *Gangmasters and Labour Abuse Authority* (GLAA) no Reino Unido (ver Anexo 3) e o *Employment Standards Branch* (ESB) na província de Manitoba, Canadá (ver Anexo 4));
3. Inspeção dos locais de trabalho dos trabalhadores (migrantes) nos países de acolhimento, com atenção ao recrutamento (ou seja, as inspeções sociais na Bélgica e nos Países Baixos (ver Anexo 5)).

▶ Os principais desafios que impedem uma ação eficaz das inspeções do trabalho no controlo e fiscalização do recrutamento de trabalhadores migrantes

Segue-se uma lista não exaustiva dos principais desafios, que podem variar de país para país em função dos contextos nacionais.

Desafios ligados ao contexto

- ▶ O recrutamento de trabalhadores e trabalhadoras migrantes de baixas qualificações ocorre num mercado de trabalho cada vez mais globalizado, caracterizado por acordos de subcontratação, nos quais os principais beneficiários não são responsabilizados (salvo raras exceções) pelos abusos cometidos ao longo da cadeia de subcontratação e sempre que países de origem e de acolhimento não disponham de uma regulamentação do recrutamento e de fiscalização alinhadas.
- ▶ Sabe-se que os recrutadores/agentes informais, não registados, operam em todo o mundo, especialmente em áreas rurais. Num cenário caracterizado pela escassez de empregos dignos, estes agentes informais podem oferecer serviços úteis e apoiar as e os trabalhadores migrantes com a consulta de regulamentação e nos contactos com recrutadores registados nas grandes cidades⁶. No entanto, estes processos informais tendem a não ser regulamentados ou fiscalizados e não permitem apurar responsabilidades por cada ação⁷, criando assim riscos de práticas abusivas.
- ▶ Os e as migrantes menos qualificados são normalmente recrutados para trabalhar em setores que podem não estar abrangidos pela legislação laboral e onde, em geral, não existe uma inspeção do trabalho muito eficaz, como por exemplo os setores da agricultura, do trabalho doméstico, da economia informal e do emprego de "pessoas em situação irregular ou não documentadas". A insuficiente aplicação da lei nestes setores do país de acolhimento, contribui para expor os trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) à exploração, nomeadamente quando são vítimas de abusos relacionados com o recrutamento⁸; esta vulnerabilidade agrava-se quando o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva dos e das trabalhadoras migrantes não é respeitado.
- ▶ Alguns dos países de acolhimento disponibilizam vistos aos trabalhadores e trabalhadoras migrantes que os vinculam a um determinado empregador, o que os torna dependentes desse empregador para manterem o seu estatuto legal. Esta situação torna-os vulneráveis a infrações, como por exemplo a dedução salarial por parte dos empregadores com o objetivo de recuperar os custos do recrutamento ou a existência de contratos de trabalho cada vez menos favoráveis ao longo do tempo.
- ▶ Embora alguns países já tenham decretado a proibição do pagamento de comissões de recrutamento pelos migrantes ou outros custos associados (em conformidade com a Convenção (N.º 181) da OIT sobre as Agências de Emprego Privadas, de 1997 (para. 1 artigo 7.º,) e com os "Princípios gerais e linhas orientadoras para o recrutamento justo", da OIT, as legislações nacionais não identificam necessariamente quais os custos que estão ou não incluídos. Um exemplo disso é a ambiguidade relacionada com o pagamento de despesas médicas, de formação e da quarentena relacionada com a Covid-19. Estas ambiguidades permitem que os recrutadores cobrem indevidamente aos

⁶ Gordon, J., *Global labour recruitment in a supply chain context*, 2015 (ILO), (p. 8) e Programa *Work in Freedom* da OIT, *Lessons learnt on the recruitment of migrant workers*, 2021.

⁷ Ver K. Jones, "Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?", OIM (2015) p.6.

⁸ OIT, "Promoting fair migration - General Survey concerning the migrant worker instruments" (2016), p152-153.

trabalhadores migrantes um conjunto de serviços, e dificultam uma execução coerciva efetiva da lei pela Inspeção do Trabalho e por outras entidades.

Desafios na atividade das inspeções do trabalho

- A função da Inspeção do Trabalho no que diz respeito ao recrutamento justo pode não estar definida nas diferentes legislações. A legislação laboral de alguns países de acolhimento nem sequer dispõe de cláusulas que penalizem as irregularidades verificadas com o recrutamento.
- Na maioria dos casos, as atividades dos serviços de inspeção do trabalho concentram-se atualmente em fiscalizar as condições de trabalho⁹ (incluindo a segurança e a saúde no trabalho, os salários e tempos de trabalho) de acordo com a legislação laboral, frequentemente sem prestar a devida atenção aos processos de recrutamento¹⁰.
- Em muitos países de acolhimento, os esforços no sentido de proteger os trabalhadores e trabalhadoras migrantes de práticas ilícitas relacionados com o recrutamento, são comprometidos pela prioridade dada pela Inspeção do Trabalho à verificação do estatuto legal dos migrantes, em detrimento da fiscalização das condições de trabalho (incluindo possíveis violações relacionados com o recrutamento).
- Por todo o mundo, os serviços de inspeção do trabalho deparam-se com a escassez de recursos que comprometem a sua capacidade de fazer cumprir a lei. Nos casos em que os organismos públicos trabalham mais isolados do que colaboram entre si no quadro de uma "*abordagem articulada entre todos os ministérios*"¹¹, a eficácia global de governação fica ainda mais comprometida, podendo aumentar o sentimento de impunidade dos infratores.
- A eficácia da ação inspetiva pode também ser dificultada pela realização de visitas anunciadas às empresas, apenas durante o horário normal de trabalho, e empresas selecionadas aleatoriamente, em vez de visitas baseadas em informações. Além disso, pode também enfrentar desafios linguísticos, culturais e relacionadas com as questões de género, comprometendo assim a qualidade da comunicação eficaz com os e as trabalhadoras migrantes.
- Nos casos em que as inspeções do trabalho dirigem atenção às questões relacionadas com o recrutamento, podem não dispor dos conhecimentos técnicos necessários para detetar eventuais irregularidades, uma vez que o quadro legislativo pode identificar especificamente quais as violações durante os processos de recrutamento abrangidas pela função inspetiva.

⁹ Embora as inspeções em vários países também se concentrem no trabalho não declarado.

¹⁰ Embora a fiscalização das condições de trabalho seja e deva continuar a ser um elemento fulcral nas funções da Inspeção do Trabalho, não há evidências suficientes de que a fiscalização das violações relacionadas com o recrutamento seja realizada, quer durante o recrutamento por agências que prestam esses serviços, quer posteriormente, quando os trabalhadores e trabalhadoras migrantes já se encontram a trabalhar. No parágrafo 8 - Política de Emprego - Disposições Suplementares - Recomendação (N.º 169) de 1984, está estabelecido um princípio importante "combater eficazmente o trabalho ilegal, ou seja, o trabalho que não cumpre os requisitos das leis, regulamentos e práticas nacionais".

¹¹ Conforme recomendado nos princípios orientadores do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (2018).

- As denúncias apresentadas pelos trabalhadores e trabalhadoras migrantes aparentam ser o meio mais eficaz de processar judicialmente os agentes recrutadores que operam à margem da lei¹², muitos destes trabalhadores e trabalhadoras¹³ continuam a ter dificuldade em aceder aos mecanismos de queixas ou denúncias, dificultando a obtenção de evidências importantes sobre irregularidades no recrutamento, por parte dos inspetores do trabalho. Nestas situações, o mais importante são as informações provenientes de outras fontes pertinentes que permitam orientar o trabalho da Inspeção do Trabalho.
- Os requisitos de licenciamento de agências de recrutamento privadas e de empresas de colocação de mão de obra podem ser mínimos (ou inexistentes) e podem não incluir requisitos contra a exploração de trabalhadores migrantes, podendo mesmo os procedimentos de licenciamento carecer de rigor (por exemplo, são poucos os que incluem entrevistas com o pessoal das agências que solicitam uma licença (exceção notável disso são as Filipinas (ver Anexo 1) e a província de Manitoba no Canadá (ver Anexo 4)). Como os requisitos e procedimentos de licenciamento são mínimos (ou inexistentes), não é possível criar uma base de proteção mínima para os trabalhadores migrantes, que permita aos inspetores do trabalho controlar o desempenho das agências de recrutamento.
- A regulamentação aplicável às agências privadas de recrutamento e seleção não as obriga a conservar cópias dos contratos de trabalho. Esta situação prejudica significativamente a eficácia de eventuais visitas de inspeção a estes organismos, tanto nos países de origem como de acolhimento.
- As sanções aplicáveis podem não ser suficientemente dissuasivas para combater as práticas de recrutamento abusivas, uma vez que os valores das coimas podem ser baixos - não refletindo assim que as práticas ilegais ou não éticas de recrutamento podem originar dívidas, as quais podem colocar os trabalhadores e trabalhadoras migrantes em risco de trabalho forçado - além de que o risco de deteção das violações ou de as deter pode ser mínimo. Tendo em conta que milhares de milhões de dólares provêm de taxas de recrutamento ilegais, é crucial que as autoridades apresentem provas de eficácia no combate a situações de injustiça através da aplicação efetiva da lei.
- A aplicação coerciva da lei contra agentes de recrutamento que operam à margem da lei fica comprometida nos casos em que as agências de recrutamento reaparecem com um nome diferente após a revogação das licenças. O aparecimento das agências “Fénix” (também designadas por empresas “de fachada” ou “fictícias”) complica a eficácia dos serviços da Inspeção do Trabalho.
- Embora vários países utilizem contratos de trabalho padrão para trabalhadores migrantes, estes contratos não são necessariamente coordenados entre os países de origem e de acolhimento. Assim, os direitos que constam dos contratos celebrados no país de origem podem ter pouca ou nenhuma importância para o empregador e para o tribunal do trabalho no país de acolhimento destino, caso esses direitos não constem do contrato validado no país de acolhimento, comprometendo assim a eficácia da ação da Inspeção do Trabalho.

¹² Ver: K. Jones, *Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?* IOM (2015), p.85.

¹³ Ver, por exemplo: OIT, *Access to justice for migrant workers in South-East Asia*, 2017.

- Quando existem contratos de trabalho normalizados, estes nem sempre são suficientemente pormenorizados. Esta situação acentua a vulnerabilidade dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes a práticas abusivas desde a fase de recrutamento. No entanto, as atribuições da Inspeção do Trabalho não preveem explicitamente uma análise detalhada dos contratos de trabalho de trabalhadores selecionados de forma aleatória.
- Apesar de diversos países de origem e de acolhimento terem assinado acordos bilaterais (ou memorandos de entendimento) para regulamentar o recrutamento e a colocação no emprego de migrantes, poucos ou nenhuns estão dotados de um enquadramento preciso em matéria de¹⁴. Além disso, apesar de o contrato-tipo anexo à Recomendação (N.º 86) da OIT sobre a Migração para o Emprego (revista), de 1949, fornecer orientações relativas ao “controlo e fiscalização das condições de vida e de trabalho”¹⁵ no país de acolhimento, são poucos os dados específicos que fornece sobre o controlo das agências privadas de recrutamento e colocação.
- Relatórios pouco consistentes e pouco credíveis sobre a aplicação da lei por parte da autoridade competente em matéria de inspeção do trabalho (e de outras entidades), com foco no recrutamento - quer a nível interno, quer nos relatórios a submeter ao mecanismo de supervisão da OIT - impedem os países de demonstrar a sua capacidade de governação e de aplicação coerciva da lei, bem como a sua capacidade de cumprir as metas acordadas para os ODS.

