

A EVOLUÇÃO REGULATÓRIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO NO COMBATE AO TRABALHO FORÇADO: DAS CONVENÇÕES N. 29 E N. 105 AO PROTOCOLO DE 2014 E A RESPONSABILIDADE NAS CADEIAS DE PRODUÇÃO TRANSNACIONAIS

THE REGULATORY OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION IN THE FIGHT AGAINST FORCED LABOR: FROM CONVENTIONS N. 29 AND N. 105 TO THE 2014 PROTOCOL AND RESPONSIBILITY IN TRANSNATIONAL PRODUCTION CHAINS

DOI: 10.19135/revista.consinter.00022.07

Recebido/Received 01/09/2025 – Aprovado/Approved 20/02/2026

*Marco Antônio César Villatore*¹ – <https://orcid.org/0000-0001-6365-6283>

*Desirre Dorneles da Avila Bollmann*² – <https://orcid.org/0009-0005-6480-7836>

Resumo

Em março de 2024, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou o relatório *Profits and Poverty: the Economics of Forced Labour*, que apontou o crescimento alarmante dos lucros obtidos com o trabalho forçado desde 2014: um aumento de 64 bilhões de dólares (37%). O relatório destaca que, em qualquer dia de 2021, havia 27,6 milhões de pessoas em situação de trabalho forçado no mundo. O artigo analisa a trajetória histórica e institucional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no enfrentamento ao trabalho forçado, desde sua criação em 1919 até os desafios contemporâneos impostos pela globalização neoliberal. Nesse contexto, examina-se a transição da OIT de uma atuação predominantemente normativa – marcada pelas Convenções 29 (1930) e 105 (1957) – para uma estratégia institucional ampliada, que inclui a produção de relatórios globais, estimativas padronizadas e o Protocolo de 2014 à Convenção 29, incorporando medidas de prevenção, proteção e reparação às vítimas. Destaca-se ainda o caso Rana Plaza (2013) como marco na consolidação de

¹ Professor de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), CEP 88035-972, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Pós-Doutor pela UNIROMA II, *Tor Vergata* (2014), Doutor em Direito pela UNIROMA I, *Sapienza* (2001), Mestre pela PUCSP (1998), Advogado, E-mail: marco.villatore@ufsc.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6658857270253086>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6365-6283>.

² Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí e Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, CEP 88035-972, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, Universidade Federal de Santa Catarina, Juízo do Trabalho, E-mail: desirre.bollmann@trt12.jus.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1419676372407627>, Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6480-7836>.

Não houve utilização de IA na pesquisa, na hipótese, nas ideias apresentadas no texto, no desenvolvimento do corpo do artigo, e nas conclusões que se chegou no trabalho, sendo que tais atividades decorreram exclusivamente de produção humana manual e intelectual e decorreram do estudo realizado pelos autores. A bibliografia e citações utilizadas foram compiladas pessoalmente e verificadas pelos autores. Houve utilização pontual de IA para melhoria da redação, sem relação com conteúdo.

mecanismos internacionais de governança das cadeias produtivas. Conclui-se que a erradicação do trabalho forçado exige compromisso articulado entre Estados, empresas, organizações internacionais e sociedade civil.

Palavras-chave: Organização Internacional do Trabalho-OIT; trabalho forçado; Convenção 29; Protocolo de 2014; direitos humanos.

Abstract

In March 2024, the International Labour Organization (ILO) published the report *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, which pointed to the alarming growth of profits derived from forced labour since 2014: an increase of 64 billion dollars (37%). The report highlights that, on any given day in 2021, there were 27.6 million people in situations of forced labour worldwide. This article examines the historical and institutional trajectory of the International Labour Organization (ILO) in addressing forced labour, from its creation in 1919 to the contemporary challenges posed by neoliberal globalization. The study highlights the transition from a predominantly normative approach – marked by Conventions No. 29 (1930) and No. 105 (1957) – to an expanded institutional strategy, including global reports, standardized estimates, and the 2014 Protocol to Convention No. 29, which introduced preventive, protective, and remedial measures for victims. The Rana Plaza collapse (2013) is identified as a turning point in strengthening international governance mechanisms over global supply chains. The findings indicate that eradicating forced labour depends on coordinated and sustained commitments among States, enterprises, international organizations, and civil society.

Keywords: International Labour Organization; forced labour; Convention n°. 29; 2014 Protocol; human rights.

Sumário: 1. Introdução; 2. Evolução normativa da OIT no enfrentamento ao trabalho forçado: das convenções fundamentais ao protocolo de 2014 e desafios contemporâneos; 3. Considerações finais; 4. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde a sua criação em 1919 vem cumprindo seu objetivo institucional, conforme previsto na sua Constituição e na Declaração da Filadélfia de 1944, que parte do pressuposto de que a paz universal está ligada necessariamente justiça social e às condições de trabalho das populações, tendo, nas últimas décadas, se estabelecido como a principal instituição internacional voltada à regulação e à promoção de melhores condições de trabalho. Surgida no contexto do pós-Primeira Guerra Mundial, a OIT consiste em um organismo multilateral com atuação em diversas frentes que envolvam condições de trabalho, desde o combate à exploração laboral ou criminosa das pessoas no ambiente de trabalho até o estabelecimento de regras sobre segurança e saúde laboral em diversas esferas, de tal sorte que estabeleceu uma governança internacional do trabalho e consagrou o princípio da justiça social.

A hipótese levantada é os novos desafios trazidos pelo novo mercado neoliberal internacional, com a fragmentação das cadeias produtivas transnacionais, o enfraquecimento da regulação estatal e a intensificação da precarização do trabalho operaram transformações na realidade transnacional tocante ao trabalho forçado que evidenciaram a insuficiência do modelo centrado na ratificação voluntária de tratados pelos Estados e na dependência da capacidade nacional de cada país para fiscalização e implementação das políticas até então praticado pela OIT

A OIT necessitou de uma nova estratégia institucional, complementar à atuação normativa, com a intensificação da produção de relatórios globais e de instrumentos metodológicos padronizados, voltados à estimativa do tamanho e alcance, bem como o monitoramento, do fenômeno do trabalho forçado.

Nesse contexto é que se insere o Relatório Global intitulado *Stopping Forced Labour* pela OIT no ano de 2001, cujo objetivo primário foi o dar visibilidade ao trabalho forçado a partir das políticas de combate ao tráfico de pessoas, demonstrando que o trabalho forçado consiste num problema disseminado e em expansão com incidência predominante no setor privado inclusive transnacional.

A partir desse cenário, a OIT iniciou nova etapa de desenvolvimento normativo e institucional com a adoção, em 2014, do Protocolo à Convenção 29, o qual atualizou e confirmou os compromissos internacionais relativos à erradicação do trabalho forçado, incorporando, pela primeira vez de maneira explícita, a necessidade de medidas de prevenção, proteção e reparação às vítimas de trabalhos forçados, com superação da concepção puramente repressiva realizada pelos Estados até então vigente.

O que se deu foi a consolidação de estratégias institucionais pela OIT, complementando sua tradicional atuação regulatória, sendo que essa estratégia perpassou pela produção de relatórios globais e de instrumentos metodológicos padronizados, voltados à mensuração e ao monitoramento do fenômeno do trabalho forçado, tais como *Hard to See, Harder to Count* (2012 e 2014), *Global Estimates of Modern Slavery* (2017 e 2022) e o *Profits and Poverty: the Economics of Forced Labour* (2024), que além de trazerem visibilidade para a questão, serviram e servem de orientação das políticas públicas e mobilização a nível internacional.

Os relatórios mostraram a persistência do trabalho forçado como uma das mais graves violações de direitos humanos contemporâneos e revelaram a ligação estrutural da questão com as produtivas globais, que privilegiam a maximização de lucros e a externalização de riscos no âmbito da iniciativa privada.

O colapso do Rana Plaza no ano de 2013 em Bangladesh transformou-se em marco histórico na atuação da OIT, na medida em que, embora a Organização não tenha sido signatária do Acordo sobre Segurança contra Incêndios e Edificações em Bangladesh (2013), teve uma atuação pragmática dando assistência técnica, contribuindo para a elaboração de normas, de inspeções independentes e advogando pela promoção do diálogo social tripartite.