▶ Estratégias futuras

O documento sugere formas de enfrentar os desafios enumerados, baseando-se, entre outros, em cinco estudos de caso realizados pela Inspeção do Trabalho (ou por autoridades competentes relacionadas) em vários contextos de migração laboral, que abrangem o licenciamento, o registo e a fiscalização das agências privadas de recrutamento/colocação, tanto nos países de origem (ver Anexos 1 e 2) como de acolhimento (ver Anexos 3 e 4), nomeadamente visitas inspetivas aos locais de trabalho no país de acolhimento (ver Anexo 5).

Recomendações sobre o contexto em que operam as inspeções do trabalho

- ▶ Os governos devem ter em mente os seus compromissos nas matérias laborais ao abrigo das Normas Internacionais do Trabalho e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o dever de assegurar o respeito pelos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT, incluindo a interdição de impor aos trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) as despesas relacionadas com o recrutamento. Importa também incentivar a vontade política dos governos para combater as práticas ilícitas relacionadas com o recrutamento de migrantes, investindo em legislação eficaz que abranja todos os setores económicos e que inclua cláusulas relativas às irregularidades no recrutamento e à

¹⁴ Ver: OIT, *Bilateral agreements, and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: A review* (2015).

¹⁵ Ver artigo 15.º do anexo ("Contrato-tipo") da Recomendação (N.º 86) da OIT sobre a migração para o emprego (revista), de 1949.

aplicação efetiva da lei. Esta legislação e a sua aplicação devem incluir uma especial atenção às empresas fornecedoras de mão de obra nos locais onde estas exercem as suas atividades e basear-se em consultas alargadas, nomeadamente com trabalhadores migrantes.

- ▶ É necessário reforçar as normas em matéria do dever de diligência e a transparência nos acordos de subcontratação de trabalhadores e trabalhadoras (migrantes), bem como responsabilizar os principais intervenientes pelos abusos cometidos contra aqueles grupos na fase mais avançada do processo de recrutamento (ver Anexos 3 (Reino Unido) e 4 (Província de Manitoba, Canadá) e ainda a Diretiva 2014/67/UE. Os inspetores do trabalho devem receber formação para analisar estes acordos de subcontratação e dispor de tempo suficiente para realizar esta importante tarefa no âmbito das suas funções (ver Anexo 4).
- ▶ Para reduzir o risco condutas abusivas contra migrantes por parte dos empregadores, qualquer trabalhador ou trabalhadora migrante deve poder demitir-se com o devido aviso prévio, sem perder imediatamente o seu estatuto legal no país de acolhimento, e poder ser transferido ou transferida para um novo emprego. As cláusulas de cessação dos contratos devem incluir esta possibilidade e ser analisadas durante o controlo do cumprimento legal das agências de recrutamento e a fiscalização dos locais de trabalho pela Inspeção do Trabalho.
- ▶ Uma legislação proativa pode ser uma forma eficaz de resolver as irregularidades relacionadas com o recrutamento. O Reino Unido e a província de Manitoba, no Canadá (ver Anexos 3 e 4), proibiram o recrutamento com recurso a pessoal não autorizado, atribuindo aos empregadores a responsabilidade de devida diligência sobre o recrutamento através de pessoal autorizado.
- ▶ Com base nos *Princípios Gerais e Linhas Orientadoras para o Recrutamento Justo*, da OIT (incluindo a definição de honorários de recrutamento e custos associados), os governos dos países de origem e de acolhimento devem trabalhar em conjunto para que as entidades empregadoras não se responsabilizem apenas pelas despesas com o recrutamento e custos associados de trabalhadores migrantes altamente qualificados, mas também aos de baixa qualificação, e para que os empregadores cumpram o dever de diligência para garantir que os princípios do recrutamento justo são aplicados em cascata ao longo das cadeias de valor e incluem os trabalhadores e trabalhadoras subcontratados.
- ▶ Os países que criaram sistemas de identificação biométrica para os trabalhadores migrantes podem aplicar a mesma técnica aos recrutadores. Se os dados biométricos de todos os recrutadores fossem armazenados na fase de licenciamento/registo, isso ajudaria a resolver o problema das agências "fénix", impedindo-as de continuar a atuar com outro nome quando as licenças de recrutamento tiverem sido revogadas por más práticas no recrutamento.
- ▶ Devem ser realizados esforços no sentido de normalizar os contratos de trabalho de migrantes nos países de origem e de acolhimento, tendo como base o artigo 22.º do modelo de acordo bilateral que consta do anexo à Recomendação n.º 86 da OIT, integrando simultaneamente cláusulas sobre o recrutamento justo. Estes modelos de contratos de trabalho devem ser anexados aos acordos de cooperação bilateral ou aos memorandos de entendimento celebrados entre países de origem e de acolhimento, servindo de base para a ação inspetiva.

- ▶ A transparência aumenta quando os países de origem e de acolhimento chegam a acordo sobre os modelos de contratos entre a entidade empregadora ou a agência de colocação no país de acolhimento e a agência de recrutamento no país de origem. Estes contratos constituiriam um enquadramento no âmbito da fiscalização dos contratos de trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes. O Vietname é um exemplo da existência de contratos-tipo entre fornecedores de mão de obra e empregadores no país de acolhimento (ver Anexo 2), podendo também inspirar-se na Recomendação N.º 86 da OIT. Os contratos que envolvem três partes (ou seja, empregador, agente ou agência e trabalhador) também são possíveis.
- ▶ Os futuros acordos bilaterais sobre migração laboral entre países de origem e de acolhimento devem incluir modalidades eficazes de controlo do cumprimento legal. Estas devem definir o papel da Inspeção do Trabalho no país de origem e de acolhimento, quanto à fiscalização das agências de recrutamento e de colocação, e à partilha de informações entre os serviços inspetivos.

Recomendações aplicáveis às inspeções do trabalho e autoridades competentes relacionadas

- ▶ A nível mundial verifica-se uma necessidade evidente de investimento em serviços de inspeção do trabalho. Estes serviços têm necessidade de uma clarificação e definição precisa dos respetivos mandatos, assim como de autoridade para aplicar sanções eficazes, além de deverem ser dotados de recursos operacionais suficientes, incluindo pessoas com competências adequadas. Os serviços de inspeção também devem ter a capacidade de fazer face aos desafios linguísticos, culturais e relacionados com as questões de género de modo a estabelecer uma comunicação eficaz com os e as trabalhadoras migrantes.
- ▶ É importante que as inspeções do trabalho nos países de acolhimento estejam autorizadas a efetuar vistas inspetivas em qualquer local de trabalho, em qualquer setor de atividade e a qualquer hora do dia. Da mesma forma, as inspeções do trabalho ou outras autoridades competentes relacionadas devem ser responsáveis por fiscalizar as atividades das agências privadas de recrutamento (no local de origem e acolhimento), os centros de emprego, as agências de trabalho temporário e as empresas de colocação de pessoas (no local de acolhimento).
- ▶ Nos termos do artigo 12.º da Convenção (N.º 81) da OIT sobre a Inspeção do Trabalho, de 1947, e para aumentar a eficácia da atividade inspetiva, as autoridades de inspeção do trabalho devem dar prioridade à realização de visitas não anunciadas às entidades empregadoras e às agências.
- ▶ As inspeções do trabalho devem ter competências para abordar o tema do recrutamento nas suas visitas inspetivas. Os estudos de caso das Filipinas e do Vietname (ver Anexos 1 e 2) apresentam exemplos de regulamentação onde é definida uma lista de violações associadas ao recrutamento que podem ser monitorizadas e pelas quais as entidades empregadoras e agentes recrutadores podem ser responsabilizados. Em alguns países, como a Bélgica e os Países Baixos (ver Anexo 5), foram criadas equipas de inspetivas devidamente qualificadas (como complemento das ações de inspeção regulares), para identificarem casos graves de exploração laboral, como o tráfico de pessoas. Estas

equipas trabalham com indicadores de infração relacionados com o recrutamento, nomeadamente a fraude/substituição de contratos, dívidas relacionadas com o recrutamento, abuso de vulnerabilidade na fase de recrutamento, retenção prolongada de documentos pessoais após a emissão da autorização de trabalho, bem como ameaças e intimidação.

- ▶ Quando os recursos de inspeção são limitados, é fundamental que estes se destinem aos setores de maior risco onde as práticas abusivas são comuns. Os Países Baixos e o Reino Unido (ver Anexos 5 e 3, respetivamente) disponibilizam sistemas de prospeção de dados que se baseiam em informações detalhadas provenientes de diversos organismos e permitem dirigir a ação inspetiva para os locais onde se verificam infrações graves, ao passo que as reuniões mensais entre os vários organismos competentes na Bélgica (ver Anexo 5) também contribuem para direcionar as visitas inspetivas e utilizar eficazmente os recursos limitados. O ideal seria que essas informações incluíssem dados provenientes de canais diretos para denúncias, em vários idiomas. No contexto das visitas inspetivas direcionadas, a UE refere-se à “avaliação dos riscos” na diretiva de 2014 e recomenda que as inspeções tenham em conta “a dimensão dos projetos, a dimensão das cadeias de subcontratação, a distância geográfica, as especificidades de cada setor, o registo de infrações anteriores e a vulnerabilidade de certos grupos de trabalhadores”. Na prática, nos países de acolhimento as visitas inspetivas devem, por conseguinte, ser dirigidas sobretudo a setores como a agricultura, a construção, o trabalho doméstico, a hotelaria e os transportes. Nos países de origem devem prestar maior atenção aos agentes de recrutamento que operam em áreas rurais.
- ▶ Uma vez que as empresas de recrutamento são flexíveis e adaptam-se aos riscos e oportunidades, é igualmente importante que o processo de seleção (para efeitos de ações inspetivas) das agências de recrutamento e das empresas seja revisto regularmente e ajustado sempre que necessário. A *Plataforma Europeia para o Trabalho Não Declarado* é um exemplo dos esforços no sentido de se manter a par dos últimos desenvolvimentos em matéria de irregularidades relacionadas com o recrutamento.
- ▶ Especialmente quando os recursos são escassos, as inspeções do trabalho devem colaborar com outras autoridades relevantes para uma efetiva aplicação da lei, desde que se mantenham a integridade e o mandato da autoridade com competências na área da Inspeção do trabalho. As modalidades de colaboração no Reino Unido e na Bélgica/Países Baixos (ver Anexos 3 e 5) - entre a inspeção do trabalho e a polícia, as autoridades de imigração, o poder judiciário, as linhas diretas, as autoridades fiscais, os serviços sociais, os sindicatos, o meio académico, etc. - demonstram as vantagens de trabalhar em conjunto entre várias agências.
- ▶ Conforme sublinhado pela Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR), a principal função das inspeções do trabalho é proteger os direitos laborais dos trabalhadores e não fazer aplicar a lei da imigração. As inspeções devem concentrar-se no seu papel de “firewall” no contexto laboral, enquanto os/as funcionários/as do departamento de imigração se devem concentrar nas irregularidades que dizem respeito à imigração. Na prática, o pessoal da inspeção deve entrevistar os trabalhadores e trabalhadoras em privado e garantir a confidencialidade no tratamento das denúncias e/ou queixas, incluindo os migrantes não rregular.
- ▶ A cooperação com outras agências também pode ajudar as inspeções do trabalho, levar a cabo campanhas de sensibilização junto de migrantes candidatos a empregos com vista à promoção do

cumprimento da legislação entre os recrutadores e os empregadores. Estas medidas de prevenção podem contribuir para a redução da incidência de violações relacionados com o recrutamento, reduzindo assim a pressão sobre as inspeções do trabalho. A campanha coordenada pela União Europeia intitulada "Direitos para todas as estações" constitui um exemplo dessa cooperação (ver Anexo 5).