Assim, é possível divisar que o enfrentamento ao trabalho forçado pela OIT perpassou por cinco fases principais, a saber, a primeira, a criação do organismo e a definição inicial da sua missão (1919), a segunda, predominantemente regulatória, mediante a produção dos tratados fundamentais com a elaboração das Convenções 29 e 105 (1930 e 1957), a terceira, período de crise ante o impacto da globalização neoliberal (décadas de 1980-2000); a quarta, a reestruturação da atuação da OIT no enfrentamento ao trabalho forçado com o Protocolo de 2014 e a produção de relatórios globais; e, por fim, a quinta, na atuação concreta em momentos de crise, como no caso Rana Plaza, que evidenciou os limites da responsabilidade social corporativa e a necessidade de mecanismos internacionais eficazes de regulação das cadeias produtivas transnacionais.

Para verificar tal propositura, adota-se o método indutivo, o qual, conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 87/89), desenvolvido em três fases, a saber, a observa-

ção de fenômenos e premissas, a descoberta da relação entre eles e a generalização da relação encontrada entre os fenômenos e premissas, utilizando-se como forma a da indução científica, sendo que, a partir das premissas analisadas, pode-se induzir a conclusão.

O objetivo principal deste estudo é investigar se, e em que medida, nesse percurso histórico e institucional que se insere a presente análise, voltada à compreensão dos limites e das potencialidades da OIT no enfrentamento ao trabalho forçado contemporâneo, bem como à reflexão sobre a necessidade de aprofundar sua reinvenção institucional diante dos desafios impostos pela economia globalizada e pelas novas formas de exploração laboral.

A principal conclusão (resultado) a que se chega com este estudo é que, com a experiência histórica e contemporânea da OIT há demonstração de que o progresso na erradicação do trabalho forçado é possível, mas depende, sobretudo, do compromisso articulado e permanente de Estados-Membros, organizações internacionais, empresas e sociedade civil.

2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA OIT NO ENFRENTAMENTO AO TRABALHO FORÇADO: DAS CONVENÇÕES FUNDAMENTAIS AO PROTOCOLO DE 2014 E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

O surgimento da Organização Internacional do Trabalho em 1919 como mecanismo de regulação e promoção internacional de direitos trabalhistas remonta, em última análise, em seu contexto histórico, ao próprio surgimento e adoção do modelo capitalista de produção e suas consequências para as sociedades ocidentais em nível mundial.

Como ressalta Marco Antônio César Villatore:

Em princípio, os objetivos elementares da OIT foram externados já no preâmbulo da Parte XIII do Tratado de Versalhes (1919). Acerca de tal preâmbulo, Nicolas Valticos observa que o mesmo continha uma tríplice justificação para a ação legislativa internacional sobre as questões trabalhistas: política (assegurar bases concretas para a paz universal), humanitária (existência de condições de trabalho que eram injustiça, miséria e privações) e econômica (o argumento inicial da concorrência internacional como obstáculo para melhoria das condições sociais em escala nacional) (Villatore, 2010, p. 66).

Adverte Perez Botija – referido por Arnaldo Sússekind:

Foram precisamente motivos econômicos os que mais ostensivamente se alegaram em prol da regulamentação internacional... Cumpriria evitar concorrências desleais no comércio mundial e as haveria, certamente, se uns países mantivessem jornadas longas e salários baixos, enquanto que outros elevassem o nível dessas classes trabalhadoras (Sússekind, 2005, p. 1.538).

Em que pese a motivação econômica na adoção de regulação e promoção dos direitos trabalhistas a nível internacional, não se pode diminuir a importância do caráter social de universalização dos princípios de justiça social e dignidade do trabalhador (Arnaldo Sússekind, 2005, p. 1.538).

Para Arnaldo Sússekind (2005, p. 1.538) “é certo que razões de ordem econômica constituíam sério obstáculo à consecução desses ideais, mas são exata-

mente esses ideais que configuram a finalidade preponderante do direito universal ao trabalho”.

Sob essa perspectiva histórica é que se compreende a evolução do enfrentamento ao trabalho escravo ou forçado realizado pela Organização Internacional do Trabalho.

De fato, a OIT foi criada após a Primeira Guerra Mundial para evitar a degradação das condições de trabalho, estabelecendo normas internacionais que seriam adotadas pelos Estados, embora inicialmente excluíssem trabalhadores das colônias. Em 1944, reforçou seu compromisso com a justiça social ao adotar a Declaração da Filadélfia, e em 1946 se tornou a primeira agência especializada da ONU (Judy Fudge, 2025, p. 68-69).

Para Judy Fudge:

A OIT forneceu um mecanismo tripartido deliberativo para a adoção de normas internacionais do trabalho que seriam então ratificadas, implementadas e aplicadas pelos Estados-nação. O código internacional de normas do trabalho resultante deveria estabelecer um campo de jogo "social" nivelado, embora excluindo os trabalhadores "nativos" nas colônias. Em 1944, a OIT aprofundou sua orientação de justiça social, exemplificada por seu lema "o trabalho não é uma mercadoria", ao adotar a Declaração de Filadélfia, que endossou a liberdade de associação para trabalhadores e empregadores e o direito à negociação coletiva, como parte de sua constituição (Fudge, 2025, p. 68-69).

Para a autora, até meados da década de 1980 a OIT personificou o liberalismo com viés social, sendo que “*states were persuaded to accept international economic liberalisation and its associated welfare gains because they would retain the ability to intervene to 'tame the socially disruptive effects of markets'*” (Fudge, 2025, p. 69).

Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado identificam três fases no desenvolvimento na história da OIT, a saber, o primeiro, de institucionalização, que se estendeu do Tratado de Versalhes, em 1919 até 1939, que serviu para consolidar sua base humanística e social e sistematizar o modelo de Direito Internacional do Trabalho, com grande produção jurídica (Maurício Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, 2019, p. 427).

A segunda, de sua expansão, coincidente com o surgimento e crescimento do Estado de Bem-estar Social, que tem início com a Declaração de Filadélfia de 1944 até o início dos anos 1980.

A terceira fase se inicia a partir da década de 1980, e é de diversificação e re-visituação da própria atuação normativa da OIT.

Assinala Judy Fudge:

³ *The ILO provided a deliberative tripartite mechanism for adopting international labour standards that would then be ratified, implemented, and enforced by nation-states. The resulting international code of labour standards was supposed to establish a level 'social' playing field, albeit one excluding 'native' workers in the colonies. In 1944, the ILO deepened its social justice orientation, exemplified by its motto 'labour is not a commodity', by adopting the Declaration of Philadelphia, which endorsed freedom of association for both workers and employers and the right to collective bargaining, as part of its constitution* (tradução nossa).

A OIT teve um impacto marcante durante o auge do liberalismo enraizado, mas, na década de 1980, este estava em crise e o neoliberalismo prometia "fazer os mercados funcionarem em todo o seu potencial e, assim, reacender o tipo de crescimento econômico que o capitalismo administrado não havia conseguido proporcionar na longa década de 1970". O colapso da União Soviética no início da década de 1990 sinalizou o fim da necessidade de compromisso de classe. A liberalização econômica expandiu-se globalmente por meio de acordos de "livre" comércio, e as corporações multinacionais utilizaram cadeias de subsidiárias e fornecedores para organizar a produção além das fronteiras nacionais. Nesse contexto, o mandato de justiça social da OIT, sua constituição tripartite e sua escala territorial e nacional de governança foram questionados⁴ (JudyFudge, 2025, p. 70-71).

Com a ascensão do neoliberalismo e a expansão dos acordos de livre comércio, a governança territorial da OIT e seu mandato de justiça social foram colocados em xeque.

Nas palavras de Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado:

Em um cenário de globalização sem peias, fortemente influenciado pelo emergente ideário neoliberalista, insistir na correção da noção de justiça social para o alcance de um Direito civilizado tornou-se um grande desafio. Assim, a OIT passou a diversificar sua atuação institucional, política e normativa para reforçar sua missão de justiça social, traçando novos caminhos para implementá-la (Maurício Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, 2019, p. 427).

É sob essa dupla perspectiva dos que se deve examinar as Convenções 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho.