- ▶ A colaboração transfronteiriça pode igualmente contribuir para aumentar a eficácia das inspeções do trabalho na garantia de um recrutamento justo. As ações conjuntas das inspeções do trabalho de vários países europeus, sob a supervisão da Autoridade Europeia do Trabalho, são um exemplo disso, uma vez que dão especial atenção ao destacamento fictício de trabalhadores e trabalhadoras transfronteiriços e ao tráfico de pessoas para fins de exploração laboral. Tanto o Reino Unido como a província de Manitoba, no Canadá (ver Anexos 3 e 4), também estabeleceram vários requisitos de licenciamento que responsabilizam os recrutadores por práticas abusivas cometidas em processos de recrutamento, enquanto as autoridades da província de Manitoba e das Filipinas (ver Anexo 1) realizaram entrevistas trabalhadores das agências de recrutamento como parte do processo de licenciamento. Estes métodos pró-ativos de regulação e procedimentos de licenciamento minuciosos ajudam a prevenir as práticas ilegais, desde que a aplicação coerciva da lei seja credível.
- ▶ Outros requisitos de licenciamento, nomeadamente depósitos monetários de valores elevados e a apresentação de documentos que comprovem a existência de um estabelecimento (ver Filipinas e Vietname (Anexos 1 e 2)), bem como de um *website* (ver Vietname (Anexo 2)), podem ajudar a resolver o problema das agências “fénix” que reaparecem com um nome diferente, permitindo assim responsabilizar mais facilmente os recrutadores perpetradores de abusos relacionados com o recrutamento.
- ▶ O papel das inspeções do trabalho nos mecanismos de queixa/denúncia deve ser avaliado no sentido de aumentar a eficácia das mesmas no contexto de qualquer denúncia relacionada com o trabalho, incluindo as que dizem respeito às condições de trabalho e ao recrutamento.
- ▶ As sanções a aplicar devem ser suficientemente dissuasoras de forma a combater eficazmente atividades ilegais de recrutamento e a aumentar a identificação dos recrutadores que agem de má fé. Quando são impostas sanções, estas devem ser comunicadas publicamente para aumentar a transparência. Além disso, os governos podem considerar a criação de um sistema de classificação para as agências de recrutamento com base no seu desempenho (ver Filipinas (Anexo 1)), em que os melhores desempenhos beneficiam de um tratamento preferencial, como períodos de licenciamento mais longos, incentivos fiscais, devolução de parte de uma caução, participação em missões governamentais para o desenvolvimento do mercado externo e participação em programas destinados a preencher quotas ao abrigo de acordos bilaterais de trabalho.
- ▶ Para aumentar a transparência no recrutamento, pode exigir-se a todas as agências de recrutamento e colocação que conservem uma cópia dos contratos de trabalho assinados para verificação dos inspetores do trabalho, tal como é exigido no Reino Unido e na província canadiana de Manitoba (ver anexos 3 e 4).
- ▶ É também importante proporcionar formação aos profissionais da inspeção do trabalho que lhes permita identificar incoerências nos contratos de trabalho de trabalhadores e trabalhadoras

migrantes (as quais podem indicar infrações relacionadas com o recrutamento). Exemplos típicos de discrepâncias a detetar são os contratos que não indicam os dados de contacto da entidade empregadora (o que dificulta a resolução de eventuais litígios); contratos sem data de início (que pode ter como consequência o não pagamento de salários, nos casos em que as e os trabalhadores não são imediatamente colocados no mercado de trabalho); contratos sem especificações relativas a horas trabalho suplementar em horas extraordinárias (o que pode induzir os trabalhadores e trabalhadoras a aceitar trabalho suplementar para conseguirem auferir um salário mínimo). Este tipo de atividade direcionada deve também ser incluída nas atribuições das entidades com competências inspetivas na área laboral.

- ▶ Como parte dos procedimentos operacionais habituais, as inspeções do trabalho devem comunicar os tipos de irregularidades relacionadas com o recrutamento (e outras), bem como as sanções aplicadas. Esta comunicação contribuirá para que as medidas coercivas de aplicação da lei sejam progressivamente cada vez mais direcionadas oferecendo a possibilidade de demonstrar a sua eficácia da sua aplicação. Os números agregados por tipo de violação devem também ser publicamente divulgados anualmente e comunicados ao mecanismo de supervisão da OIT, aos órgãos competentes dos tratados das Nações Unidas (NU) e aos relatores especiais das NU, bem como nos relatórios nacionais voluntários no âmbito dos Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

▶ Sugestões para uma eventual ação da OIT

Tendo em conta que o recrutamento justo ocupa um lugar central na agenda política internacional, nomeadamente, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (metas 8.7 e 8.8) e a Agenda da OIT para o Trabalho Digno e a Migração Justa, e dado que anualmente os lucros com recrutamento não ético e as comissões pagas por trabalhadores e trabalhadoras migrantes de baixa qualificação, ascendem a milhares de milhões de dólares a OIT deve ponderar as seguintes ações:

- Desenvolver um instrumento jurídico vinculativo da OIT sobre o recrutamento justo, à semelhança do Protocolo sobre o Trabalho Forçado (P029) e da Recomendação N.º 203. Um instrumento como este contribuirá para atualizar, revitalizar e reforçar o trabalho dos constituintes no sentido de proteger os trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) contra as violações da lei relacionada com o recrutamento e complementar, entre outros, a Convenção N.º 181 da OIT (e a Recomendação N.º 86), propondo medidas específicas para combater práticas ilegais e não éticas de recrutamento, através da intervenção da inspeção do Trabalho e de outras autoridades competentes. A integração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho num protocolo deste tipo (dada a ligação entre a dívida decorrente do recrutamento e o trabalho forçado), poderia promover uma aceleração das ações por parte dos Estados-membros. Como forma de preparação para o efeito, a Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações poderia eventualmente realizar um estudo conjunto sobre os instrumentos relativos ao recrutamento justo (incluindo o potencial papel das inspeções do trabalho).

- Definir e aplicar normas de trabalho em relação ao trabalho por subcontratação (*contract work*)¹⁶, uma vez que as políticas de externalização do trabalho e de subcontratação tendem a ocultar as responsabilidades dos empregadores, dos intermediários do trabalho e dos governos em matéria de recrutamento justo e de trabalho digno.
- Integrar os conceitos relacionados com o recrutamento justo (e com as irregularidades relacionadas com o recrutamento) no trabalho da OIT em conjunto com as inspeções do trabalho (por exemplo, através do seu trabalho de aconselhamento sobre as políticas, a integração dos mesmos nos materiais de formação, bem como em procedimentos operacionais normalizados e formulários de relatórios sugeridos).
- Investir na especificação e na elaboração do possível papel da Inspeção do Trabalho no controlo do recrutamento, além do que está previsto nos Princípios gerais e princípios orientadores da OIT para o recrutamento justo (tomando como dado adquirido o papel primordial das inspeções do trabalho no controlo das condições de trabalho). Isto deve incluir detalhes específicos para as inspeções nos países de origem e de acolhimento e, para estes últimos, deve ser dada atenção à inspeção das agências de recrutamento privadas, das agências de colocação e das empresas fornecedoras de mão de obra.
- Desenvolvimento de um conjunto de indicadores adaptados às práticas ilegais ou abusivas de recrutamento para ser utilizado pelas inspeções do trabalho e outras autoridades competentes, com base no indicador de trabalho forçado da OIT¹⁷. Estas podem incluir práticas fraudulentas relacionadas com contratos, a cobrança aos trabalhadores e trabalhadoras de comissões excessivas de recrutamento; restrições à liberdade de circulação, retenção de documentos de identificação pessoal para além do tempo necessário para a emissão de uma autorização de trabalho; ameaças e intimidação.

¹⁶ ILO Work in Freedom Programme, *Lessons learned on the recruitment of migrant workers* (2021).

¹⁷ Ver a publicação *ILO indicators of forced labour* (2012) disponível em: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_203832/lang-en/index.htm

► ANEXOS: Estudos de caso

Anexo 1 - Estudo de caso da Autoridade das Filipinas para o Emprego no Estrangeiro

Introdução

As Filipinas são um dos principais países de origem de trabalhadores migrantes. Mais de um milhão de cidadãos e cidadãs filipinos deixam o país todos os anos para trabalhar no estrangeiro.

A migração laboral é regida pelo *Decreto Presidencial 442 (ou seja, o Código do Trabalho das Filipinas) (1974)* e pela *Lei dos Trabalhadores Migrantes e dos Filipinos no Estrangeiro, RA 8042 (1995)*. As Filipinas criaram uma autoridade competente para supervisionar o recrutamento e a colocação de trabalhadores migrantes filipinos no estrangeiro, nomeadamente a Agência de Emprego no Estrangeiro (POEA). O seu trabalho é orientado pela *revised POEA rules and regulations governing the recruitment and employment of land-based overseas Filipino workers (2016)*¹⁸, (*regras e regulamentos da POEA revistos, em matéria de recrutamento e emprego de trabalhadores filipinos no estrangeiro sediados em terra (2016)*). A POEA trabalha em estreita colaboração com o *Philippines Overseas Labour Office (POLO)*, (Gabinete do Trabalho no Estrangeiro das Filipinas), entre outros.

Destaques

Licenciamento e controlo

A POEA emite licenças a agências de recrutamento privadas (ARP) que devem aderir às normas deontológicas prescritas num *Código de Conduta do Recrutamento Ético*.

Antes da emissão de uma licença, as ARP têm de se submeter a uma entrevista coletiva para verificar as suas qualificações e de apresentar provas da existência de empregos disponíveis no estrangeiro (verificadas pelo POLO e/ou autenticadas por um consulado).