A Convenção 29 – inspirada pela Convenção sobre Escravidão de 1926 – foi adotada em meio à preocupação com a constatação de existência de diversas formas de trabalho escravo ou forçado na realidade colonial

Falando sobre a Convenção 29 da OIT, Renato Bignami assinala que a mesma:

foi elaborada especificamente dentro de um contexto histórico de descolonização dos países africanos e asiáticos com relação às nações europeias, e traz um conceito de trabalho forçado bastante relacionado com essa conjuntura. Nas antigas colônias era comum encontrar resquícios de várias tipologias de trabalho forçado, servidão e escravidão. A ideia era elaborar um marco de transição para uma economia baseada no trabalho livre assalariado, ao passo em que os países iam se libertando da matriz europeia. Dessa maneira, a Convenção 29 trouxe o conceito mundialmente adotado de trabalho forçado e diversos dispositivos de transição, os quais não estão mais em vigor, segundo conclusões do Comitê de Peritos da OIT (Renato Bignami, 2013).

Com esse intuito, a Convenção 29 da OIT adota uma definição abrangente à época do que seria o trabalho forçado ou escravo.

⁴ *The ILO had a marked impact during the heyday of embedded liberalism, but by the 1980s, embedded liberalism was in crisis and neoliberalism promised to 'make markets work to their full potential and thereby rekindle the kind of economic growth that managed capitalism had failed to deliver in the long 1970s. The collapse of the Soviet Union in the early 1990s signalled the end of the need for class compromise. Economic liberalisation expanded globally via 'free' trade agreements, and multinational corporations used chains of subsidiaries and suppliers to organise production across the national borders. In this context, the ILO's social justice mandate, its tripartite constituency, and its territorial and national scale of governance were called into question (tradução nossa).*

Na narrativa de Jean Goudal:

Ao abordar o problema do trabalho forçado, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) deparou-se, em primeiro lugar, com a dificuldade decorrente da variedade de concepções e definições do termo "trabalho forçado" aceitas pelas diversas potências coloniais. Decidiu adotar a aceção mais ampla e abrangente e examinar todos os métodos de emprego de nativos, de qualquer tipo, que envolvam qualquer forma de compulsão. Os diversos sistemas legislativos relativos ao trabalho forçado aplicam-se a três tipos principais de trabalho: em primeiro lugar, o trabalho para fins públicos gerais, ou seja, realizado no interesse do território considerado como um todo; em segundo lugar, o trabalho para fins públicos locais, ou seja, em benefício da comunidade local. (aldeia, grupo de aldeias, tribo, etc.); e em terceiro lugar, trabalhar para empregadores privados⁵ (Jean Goudal, 1929).

Salienta Daniel Roger Maul:

O acordo finalmente alcançado na Conferência Internacional do Trabalho de 1930 representou, à sua maneira, um avanço para os oponentes do trabalho forçado. Obrigava seus signatários a abolir o trabalho forçado "em todas as suas formas" e permitia apenas períodos de transição para o trabalho realizado para "fins públicos". O principal sucesso dos defensores da Convenção foi ter impulsionado a abolição completa e imediata do trabalho forçado para fins privados⁶ (Daniel Roger Maul, 2007).

Estabelece, pois, a Convenção 29 da OIT em seus artigos 1º e 2º:

Artigo 1º. 1. Todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho que ratificam a presente convenção se obrigam a suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível.

Artigo 2º. 1. Para os fins da presente convenção, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.

Entretanto, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" não compreenderá para os fins da presente convenção: a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude das leis sobre o serviço militar obrigatório e que só compreenda trabalhos de caráter puramente militar; b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais dos cidadãos de um país plenamente autônomo; c) qualquer trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de condenação pronunciada por decisão judiciária, contanto que esse trabalho ou serviço seja executado sob a

⁵ *In approaching the problem of forced labour, the International Labour Office was faced first of all by the difficulty arising from the variety of conceptions and definitions of the term "forced labour" accepted by the various colonial Powers. It decided to adopt the widest and most comprehensive acceptance and to examine all the methods of employment of natives, of any kind whatever, which involve any form of compulsion. The various systems of legislation relating to forced labour apply to three chief types of work: firstly, work for general public purposes, that is to say, carried out in the interests of the territory considered as a whole; secondly, work for local public purposes, that is to say, for the benefit of the local community (village, group of villages, tribe, etc.); and thirdly, work for private employers (tradução nossa).*