Os requerentes também devem cumprir alguns requisitos financeiros para a obtenção da licença: um capital de 5 milhões de pesos (cerca de 100 000 USD); uma taxa de registo de 25 000 pesos (cerca de 500 USD); uma taxa de licença de 100 000 pesos (cerca de 2000 USD); um depósito de garantia de 1 milhão de pesos (cerca de 20 000 USD) contra eventuais ações judiciais intentadas por trabalhadores ou trabalhadoras migrantes; e um contrato de arrendamento de um espaço destinado a escritórios com, pelo menos, 100 m².

Além disso, só é possível obter uma licença regular após o destacamento de pelo menos 100 trabalhadores migrantes abrangidos por uma licença provisória e na condição de não existirem processos laborais pendentes contra nenhuma dessas pessoas. As licenças permanentes podem ser renovadas de 4 em 4 anos. No entanto, caso existam queixas laborais pendentes apresentadas por trabalhadores ou

¹⁸ A diretiva é complementada por uma diretiva semelhante de 2016 que abrange os marinheiros.

trabalhadoras migrantes, a ARP deve depositar um montante adicional de 100 000 pesos (cerca de 2000 USD) por cada pessoa.

Importa salientar que as ARP licenciadas nas Filipinas assumem a responsabilidade coletiva e solidária com o empregador estrangeiro por todas as reclamações e responsabilidades que possam resultar do contrato de trabalho com o trabalhador ou a trabalhadora migrante. Esta cláusula de responsabilidade ganhou força com a redução do número de dias em que os juizes do trabalho nas Filipinas têm de ouvir e decidir sobre uma queixa apresentada por um qualquer trabalhador ou trabalhadora migrante (de 90 para 30 dias).

Os responsáveis pelo cumprimento da legislação laboral (*Labour law compliance officers* - LLCO) fiscalizam o cumprimento das agências de recrutamento autorizadas pelo menos uma vez, de dois em dois anos, e quando recebem uma queixa de um trabalhador migrante. Para o efeito, utilizam uma lista de controlo específica¹⁹.

De modo a poderem viajar para trabalhar no estrangeiro, as trabalhadoras e os trabalhadores migrantes filipinos necessitam de um contrato por escrito, aprovado pela POEA, e que respeite um conjunto mínimo de normas que incluem:

- o nome completo e a morada do empregador (importante no caso de um litígio laboral);
- o cargo e o local de trabalho;
- o salário mensal base + benefícios e subsídios;
- a alimentação e o alojamento (ou o equivalente em dinheiro);
- a data de início do contrato (crucial para o pagamento da remuneração mensal mesmo que não haja atividade laboral) e a duração;
- o número de horas de trabalho normais e de dias de folga;
- o pagamento de horas extraordinárias;
- o direito a licenças (incluindo faltas por doença e férias);
- cuidados médicos de urgência e dentários gratuitos;
- disposições relativas à cessação de contratos;
- condições para a resolução de litígios;
- repatriamento em caso de calamidade, pago pelo empregador.

Os regulamentos estipulam ainda que, após a assinatura do contrato aprovado pela POEA, os trabalhadores e trabalhadoras migrantes²⁰ podem ter de pagar uma taxa de colocação equivalente a um mês de salário base, no máximo (para além dos custos de documentação (incluindo o passaporte, a certidão de nascimento, o atestado médico e a segurança social). O mesmo regulamento estipula que não podem ser cobrados quaisquer outros custos aos trabalhadores e trabalhadoras migrantes e que as despesas com o recrutamento e colocação devem ser suportadas pela entidade empregadora (incluindo o visto, a autorização de trabalho/residência, a passagem aérea de ida e volta e quaisquer outras taxas e custos de avaliação).

A *Lei dos Trabalhadores Migrantes e dos Filipinos no Estrangeiro* (1995, alterada em 2010) e os respetivos regulamentos descrevem os atos de "recrutamento ilegal", incluindo o recrutamento de trabalhadores

¹⁹ Ver despacho 131-13.

²⁰ À exceção dos trabalhadores migrantes domésticos, a quem não deve ser cobrada qualquer taxa de colocação.

migrantes através de agências não licenciadas, e **proíbem uma série de práticas relacionados com o recrutamento**, nomeadamente:

- cobrança de comissões e outros custos relacionados com o recrutamento aos trabalhadores migrantes para além do que está estipulado nos regulamentos acima referidos;
- o recrutamento para empregos inexistentes ou para um trabalho diferente do prometido, ou com um empregador diferente do registado;
- a substituição do contrato de trabalho;
- a retenção de títulos de viagem dos trabalhadores migrantes para efeitos de controlo;
- a aplicação de empréstimos obrigatórios aos trabalhadores migrantes e a aplicação de taxas de juro exorbitantes (superiores a 8 por cento por ano);
- obstrução às inspeções das ARP (agências de recrutamento privadas);

Numa tentativa de garantir a transparência ao longo de toda a cadeia de migração laboral, o POLO (ou consulado filipino) também acredita os empregadores e/ou agências de colocação no estrangeiro, com base na verificação, entre outros, da sua licença comercial e das suas ofertas de trabalho.

Estes empregadores certificados no estrangeiro só podem anunciar vagas de emprego no estrangeiro através de agências de recrutamento licenciadas pela POEA (ou diretamente através de entidades governamentais).

A lei de 1995 prevê um sistema de informação governamental partilhado sobre a migração, incluindo uma lista principal de trabalhadores migrantes filipinos que partiram/retornaram, informações sobre os estrangeiros que constam da lista negra/estrangeiros indesejáveis e um sistema de acompanhamento de casos de abuso laboral no passado e no presente, desagregados por sexo, envolvendo trabalhadores migrantes do sexo feminino e masculino.

Em caso de recrutamento e/ou tráfico ilegal, o diretor do Serviço de Licenciamento e Regulamentação recomenda a emissão de uma ordem de encerramento, e a ARP e todos os seus trabalhadores são incluídos numa lista negra e são impedidos de participar em programas do governo para a contratação no estrangeiro.

A regulamentação define também os motivos para a aplicação de sanções administrativas às ARP, nomeadamente: infrações graves, como a cobrança de honorários não autorizados aos trabalhadores ou o recrutamento para trabalhos inexistentes ou diferentes dos prometidos (sanção: cancelamento da licença), infrações menos graves, como a não emissão de recibos das despesas efetuadas pelos trabalhadores (sanção: suspensão ou cancelamento da licença), e infrações leves, como o não destacamento de um trabalhador migrante no prazo de 60 dias sem justificação válida (sanção: repreensão ou suspensão da licença).

Além disso, os empregadores estrangeiros ou as agências de colocação são igualmente avaliados para efeitos de acreditação e podem ser desqualificados ou retirados da lista de empregadores estrangeiros/agências de colocação acreditadas em caso de infrações, como a cobrança de taxas aos trabalhadores migrantes por parte dos empregadores ou deduções salariais injustificadas.

A POEA possui um registo das agências de recrutamento privadas licenciadas. Esta lista é publicada periodicamente e contém as ARP (agências de recrutamento privadas) licenciadas que foram suspensas, canceladas, proibidas ou retiradas da lista.

Para incentivar a prestação de um serviço de qualidade por parte das ARP, o POEA tem também um programa de prémios. Os critérios de avaliação incluem:

- o cumprimento das normas de recrutamento e a ausência de casos de abuso no recrutamento;
- a inexistência de taxas de colocação cobradas aos trabalhadores migrantes;
- volume e qualidade do destacamento de trabalhadores migrantes e resultados na criação de novas oportunidades de trabalho.

As empresas com melhor desempenho beneficiam de um tratamento prioritário, como a prorrogação da licença por períodos mais longos, incentivos fiscais, devolução de parte da caução, participação em missões no estrangeiro lideradas pelo governo ou quotas ao abrigo de acordos bilaterais, além da inclusão numa lista pública de agências recomendadas.

Anexo 2 - Estudo de caso do Departamento do Trabalho no Estrangeiro do Vietname

Introdução

O Vietname é sobretudo um país de origem de trabalhadores e trabalhadoras migrantes. Em 2019, o Vietname registou a saída de 152 530 de pessoas para trabalharem no estrangeiro, incluindo 54 700 mulheres. A grande maioria destes trabalhadores e trabalhadoras migrou para o Japão (54,2 por cento) e para Taiwan, na China (35,7 por cento). Estes foram colocados principalmente em empregos na indústria transformadora, na construção e no trabalho doméstico.

O recrutamento de trabalhadores migrantes foi regulamentado pela Lei n.º 72 relativa aos trabalhadores convidados vietnamitas (Lei 72/2006/QH11). A 1 de janeiro de 2022, esta lei foi revogada e substituída pela Lei n.º 69 relativa aos trabalhadores vietnamitas contratados no estrangeiro (Lei 69/2020/QH14) - e é nesta lei recentemente adotada que se baseará o estudo de caso.

A função da Inspeção do Trabalho no Vietname encontra-se ao abrigo da Lei n.º 56 sobre a Inspeção do Trabalho (Lei 56/2010/QH12) e pelo Decreto 110/2017/ND-CP, que inclui o controlo e fiscalização das agências de recrutamento. A Decisão Ministerial n.º 1638/QD-LDTBXH especifica ainda que o Departamento do Trabalho no Estrangeiro (DOLAB) do Ministério do Trabalho, dos Inválidos da Guerra e dos Assuntos Sociais do Vietname (MOLISA) está incumbido de *"fornecer orientações e controlar a aplicação dos regulamentos governamentais e ministeriais aplicados a cidadãos vietnamitas que trabalham no estrangeiro com contrato"*.

Destaques

Requisitos de licenciamento da atividade das agências de recrutamento

A Lei 69 estabelece um conjunto de requisitos relativos ao funcionamento das agências de recrutamento privadas que empregam trabalhadores e trabalhadoras migrantes vietnamitas. De acordo com o artigo 10.º da lei, os requisitos de licenciamento das atividades agências incluem:

- um capital inicial de 5 mil milhões de dongos vietnamitas (cerca de 220 000 USD);
- depósito de uma caução destinada a uma conta congelada com o único objetivo de cobrir eventuais reclamações/compensações dos trabalhadores ou trabalhadoras;
- o ou a representante legal da agência tem quer cidadania vietnamita dotado de qualificação superior e 5 anos de experiência mínimos, na prestação de serviços de trabalhadores vietnamitas migrantes ou de serviços de emprego; e que não tenha sido objeto de processo judicial, quaisquer antecedentes criminais relacionados com praticas abusivas e a exploração laboral de trabalhadores e trabalhadoras migrantes vietnamitas;
- infraestruturas adequadas (propriedade própria ou estabelecimento com arrendamento de longa duração) que permitam fornecer a orientação necessária antes da partida;
- um *website*.

Obrigações das agências de recrutamento licenciadas

De acordo com o Decreto 112 (2021)²¹, as agências de recrutamento licenciadas têm a obrigação de:

²¹ Decreto 112/2021/ND-CP.

- proteger os direitos e interesses dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes vietnamitas;
- reportar o trabalhador à missão diplomática vietnamita competente no estrangeiro no prazo de 15 dias após a partida para trabalhar no estrangeiro (Art. 4.º, alínea a);
- acompanhar e supervisionar a celebração de contratos de trabalho entre trabalhadores e empregadores e resolver rapidamente os problemas (...) a pedido dos trabalhadores (Art. 4.º, alínea c)).