⁶ *The agreement that was finally reached at the International Labour Conference of 1930 represented in its way a breakthrough for the opponents of forced labour. It obliged its signatories to abolish forced labour "in all its forms" and only permitted transitional periods with regard to work performed for "public purposes". The main success of the supporters of the Convention was to have pushed through a complete and immediately effective abolition of forced labour for private purposes (tradução nossa).*

fiscalização e o controle das autoridades públicas e que o dito indivíduo não seja posto à disposição de particulares, companhias ou pessoas morais privadas; d) qualquer trabalho ou serviço exigido nos casos de força maior, quer dizer, em caso de guerra, de sinistro ou ameaças de sinistro, tais como incêndios, inundações, fome, tremores de terra, epidemias, e epizootias, invasões de animais, de insetos ou de parasitas vegetais daninhos, e em geral todas as circunstâncias que ponham em perigo a vida ou as condições normais de existência, de toda ou de parte da população; e) pequenos trabalhos de uma comunidade, isto é, trabalhos executados no interesse direto da coletividade pelos membros desta, trabalhos que, como tais, podem ser considerados obrigações cívicas normais dos membros da coletividade, contanto que a própria população ou seus representantes diretos tenham o direito de se pronunciar sobre a necessidade desse trabalho.

Como se pode observar, na Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho o trabalho forçado ou obrigatório caracteriza-se por dois elementos essenciais, a saber: a exigência mediante ameaça de qualquer penalidade – ou seja, qualquer forma de coação – por parte de quem se beneficia da atividade; e a ausência de voluntariedade do trabalhador na prestação do serviço.

Não se enquadram na definição convencional o serviço militar obrigatório de caráter exclusivamente militar, as obrigações cívicas normais, o trabalho decorrente de condenação judicial sob controle público, atividades impostas em situações de força maior e pequenos trabalhos comunitários deliberados pela própria coletividade.

A Convenção 29 da OIT obriga os Estados ratificantes a realizarem ações de fiscalização no enfrentamento ao trabalho forçado e, ainda, a tipificar o trabalho forçado como crime, como se infere dos artigos 24 e 25:

Artigo 24. Medidas apropriadas deverão ser tomadas em todos os casos para assegurar a estreita aplicação dos regulamentos concernentes ao emprego do trabalho forçado ou obrigatório, seja pela extensão ao trabalho forçado ou obrigatório das atribuições de todo organismo de inspeção já criado para a fiscalização do trabalho livre, seja por qualquer outro sistema conveniente. Deverão ser igualmente tomadas medidas no sentido de que esses regulamentos sejam levados ao conhecimento das pessoas submetidas ao trabalho forçado ou obrigatório.

Artigo 25 O fato de exigir ilegalmente o trabalho forçado ou obrigatório será passível de sanções penais, e todo Membro que ratificar a presente convenção terá a obrigação de assegurar que as sanções impostas pela lei são realmente eficazes e estritamente aplicadas.

Isso permite concluir que a OIT, por meio da Convenção 129, inicialmente adotou uma abordagem centrada na conceituação e normatização do que seja o trabalho forçado, e na sua proibição e criminalização.

Após a Segunda Guerra Mundial, a questão do trabalho forçado retornou à agenda da OIT, impulsionada pela revelação internacional das atrocidades cometidas nesse contexto, especialmente pelos regimes nazista e japonês. A prática adquiriu uma nova dimensão, ultrapassando os parâmetros tradicionais sobre liberdade e coerção, ao ser utilizada não apenas para fins econômicos e militares, mas também como instrumento de repressão e extermínio (Daniel Roger Maul, 2007).

A partir desse momento histórico, a questão do trabalho forçado passou a ser tratada como um tema de direitos humanos – notadamente após a Declaração de Filadélfia de 1944.

Conforme aponta Daniel Maul (2007):

Ao contrário do período entre guerras, a questão do trabalho forçado passou a ser tratada como uma questão de direitos humanos. As normas internacionais do trabalho nunca haviam sido entendidas como direitos individuais plenos, mas após a Conferência da Filadélfia de 1944, na qual a OIT e as democracias liberais da Europa se uniram para formular metas para a organização de uma ordem democrática e socialmente justa no pós-guerra, todo o trabalho normativo da OIT assumiu o status de uma campanha de direitos humanos. Na famosa Declaração da Filadélfia, a liberdade de trabalho figurava, juntamente com a liberdade de associação e a proibição da discriminação, entre os princípios e objetivos fundamentais com os quais os membros da OIT se comprometeram, reconhecendo-os explicitamente como direitos humanos plena e universalmente aplicáveis. Definir a liberdade do trabalho forçado como um direito humano conferiu aos seus defensores um novo mandato e uma nova legitimidade às suas tentativas de desafiar os estreitos limites dentro dos quais a NLC havia mantido o debate até então⁷ (Daniel Roger Maul, 2007).

A “Guerra Fria” que se estabeleceu entre Estados Unidos e União Soviética no pós-guerra também impactou a agenda sobre trabalho forçado, ante os campos de trabalho soviéticos.

Nesse contexto, a OIT elaborou a Convenção 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, aprovada em 1957, ampliando a condenação ao uso do trabalho forçado não só por motivos econômicos, mas também políticos e ideológicos (Daniel Roger Maul, 2007).

Registra-se, ainda, que, no contexto pós-colonial, as novas nações recorreram a formas de coerção laboral sob a justificativa do desenvolvimento, desafiando os padrões normativos universais defendidos pela OIT (Daniel Roger Maul, 2007).

A Convenção 105 da OIT complementa a de nº 29, ampliando o seu escopo.

De fato, consta no artigo 1º. da Convenção nº. 105:

Qualquer Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente convenção se compromete a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer ao mesmo sob forma alguma:

- a) como medida de coerção, ou de educação política ou como sanção dirigida a pessoas que tenham ou expressem certas opiniões políticas, ou manifestem sua oposição ideológica, à ordem política, social ou econômica estabelecida;*
- b) como método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico;*
- c) como medida de disciplina de trabalho;*
- d) como punição por participação em greves;*

⁷ *Unlike in the period between the wars, the question of forced labour was now treated as a human rights issue. International labour standards had never previously been understood as full blown rights of the individual, but following the Philadelphia Conference of 1944, at which the ILO and the liberal democracies of Europe had come together to formulate goals for the organisation of a democratic and socially just post-war order, all the ILO's normative work had taken on the status of a human rights campaign. In the famous Declaration of Philadelphia, freedom of labour featured along with freedom of association and the ban on discrimination among the fundamental principles and objectives to which the members of the ILO committed themselves, explicitly recognizing them to be fully and universally applicable human rights. Defining freedom from forced labour as a human right gave its advocates a new mandate and fresh legitimacy to their attempts to challenge the narrow confines within which the NLC had so far kept the debate (tradução nossa).*

e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

O que se observa, tanto com relação à Convenção 29, quanto à Convenção 105 da OIT é que se traduzem como marcos regulatórios genéricos, sem previsão de medidas de prevenção/precaução, enfrentamento/proteção, sanção aos Estados ou de reparação às vítimas.

O avanço no enfrentamento ao trabalho forçado é lento na medida em que as tensões entre desenvolvimento, soberania e proteção dos direitos humanos no mundo do trabalho perpassa e dificulta a efetivação das convenções.

Como o fim do Estado do Bem-estar Social na década de 1980 e o colapso da União Soviética na década de 1990, o avanço do neoliberalismo e do discurso em torno da promoção do livre mercado irrestrito impacta sobre o debate em torno da regulação internacional do trabalho, isso porque, nesse contexto, a proteção aos trabalhadores deixa de ser prioridade, e o trabalho é cada vez mais tratado como mercadoria sujeita às leis da oferta e da procura.

Assim, o começo dos anos 2000 mostra o declínio da autoridade da OIT, o que motiva a adoção de uma nova postura por parte da organização.