Importa referir que os direitos mais importantes das e dos trabalhadores vietnamitas incluem o direito de rescindir unilateralmente os contratos de trabalho - se forem maltratados/as ou explorados/as pelos empregadores ou se enfrentarem risco de vida ou assédio sexual durante o seu trabalho no estrangeiro (Art. 6.º da Lei 69).

Além disso, as agências de recrutamento devem ter celebrado acordos de cedência de mão de obra com entidades empregadoras no estrangeiro antes de serem autorizadas a recrutar trabalhadores ou trabalhadoras migrantes vietnamitas. Estes **acordos de fornecimento de mão de obra devem cumprir determinados requisitos mínimos** (ver Art. 19.º da Lei 69)²² em função dos quais os contratos de trabalho podem ser avaliados. Estes requisitos incluem pormenores relativos a:

- duração dos contratos;
- tipo de trabalho;
- local de trabalho;
- horário de trabalho e de descanso;
- saúde e segurança no trabalho
- salário e outras regalias, bem como um regime de horas extraordinárias;
- outras condições de trabalho;
- alojamento e deslocações;
- tratamento médico;
- seguros;
- cláusulas de cessação de contratos;
- comissões pagas pelos beneficiários no estrangeiro (se aplicável);
- cobertura das despesas de deslocação;
- acordos para a resolução de litígios.

Estes contratos de cedência de mão de obra visam garantir que as agências de recrutamento vietnamitas efetuam o processo de **devida diligência** junto dos empregadores antes de enviarem trabalhadores e trabalhadoras vietnamitas para o estrangeiro.

As condições mínimas para um contrato tipo de prestação de serviços entre a agência de recrutamento vietnamita e o ou a trabalhadora migrante estão definidas na Circular 21 (2021)²³, em conformidade com o artigo 6.º da Lei 69, que enuncia os direitos e obrigações dos trabalhadores migrantes, nomeadamente:

- Auferir o salário, e os benefícios da segurança social, do seguro de acidentes de trabalho e de outras políticas, de acordo com os contratos de trabalho;

²² Um modelo de contrato de trabalho correspondente encontra-se em anexo à Circular 22/2013/TT-BLĐTBXH. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=97044.

²³ Circular 21/2021/TT-BLĐTBXH.

- rescindir de forma unilateral o contrato de trabalho caso sejam vítimas de maus-tratos, exploração, correrem risco de vida ou forem vítimas de assédio sexual durante o período de trabalho no estrangeiro;
- apresentar queixas e intentar ações judiciais contra a violação da regulamentação e da lei no âmbito da contratação de trabalhadores vietnamitas para o estrangeiro.

Práticas de recrutamento ilícitas que os inspetores devem fiscalizar

O artigo 7.º da Lei n.º 69 enumera as práticas ilícitas de recrutamento que orientam a ação dos inspetores do trabalho na sua tarefa de controlo e fiscalização das agências de recrutamento, entre as quais:

- prestar informações falsas aos trabalhadores migrantes no processo de recrutamento (Art. 7.º, para. 1);
- explorar trabalhadores migrantes recorrendo à migração ilegal, ao tráfico de seres humanos, a abusos laborais ou a outras violações da lei e dos regulamentos (Art. 7.º, para. 1);
- maus-tratos a trabalhadores em assuntos relacionados com a sua colocação no estrangeiro (Art. 7.º, para. 4)
- prestação de serviços de recrutamento de trabalhadores migrantes vietnamitas sem licença (ou utilizando a licença de outra pessoa) (Art. 7.º, para. 5 e Art. 8.º);
- recrutamento ilegal de trabalhadores migrantes vietnamitas (Art. 7.º, para. 6);
- exploração do processo de seleção e preparação dos trabalhadores migrantes através da cobrança de taxas ilegais (Art. 7.º, para. 7);
- cobrança aos trabalhadores de comissões de intermediação (Art. 7.º, para. 8);
- cobrança de comissões de serviço aos trabalhadores contra esta lei²⁴ (Art. 7.º, para. 9);
- recrutamento de trabalhadores migrantes para atividades perigosas com elevados riscos para a saúde (Art. 7.12/13).

Regime sancionatório

Os inspetores do trabalho podem impor sanções administrativas às agências de recrutamento (em conformidade com o artigo 16.º da Lei 69 e com o Decreto n.º 28/2020/ND-CP²⁵), caso se verifique alguma das infrações acima referidas, relacionadas com o recrutamento (no âmbito das práticas ilícitas de recrutamento). O Decreto n.º 12 (2022)²⁶ enuncia detalhadamente as infrações e respetivas sanções, incluindo a aplicação de coimas no valor de 45-60 milhões de VND (aproximadamente 2000 – 2650 USD) no caso de exercício da atividade sem uma licença válida (Art. 7.º) e de coimas no valor de 50-75 milhões de VND (aproximadamente 2200 - 3300 USD) no caso de burla a trabalhadores migrantes (Art. 8.º). Outras possíveis sanções incluem a suspensão das licenças, medidas de reparação e de mitigação (como a exigência da devolução das comissões cobradas ilegalmente aos trabalhadores migrantes) e a revogação das licenças.

²⁴ O artigo 23.º da Lei n.º 69 estabelece que, se uma parte ou a totalidade da comissão de serviço for assegurada pelos empregadores ou pelos destinatários estrangeiros, os trabalhadores pagarão apenas o montante adicional exigido por lei. O montante pago pelos trabalhadores migrantes vietnamitas não deve exceder um mês do seu salário por cada 12 meses de trabalho, e até um máximo de 3 meses de salário se o contrato exceder os 36 meses.

²⁵ <http://english.molisa.gov.vn/Pages/Document/Detail.aspx?Id=39440>.

²⁶ Decreto 12/2022/NDD-CP.

Além disso, os inspetores do trabalho podem denunciar e registar as infrações relacionadas com o recrutamento para efeitos de investigação criminal por parte da autoridade de segurança pública/polícia e da magistratura²⁷.

Controlo e fiscalização das atividades e indicadores de desempenho

Em 2021²⁸, estavam ativas no Vietname mais de 500 agências de recrutamento a operar com licenças válidas, maioritariamente sediadas em Hanói e na cidade de Ho Chi Minh.

O controlo e fiscalização das atividades destas agências de recrutamento é da responsabilidade da divisão de inspeção do Departamento do Trabalho no Estrangeiro (DOLAB) do Ministério do Trabalho, dos Inválidos da Guerra e dos Assuntos Sociais (MOLISA), em conformidade com o Decreto 110/2017/ND-CP, e ao Serviço de Inspeção do MOLISA.

Durante o exercício das suas funções, os inspetores do trabalho analisam, entre outros aspetos, os contratos de prestação de serviços entre trabalhadores migrantes e as agências de recrutamento, o recrutamento efetivo dos trabalhadores e trabalhadoras (e cessação), a gestão dos trabalhadores e das trabalhadoras com contrato celebrado com as agências de cedência de mão se obra, a gestão financeira e os possíveis litígios, bem como a resolução dos mesmos.

Os registos de desempenho do MOLISA indicam que, anualmente, cerca de 10 por cento de todas as agências de recrutamento com licenças válidas são alvo de ações inspetivas. Nos últimos 5 anos (2016-2020), foram fiscalizadas 264 agências de recrutamento, sendo aplicadas coimas a 83 agências (num total de 8 mil milhões de VND (cerca de 350 000 USD). À aplicação destas sanções acresce a revogação de 15 licenças de agências.

As infrações mais comuns comunicadas pela MOLISA incluem:

- licenças expiradas;
- falta de pessoal qualificado nas agências de recrutamento;
- os contratos de prestação de serviços celebrados entre os trabalhadores/as e os agentes de recrutamento carecem de informações específicas e/ou são incoerentes com o contrato de fornecimento de mão de obra celebrado entre o empregador estrangeiro e a agência de recrutamento;
- não - respeito da legislação sobre as comissões de recrutamento;
- falta de informação nos anúncios relacionados com o recrutamento.

²⁷ Ver o artigo 11.º da Lei 56 sobre a coordenação entre os organismos que exercem a função de inspeção e os organismos e organizações interessados.

²⁸ Em outubro de 2021, existiam 524 agências de recrutamento habilitadas a recrutar trabalhadores vietnamitas para trabalhar no estrangeiro (ver comunicação entre a OIT e o DOLAB).

Anexo 3 - Estudos de caso da Autoridade responsável pelos abusos cometidos por agências de trabalho temporário no Reino Unido

Introdução

Nos últimos 30 anos, o Reino Unido (RU) tem acolhido migrantes de todo o mundo (embora um número menor de migrantes tenha saído). Desde o início do século (e até ao Brexit), o Reino Unido tem assistido a um afluxo cada vez mais substancial de trabalhadores e trabalhadoras migrantes da Europa de Leste, principalmente para trabalhos pouco qualificados.

Embora a migração laboral dos países da UE tenha entrado em declínio desde o Brexit e a concessão de vistos de trabalho a cidadãos e cidadãs de países não-europeus tenha diminuído 40 por cento em 2020 (provavelmente devido aos confinamentos relacionados com a COVID-19), o número de vistos para trabalho sazonal aumentou, de forma considerável, 192 por cento no mesmo período²⁹.

Apesar de se verificarem alterações significativas das características das migrações na sequência do Brexit, a legislação relativa às agências de recrutamento e de colocação no emprego nos principais setores da economia do Reino Unido continua a basear-se na lei sobre o licenciamento de agências de trabalho temporário. Esta lei foi adotada em 2004, na sequência da morte trágica de vários trabalhadores migrantes chineses envolvidos na apanha de marisco no Noroeste de Inglaterra, e tem relevância direta para trabalhadores migrantes que são recrutados e recrutadas para trabalhos pouco qualificados.

Destaques

Lei sobre o licenciamento de agências de trabalho temporário (2004) (*Gangmasters (Licensing) Act*)

A lei sobre o licenciamento de agências de trabalho temporário criou um sistema de licenciamento obrigatório para agentes fornecedores de mão de obra e para as agências de emprego em setores específicos - nomeadamente o da agricultura, horticultura, apanha de marisco e todas as atividades de transformação e acondicionamento associados. Criou também a Autoridade responsável pelos abusos cometidos por agências de trabalho temporário (GLAA). A GLAA é uma entidade pública não-departamental (NDPB), da tutela do Ministério do Interior. A sua missão é emitir licenças para os prestadores de serviços de mão de obra em setores específicos, assegurar o cumprimento da lei através de ações de fiscalização e investigar possíveis violações da lei. Desde 2017, a GLAA alargou os poderes de investigação a todo o mercado de trabalho, com o objetivo de proteger os trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) da exploração. Isto proporcionou aos agentes especializados da GLAA poderes policiais, incluindo a capacidade de efetuar detenções, e a autoridade para investigar uma série de outras infrações ao mercado de trabalho, incluindo o crime de trabalho forçado previsto na Lei da Escravatura Moderna, de 2015 do Reino Unido.

A lei estabelece como infrações penais:

- os prestadores de serviços de recrutamento e colocação no emprego que exercem a sua atividade sem uma licença válida (ou que possuem uma licença que pertence a outra pessoa);
- os empregadores dos referidos setores utilizarem conscientemente os serviços de uma agência que preste aqueles serviços sem autorização;

²⁹ Fonte: Observatório das Migrações do Reino Unido disponível em <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/work-visas-and-migrant-workers-in-the-uk/>

- impedir um oficial da GLAA de exercer as suas funções.

A GLAA exige que os agentes recrutadores dos países de origem solicitem igualmente uma licença junto da GLAA e cumpram os seus termos e condições. Desta forma, a GLAA pode responsabilizar uma agência pelo que foi dito aos trabalhadores migrantes no país de origem, mesmo sem jurisdição extraterritorial.

Licenciamento das agências de recrutamento e colocação no emprego

As **normas de conceção de licenças** exigem que as entidades prestadoras de serviços de recrutamento que solicitam uma licença, cumpram um conjunto de requisitos legais relativos ao emprego, aos salários, obrigações para com a contribuições para a segurança social e fiscais, à habitação e à imigração. Os candidatos devem respeitar as normas³⁰ em oito domínios, que incluem:

- Conduta ética e responsável (ou seja, ter conhecimento das normas de licenciamento; não ter qualquer condenação penal anterior por fraude, violência, trabalho forçado, tráfico de seres humanos, chantagem e assédio, entre outros);
- Cumprimento de todos os requisitos legais em vigor em matéria de salários e impostos;
- não submeter um trabalhador ou trabalhadora a maus-tratos (incluindo a prestação de falsas informações quanto à natureza do trabalho, remuneração ou condições de vida, aproveitamento de pessoas em contextos de vulnerabilidade, recurso a ameaças, uso de violência, uso da força, restrição de movimentos, retenção de documentos de identificação, empréstimo de dinheiro sem condições de reembolso estipulado por escrito);
- cooperação com a entidade empregadora para garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores;
- Isenção de comissões aos trabalhadores e trabalhadoras por quaisquer serviços de procura de emprego;
- Informação prévia aos trabalhadores e trabalhadoras das condições contratuais por escrito antes do contrato ser celebrado, devendo o/a titular da licença manter um registo das mesmas, juntamente com os nomes dos empregadores da mão de obra ou dos subcontratantes;
- qualquer trabalhador ou trabalhadora deve poder rescindir o contrato de trabalho com o devido aviso prévio;
- recorrer apenas a um subcontratante e/ou outro prestador de serviços de mão de obra que possua uma licença válida da GLAA (e isto inclui os possíveis prestadores de serviços de recrutamento de estrangeiros).

Após a apresentação do requerimento de licença, a GLAA analisará toda a documentação de acordo com as normas, realizará verificações com outras autoridades do Reino Unido (e, se necessário, com as autoridades de outros países com competências para impor a lei), determinará a necessidade ou não de uma intervenção inspetiva e atribuirá uma pontuação que determinará se a licença é aprovada ou recusada. As licenças de atividade são emitidas por um período de doze meses.

No final de 2021, existiam cerca de 1000 agências de trabalho temporário autorizadas, com sede no Reino Unido e no estrangeiro³¹, que forneciam trabalhadores temporários contratados para os setores sob jurisdição da GLAA.

Controlo e Fiscalização dos agentes de recrutamento

O controlo e a fiscalização dos titulares de licenças é feita com base no cruzamento de informações, para garantir que a investigação incide sobre os agentes com maior risco de exploração das vítimas (e é

³⁰ Para mais informações, consultar: <https://www.gla.gov.uk/media/5963/licensing-standards-october-2018-final-reprint-jan-2020.pdf>

³¹ Isto é, em dezembro de 2021, existiam 1077 licenças ativas, das quais 90 eram de agências com sede fora do Reino Unido.

realizada de acordo com as normas de licenciamento). Estas informações são provenientes de diversas fontes e incluem informações dos países de origem.

Caso se verifiquem infrações de menor gravidade às normas de licenciamento, poderão ser impostas condições de licenciamento adicionais. Estas condições adicionais identificam as irregularidades que devem ser corrigidas dentro de um prazo estipulado. A não resolução atempada destas questões pode implicar a revogação da licença.

Em caso de infração grave às normas de licenciamento, a licença será revogada. Se o incumprimento das normas representar um risco grave para a saúde, bem-estar e segurança dos trabalhadores, a revogação pode ser imediata. Isto significa que a entidade empregadora não poderá continuar a exercer a sua atividade. Se o fizer, será investigada e poderá ser objeto de uma ação judicial.

Na eventualidade de a natureza do tratamento prestado aos trabalhadores e trabalhadoras constituir uma situação de trabalho forçado, o caso será encaminhado para os agentes da GLAA com poderes policiais específicos para investigar a alegada infração. Isto pode resultar numa ação judicial.

O GLAA coopera com a polícia e com a agência nacional de combate ao crime (NCA), especialmente em casos de suspeita de infrações penais³². No entanto, os seus poderes adicionais³³, concedidos em 2016, permitem-lhe conduzir investigações criminais sobre um maior número de infrações cometidas no mercado de trabalho, incluindo o crime de trabalho forçado.³⁴

Os procedimentos operacionais, aplicáveis ao trabalho da equipa do GLAA são previamente definidos e encontram-se integrados num código de práticas³⁵ e abrangem as visitas inspetivas tanto às agências de recrutamento (ou seja, os recrutadores) como aos utilizadores de mão de obra (ou seja, empresas).

Segundo o relatório do ano de 2019-2020³⁶, o GLAA participou em cerca de 400 investigações (das quais 226 foram conduzidas pelo próprio GLAA), que resultaram na identificação de 15 186 potenciais vítimas de exploração e em numerosas detenções, mandatos de execução e condenações, incluindo as de pessoas envolvidas em crimes graves.

Definição de prioridades

O GLAA tem como principal objetivo **proteger os trabalhadores e trabalhadoras contra práticas ilícitas e a exploração**. Baseia-se numa abordagem proporcional que dá prioridade à penalização eficaz dos agentes que exploram e maltratam os trabalhadores e trabalhadoras³⁷ (colaborando em simultâneo com as empresas onde verificam incumprimentos de baixa gravidade para garantir que os agentes registados possam cumprir as normas de licença).

³² No caso da Inglaterra e do País de Gales (não da Escócia e da Irlanda do Norte).

³³ Ver secção 12 da Lei da Imigração de 2016 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/12/enacted> e os pormenores desses poderes - <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/520/contents/made>

³⁴ Ver secção 3(3) da Lei da Imigração de 2016 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/3/enacted>

³⁵ Ver: "Code of practice on compliance, enforcement, labour market and modern slavery investigations" (2018) disponível em: <https://www.gla.gov.uk/our-impact/how-we-inspect-and-prosecute>.

³⁶ De: *Gangmasters and labour abuse authority; Annual report and accounts*; 1 de abril de 2019 – 31 de março de 2020 em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/961100/GLAA_Annual_Report_and_Accounts_2019-20_Large_Print_Version_10.02.21_dated_7_January.pdf

³⁷ Esta prioridade é ilustrada no último relatório anual do GLAA (ou seja, de 1 de abril de 2019 a 31 de março de 2020), que refere o seguinte: "Graças ao nosso trabalho, os colegas do GLAA podem ver, em primeira mão, o impacto devastador que o trabalho forçado e obrigatório tem nas suas vítimas; pessoas que vivem em condições precárias, obrigadas a trabalhar em ambientes inseguros, que estão sujeitas à servidão como forma de pagamento de dívidas e que, muitas vezes, enfrentam ameaças e coações que as fazem temer quem os explora. É isto que motiva a nossa organização a fazer todos os possíveis para evitar práticas abusivas, identificar e ajudar as vítimas e punir as violações daqueles que utilizam as pessoas como se fossem mercadorias".

Parcerias

O GLAA trabalha tanto de forma independente como em colaboração diferentes autoridades parcerias com competências para executar a lei, entre os quais as forças policiais. As investigações do GLAA são, maioritariamente, realizadas através de parcerias entre várias agências e incluem as forças policiais a Agência Nacional do Crime (NCA) e as autoridades públicas de administração local.

Abordagem de prevenção

Além do licenciamento, da inspeção e execução da lei, o GLAA também se foca na prevenção da exploração, melhorando a sensibilização deveres e direitos, ajudando os trabalhadores e trabalhadoras a compreender os seus direitos e a saber onde denunciar comportamentos de exploração.

O trabalho de prevenção é particularmente importante nos setores e atividades económicas em que o GLAA não tem atualmente poderes de licenciamento. Para o efeito são celebrados protocolos de cooperação com empresas para proteger os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) em setores como a construção³⁸, o comércio a retalho e a indústria de confeção de vestuário.

O requisito de divulgação das empresas ao abrigo da Lei da Escravatura Moderna, de 2015 contribuiu para proteger os trabalhadores e trabalhadoras (migrantes) das práticas abusivas. As empresas abrangidas por esta lei devem apresentar anualmente um relatório sobre as medidas tomadas durante cada ano fiscal, para garantir que a escravatura e o tráfico de seres humanos não ocorrem na sua própria empresa ou em qualquer nível das suas cadeias de abastecimento.

Anexo 4 - Estudo de caso da Secção de Serviços de Emprego, Província de Manitoba, Canadá

Introdução

Estima-se que o número de migrantes no Canadá ronde os 300 000 por ano, o que constitui uma das comissões mais elevadas por habitante de qualquer país do mundo. Em 2020, mais de oito milhões de imigrantes tinham residência permanente no Canadá, ou seja, cerca de 21,5 por cento da população total³⁹.

O Canadá dispõe de um programa de trabalhadores temporários estrangeiros que permite que os e as migrantes com contrato possam trabalhar naquele país durante um determinado período. Em 2020, este programa contava com cerca de 77 000 titulares de licenças⁴⁰.

Tendo em conta que as trabalhadoras e trabalhadores migrantes temporários enfrentam abusos específicos relacionados com o recrutamento, a província canadiana de Manitoba introduziu, em 2008, a Lei de Proteção e Recrutamento de Trabalhadores de Manitoba (WRAPA). A lei estabelece requisitos rigorosos em matéria de recrutamento e a sua aplicação é controlada pelo *Employment Standards Branch*

³⁸ Só no setor da construção, existem mais de 200 empresas que assinaram o protocolo de proteção dos direitos dos trabalhadores neste setor (em janeiro de 2021).

³⁹ Ver: <https://www.statista.com/topics/2917/immigration-in-canada/#dossierKeyfigures>.

⁴⁰ Id.

(ESB). Outras províncias canadianas introduziram regulamentos semelhantes nos anos seguintes⁴¹ com requisitos ainda mais rigorosos.

Destaques

Lei de Recrutamento e Proteção dos Trabalhadores de Manitoba (WRAPA) (2008)

A *Lei de Recrutamento e Proteção dos Trabalhadores (WRAPA)* da província de Manitoba surgiu na sequência de casos de evidentes práticas abusivas contra trabalhadores e trabalhadoras migrantes num contexto em que os trabalhadores migrantes temporários se encontram obrigados a trabalhar para um empregador específico (enquanto os trabalhadores e trabalhadoras canadianos podem demitir-se do emprego por iniciativa própria). Os abusos detetados incluíram o pagamento de comissões de recrutamento exorbitantes, a fraude relacionada com os contratos, a coerção e o abuso do estatuto de migrante vulnerável.

A Lei WRAPA proíbe os recrutadores de cobrarem comissões aos trabalhadores e trabalhadoras migrantes e proíbe as entidades empregadoras de recuperarem essas despesas de recrutamento cobrando-as ou deduzindo-as nos salários. A lei aplica-se a todas os migrantes em todos os setores de atividade em Manitoba e prevê a atribuição de licenças às agências de recrutamento e o registo dos empregadores, estando associada a medidas de aplicação pró-ativas. Esta lei criou igualmente um sistema de recolha de dados que permite ao público verificar o cumprimento dos requisitos de licenciamento.

Requisitos de licenciamento das agências de recrutamento de trabalhadores migrantes temporários

Os requisitos de licenciamento (no ESB) para as agências de recrutamento envolvidas no recrutamento de trabalhadores migrantes incluem:

- Divulgação completa das informações financeiras
- Informações detalhadas sobre a agência e as pessoas implicadas
- Disponibilidade para se submeter a um inquérito do ESB sobre o histórico e as relações comerciais da agência
- Conservar os registos detalhados dos contratos de recrutamento
- Provisão de uma caução de 10 000 CAD ao diretor da ESB (para reembolsar os trabalhadores migrantes em caso de necessidade)
- Deve ser titular de uma licença profissional, através da filiação de uma associação profissional que emita uma acreditação para exercer no Canadá (ou seja, a *Law Society of Manitoba* (Sociedade de Direito de Manitoba) ou o *Immigration Consultants of Canada Regulatory Council* (Conselho Regulador dos Consultores de Imigração do Canadá)).

A exigência de uma licença profissional introduz um segundo nível de controlo essencial. Enquanto o ESB comunica com as associações que emitem as licenças profissionais ao deparar-se com um problema com um dos seus membros, os recrutadores podem também arriscar ver a sua licença profissional comprometida por uma violação da lei.

⁴¹ Incluindo a Nova Escócia (em 2011), Alberta (em 2012), Saskatchewan (em 2013) e New Brunswick (em 2014).

Em conjunto, estes requisitos específicos impõem um nível de transparência ao setor do recrutamento em Manitoba que pode contribuir para evitar práticas ilícitas contra os trabalhadores e trabalhadoras migrantes.

Requisitos de registo da entidade empregadora

As entidades empregadoras que pretendam contratar migrantes também são obrigadas a registar-se no ESB e não podem recorrer a um recrutador que não possua uma licença ao abrigo da lei.

Para se registarem, os empregadores devem:

- fornecer detalhes sobre a sua atividade, a entidade responsável pelo recrutamento do trabalhador estrangeiro e o posto de trabalho irá(ão) ocupar;
- estar em conformidade com os normativos legais e não registarem violações pendentes da legislação do trabalho;
- fornecer informações detalhadas sobre o ou a trabalhadora, os seus contactos e dados sobre o seu trabalho e funções;
- estarem preparados para fornecer registos de despesas e quaisquer contratos ou acordos assinados com trabalhadores migrantes;
- declarar se está ou não a recorrer a uma agência de recrutamento para recrutar migrantes.
- NB: Em caso de recrutamento direto, o empregador é responsável por reembolsar o ou a trabalhadora migrante de quaisquer montantes relacionados com o recrutamento. Em caso de recrutamento através de uma agência autorizada, essa agência é responsável por reembolsar o trabalhador ou trabalhadora por quaisquer custos relacionados com o recrutamento.

Os empregadores que se candidatam à contratação de migrantes podem ser inquiridos pelo ESB a fim de verificar a sua conformidade com a legislação laboral, sendo-lhes então recordada a sua responsabilidade em caso de abusos relacionados com o recrutamento (como o pagamento de taxas de recrutamento por trabalhadores migrantes). Se o inquérito revelar algum problema, o ESB recusará o pedido de registo da entidade empregadora até que este esteja resolvido.

Inspeções direcionadas

Em complemento dos inquéritos prévios às agências de recrutamento e aos empregadores antes da colocação de trabalhadores migrantes, o ESB efetua também uma visita de inspeção ao local de trabalho. Tem como alvo, locais de trabalho em setores específicos onde se sabe que há migrantes a trabalhar (ou seja, no setor agrícola, na produção industrial e na restauração). A seleção dos estabelecimentos ou unidades económicas é feita com base em fatores de risco, no histórico de conformidade e em possíveis denúncias (em vez de depender de hipotéticas queixas de trabalhadores/as migrantes). As visitas inspetivas decorrem em estreita colaboração com entidades governamentais provinciais e federais, incluindo o serviço de fronteiras canadiano e a polícia. No total, o ESB realiza anualmente cerca de 400-450 visitas inspetivas proativas (incluindo a recolha de informações sobre as empresas durante o processo de licenciamento da atividade de contratação de migrantes).

Nos termos da Lei de Manitoba, os inspetores do ESB estão autorizados a entrevistar os trabalhadores e trabalhadoras migrantes à chegada ao Canadá e a obter cópias de todos os acordos e contratos de recrutamento, assim como registos das despesas efetuadas durante o recrutamento. A fim de verificar a exatidão das informações, o ESB volta a entrevistar algumas dessas pessoas mais tarde, após a sua colocação.

Aplicação de Sanções

A ocorrência de práticas ilícitas contra trabalhadores e trabalhadoras migrantes está sujeita à aplicação de coimas com valores significativos (por exemplo, até 50 000 CAD).

Adicionalmente, os migrantes que tiverem pago comissões de recrutamento em qualquer altura do processo de recrutamento serão reembolsados pela caução que as agências de recrutamento pagam aquando do licenciamento. As licenças de agências de recrutamento em situação de incumprimento podem ser revogadas em caso de práticas abusivas.

Replicação e inovação

Seguindo o exemplo de Manitoba, outras províncias canadianas desenvolveram regulamentos semelhantes, e várias delas incluíram cláusulas adicionais para que os empregadores possam conhecer e escolher as agências de recrutamento, incluindo:

- obrigações de comunicação reforçadas que exigem que os agentes de recrutamento revelem todos os seus parceiros, filiais ou agentes dentro ou fora da província;
- cláusulas que obrigam esses agentes a fornecer informações sobre a sua residência na província;
- informações completas sobre qualquer outra empresa detida ou gerida pelo recrutador, uma lista de todos os países onde tenciona recrutar, os nomes de quaisquer agências ou indivíduos com quem tenciona trabalhar em países estrangeiros e uma lista de todas as empresas associadas às suas atividades de recrutamento;
- responsabilizar as entidades empregadoras pelas comissões de recrutamento cobradas aos trabalhadores e trabalhadoras caso o empregador tenha recrutado essas pessoas por intermédio de um recrutador não autorizado;
- criação de infrações específicas para os empregadores que utilizem recrutadores não autorizados.

Estas exigências para aumentar a transparência proporcionam elementos de controlo suplementares durante as visitas inspetivas e presume-se que aumentem o nível de proteção dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes contra práticas abusivas durante o recrutamento.

Cabe ainda referir que a província de Saskatchewan proíbe não só a cobrança de comissões de recrutamento a trabalhadores, como também um conjunto de outros atos, como os que se seguem:

- prestar informações falsas ou suscetíveis de induzir em erro;
- confiscar documentos pessoais de trabalhadores e trabalhadoras migrantes;
- ameaçar ou exercer represálias reais contra o/a migrante e/ou os membros da sua família.

Acordos transfronteiriços

A Província de Manitoba assinou Memorandos de Entendimento (MoUs) com alguns dos principais países de origem dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes, incluindo as Filipinas. Este MoU exige que os agentes de recrutamento filipinos que enviam migrantes para Manitoba, cumpram as os requisitos da legislação vigente em Manitoba (ou seja, que proíbam as comissões de recrutamento pagas pelos trabalhadores migrantes) e que as agências de recrutamento em Manitoba só possam celebrar acordos com recrutadores filipinos licenciados pelo Governo das Filipinas.

Anexo 5 - Estudo de casos de inspeção social na Bélgica e nos Países Baixos

Introdução

Tanto a Bélgica como os Países Baixos são países de acolhimento de trabalhadores migrantes. Esses e essas trabalhadoras provêm de países da União Europeia (UE) e de países terceiros. Embora este grupo inclua os trabalhadores de elevadas qualificações em setores como as tecnologias da informação, os cuidados de saúde e a educação, há um número significativo de migrantes menos qualificados que trabalham no setor da construção, da agricultura, do trabalho doméstico e dos transportes; e, tal como noutros países da UE, existem entre aqueles migrantes trabalhadores "não declarados"⁴² e um número crescente de trabalhadores "destacados" temporariamente.

As inspeções do trabalho da Bélgica e dos Países Baixos são um dos principais intervenientes na luta contra o tráfico de seres humanos e outras práticas ilícitas relacionadas com o trabalho, incluindo formas pouco éticas e injustas de recrutamento.

Os direitos e as responsabilidades dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes e dos seus empregadores em matéria de recrutamento são regidos pela Lei do Emprego de Estrangeiros na Bélgica (1999) e nos Países Baixos (1994) e orientados pelas diretivas da UE, incluindo a Diretiva 2009/52/CE relativa a sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular e a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores⁴³.

Destaques

Equipas de inspeção multidisciplinares com formação específica

Na Bélgica e nos Países Baixos, a autoridade do trabalho dispõe de inspetores com formação específica, **capazes de identificar sinais** de tráfico de seres humanos através de visitas ao local de trabalho, incluindo a atenção às irregularidades relacionadas ao recrutamento, como a fraude contratual e a servidão por dívidas⁴⁴.

Estes inspetores do trabalho podem efetuar **visitas sem aviso prévio a qualquer local de trabalho, em qualquer setor e a qualquer hora do dia**, e atuam de acordo com um entendimento mais amplo de que a exploração do trabalho e o tráfico de seres humanos são crimes que não são facilmente comprovados em flagrante delito.

São profissionais altamente qualificados que colaboram com outras autoridades em equipas de **natureza multidisciplinar**, que podem incluir as forças policiais e os municípios e, na Bélgica, também os inspetores sociais e os inspetores do trabalho descentralizados⁴⁵.

⁴² Ver site da plataforma europeia para o combate ao trabalho não declarado em: <https://ec.europa.eu/social/udw>

⁴³ Ver a diretiva revista da UE relativa aos trabalhadores destacados disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.173.01.0016.01.ENG

⁴⁴ Ver manual do trabalho em equipa disponível em https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20160211/bijlage_manual_for_experts_on/document3/f=/vk1heepgrfmn.pdf

⁴⁵ Os inspetores federais e locais têm funções diferentes na Bélgica.

Em ambos os países, todos os trabalhadores e trabalhadoras, incluindo migrantes, são entrevistados em privado durante o processo de fiscalização e as queixas são tratadas de forma confidencial (incluindo as dos trabalhadores migrantes em situação irregular).

Ao detetarem potenciais vítimas de tráfico para fins de exploração laboral, os inspetores devem cooperar com outras entidades envolvidas de modo a informarem as potenciais vítimas dos seus direitos.

Seleção de empresas com base em informações fidedignas

As equipas de inspeção **têm como alvo** os locais de trabalho nos **setores** económicos de maior risco de práticas ilícitas contra trabalhadores e trabalhadoras migrantes, como a agricultura, a construção, os transportes, a hotelaria e os serviços de limpeza. Na Bélgica, outras atividades que merecem especial atenção incluem os salões de beleza e os restaurantes exóticos. Nos Países Baixos, a atenção centra-se nas agências de emprego fraudulentas e nos centros de distribuição. Nestes setores, a fiscalização incide sobre os locais de trabalho onde se presume haver práticas abusivas e/ou violações da legislação laboral.

A seleção das empresas nestes setores **baseia-se em informações fidedignas** e resulta da recolha de dados provenientes de várias fontes de informação, de serviços públicos (por exemplo, autoridades fiscais, serviços de segurança social, serviços de migração económica), canais de reclamação, sindicatos, ONG e centros de investigação/especialização. Esta definição de objetivos também se baseia no diálogo social.

Nos Países Baixos, a *Foreign Nationals Employment Act (Wav)* (lei relativa ao emprego de cidadãos estrangeiros) proíbe expressamente os empregadores de empregarem estrangeiros que não tenham livre acesso ao mercado de trabalho neerlandês sem uma autorização de trabalho válida. Nos Países Baixos, as entidades empregadoras são obrigadas por lei [Lei relativa ao emprego de cidadãos estrangeiros, alínea a) artigo 15.º)], a registar aqueles e aquelas trabalhadoras. Este registo, em combinação com as informações das autoridades fiscais e da UWV⁴⁶, permite detetar a existência de atividades irregulares e práticas abusivas. A Bélgica aplica uma modalidade semelhante⁴⁷.

Na Bélgica, define-se o objetivo das ações de inspeção conjuntas em reuniões mensais com os principais intervenientes e no âmbito de um plano de ação anual global que abrange cerca de 10 000 inspeções conjuntas por ano (e que envolve cerca de 400 inspetores com formação específica).

Capacidade de inspeção e objetivos

De modo a realizar ações inspetivas exaustivas - incluindo as visitas aos locais de trabalho através de observações diretas, entrevistas aprofundadas, recolha de provas, realização de visitas de acompanhamento, consulta de outros intervenientes e análise de documentos - é crucial dispor de um número suficiente de profissionais com as competências adequadas. Adicionalmente, o tempo consagrado à apresentação de relatórios pode ter um impacto significativo no resultado em tribunal dos casos de práticas abusivas denunciadas⁴⁸. Embora existam recursos de inspeção limitados tanto na Bélgica como nos Países Baixos, estes são consideráveis quando comparados com os disponíveis em muitos outros países; e enquanto a inspeção do trabalho na Bélgica enfrenta uma maior pressão em

⁴⁶ Abreviatura de *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (UWV), que é a autoridade responsável pelos seguros de proteção social dos trabalhadores.

⁴⁷ Através da lei federal "Tewerkstelling buitenlandse werknemers" (Contratação de trabalhadores estrangeiros) (30 de abril de 1999) e de decretos regionais, como o decreto flamengo de 10 de dezembro de 2010 sobre "private arbeidsbemiddeling" (agências privadas de colocação) (uma vez que a autorização de trabalho de estrangeiros na Bélgica é regulada a nível regional) - ver: <https://werk.belgie.be/nl/themas/internationaal/buitenlandse-werknemers>.

⁴⁸ Ver: ILO, *Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation; The role of labour inspectors in Belgium and the Netherlands* (abril de 2021).

termos de capacidade⁴⁹, a Autoridade do Trabalho dos Países Baixos beneficiou de um aumento financeiro de 50 milhões de euros para a expansão do quadro de pessoal em 2017⁵⁰. Não obstante, a UE/FRA⁵¹ recomendou aos Países Baixos que aumentassem a frequência das suas inspeções específicas⁵².

Na Bélgica, os inspetores do trabalho têm objetivos gerais quanto ao número de ações inspetivas que devem concluir. Vale a pena referir que aqueles números podem não ser cumpridos, quando os casos de infrações graves exigem uma investigação mais exaustiva.

A Autoridade do Trabalho dos Países Baixos prevê a taxa de execução preferencial (da legislação laboral) para os anos de 2020 a 2023⁵³, o que contribui de forma diferente para manter o foco no trabalho dos inspetores.

Outros pontos de interesse

Além de impor sanções por incumprimento/ violação da lei aos empregadores, a inspeção do trabalho, tanto na Bélgica como nos Países Baixos, pode também emitir advertências e/ou exigir melhorias dentro de um determinado prazo. Podem também recorrer a medidas preventivas, como a defesa da conformidade junto dos empregadores e de campanhas de sensibilização vocacionadas para os trabalhadores migrantes, nas línguas relevantes, e operadas em colaboração com outras agências, como ilustrado pela campanha "direitos para todas as estações", centrada na situação dos trabalhadores sazonais na agricultura⁵⁴.

Desde 2017, é obrigatório que as agências de colocação de trabalhadores temporários estrangeiros na Bélgica se registem no sistema nacional LIMOSA para poderem prestar os seus serviços. Aplicam-se regras estritas às licenças de funcionamento, nomeadamente: a inexistência de dívidas sociais ou fiscais, o cumprimento de todos os regulamentos, a obrigação de comunicar corretamente a informação e um depósito de 75 000 euros. Esta situação pode ter levado à diminuição do número de agências de trabalho temporário de migrantes com atividade na Bélgica, passando de 26 000 em 2017 para 4000 em 2019.

⁴⁹ MYRIA, *Jaarlijks evaluatieverslag 2019; Mensenhandel en mensensmokkel (2019)* p. 36 disponível em: www.myria.be/files/Jaarverslag_2019_Mensenhandel_en_mensensmokkel.pdf

⁵⁰ Através de um reforço financeiro de 50 milhões de euros em 2017 para aumentar a capacidade de inspeção. Ver relatório anual de 2020 disponível em www.inspectieszw.nl/jaarverslag-2020/publicaties/jaarverslagen/2021/05/12/jaarverslag-2020.

⁵¹ Nota de Edição: EU-FRA – Agência Europeia Para os direitos Humanos

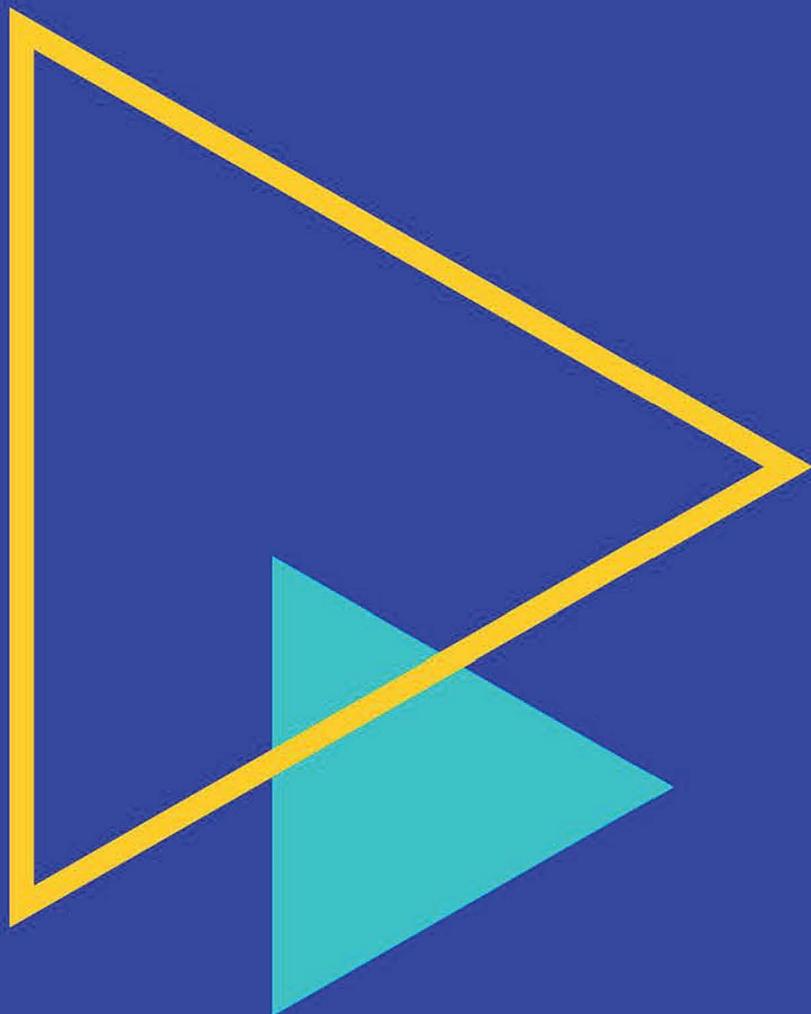
⁵² Ver: UE/FRA, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections (2018)*, p 26.

⁵³ *Jaarverslag 2020 | Jaarverslag | Inspectie SZW*, p. 52

⁵⁴ A campanha "direitos para todas as estações" da Autoridade Europeia do Trabalho foca-se nos trabalhadores sazonais. Para mais informações, ver: <https://www.ela.europa.eu/en/campaigns/rights-for-all-seasons#:~:text=Rights%20for%20All%20Seasons%20-%20Campaign%20on%20Seasonal,more%20vulnerable%20to%20precarious%20living%20and%20working%20conditions>. Para ilustrar de forma mais detalhada a forma como a Bélgica organizou uma semana de campanha sob o tema, ver: <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/actieweek-van-controles-op-seizoenarbeiders-nog-veel-werk-aan-de-winkel>

► LISTA DOS (PRINCIPAIS) RECURSOS

- Andrees, B., Nasri, A., Swiniarski, P., *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration; Models, challenges, and opportunities*, 2015 (ILO)
- European Union, *European Platform tackling undeclared work*, disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>
- *European Labour Authority, Concerted and joint inspections*, disponível em: <https://www.ela.europa.eu/en/concerted-and-joint-inspections>
- Gordon, J., *Global labour recruitment in a supply chain context*, 2015 (ILO)
- ILO, *Conducting labour inspections on construction: A guide for labour inspectors*, 2017
- OIT, *Diretrizes sobre os princípios Gerais da Inspeção do trabalho*, 2022.
- OIT, *A Inspeção do Trabalho na Europa: Trabalho não declarado, migração e tráfico*, 2010
- ILO, *Monitoring and enforcement of recruitment regulations, Training Modules 1-5*, 2015.
- Jones K., *Recruitment monitoring & migrant welfare assistance; What works?*, 2015, (IOM)



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

Serviço de Migrações Laborais
Serviço de Administração do Trabalho, Inspeção do
Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho

fairrecruitmentinitiative@ilo.org
ilo.org/fairrecruitment

Tradução para português financiada por:



Copyright © Organização Internacional do Trabalho - 2023