A OIT passa, pois, a atuar menos através da elaboração de normas, e mais por intermédio de declarações de princípios e direitos e elaboração de relatórios pragmáticos com escopo de dar visibilidade à situação de trabalho forçado no mundo e seus impactos, relacionando-o com os direitos humanos de interesse dos Estados e efeitos econômicos sobre as pessoas e os atores sociais (Maurício Godinho Delgado; Gabriela Neves Delgado, 2019, p. 427).

De fato, para Judy Fudge (2025. p. 72):

A Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998) identifica quatro direitos fundamentais: (1) liberdade contra trabalho forçado, (2) liberdade contra trabalho infantil, (3) liberdade contra discriminação e (4) liberdade de associação e direito à negociação coletiva. Esses direitos foram selecionados porque permitem que os trabalhadores participem livremente do mercado, em vez de impor padrões substantivos que interfiram nele. As proibições contra trabalho forçado e infantil e discriminação eram politicamente atraentes devido à sua estreita conexão com os discursos gerais de direitos humanos, e a liberdade de associação e a negociação coletiva já faziam parte da constituição da OIT. A declaração foi elaborada para ter um efeito universal; esperava-se que os países respeitassem seus princípios em virtude de sua filiação à OIT, independentemente de terem ratificado as convenções relevantes que incorporavam cada uma das liberdades fundamentais. A OIT forneceu um mecanismo de acompanhamento distinto que incluía relatórios globais preparados pelo Escritório, que abrangeriam todos os quatro princípios dos direitos fundamentais em um ciclo de quatro anos. Para apaziguar os países em desenvolvimento, a declaração afirmava que “as normas laborais não deveriam ser utilizadas para fins comerciais proteccionistas” e que não deveriam ser utilizadas para pôr em causa “a vantagem comparativa de qualquer país”⁸ (Judy Fudge, 2025, p. 72).

⁸ *The Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) identifies four fundamental rights: (1) freedom from forced labour, (2) freedom from child labour, (3) freedom from discrimination, and (4) freedom of association and the right to collective bargaining. These rights were selected as they enable workers to participate freely in the market rather than imposing substantive standards that interfere with it. The prohibitions against forced and child labour and discrimination were politically appealing on account of their close connection with general human*

Simultaneamente à Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, o Diretor Geral da OIT anunciou na 87ª. Conferência Internacional do Trabalho (1999) a adoção da Agenda do Trabalho Decente como meta da Organização (Delaíde Alves Arantes, 2023, p. 89).

Porém, é durante o processo de adoção do Protocolo da ONU sobre Tráfico de Pessoas (Protocolo de Palermo – 2000) que surge para a OIT uma oportunidade crucial de reposicionar-se como um ator central na governança global do trabalho, quando passa a destacar as conexões entre o tráfico humano e convenções já existentes (Judy Fudge, 2025, p. 74-75).

Em 2001 a OIT lançou o Relatório Global intitulado *Stopping Forced Labour*, cujo objetivo central foi o de dar visibilidade ao trabalho forçado no contexto das políticas de combate ao tráfico de pessoas. O relatório destacou que o trabalho forçado consiste num problema disseminado e em expansão, com incidência predominante no setor privado.

Conforme o documento *Stopping forced labour and slavery-like practices* The ILO strategy:

De acordo com a estimativa global mais recente da OIT, existem pelo menos 20,9 milhões de vítimas de trabalho forçado, tráfico e escravidão no mundo atualmente. Cerca de 90% do trabalho forçado atual é exercido na economia privada, principalmente em indústrias com uso intensivo de mão de obra, como manufatura, agricultura e processamento de alimentos, pesca, trabalho doméstico e construção civil. Embora o interesse global no combate ao trabalho forçado tenha crescido exponencialmente nos últimos anos, as respostas ainda estão longe de abordar a escala e o escopo completos do problema. O trabalho forçado afeta as pessoas mais vulneráveis e menos protegidas, perpetuando um ciclo vicioso de pobreza e dependência. Mulheres, trabalhadores migrantes pouco qualificados, crianças, povos indígenas e outros grupos que sofrem discriminação por diferentes motivos são afetados de forma desproporcional. A estratégia da OIT busca abordar as causas profundas do trabalho forçado, tanto capacitando pessoas vulneráveis a resistir à coerção no trabalho quanto abordando os fatores que permitem que empregadores inescrupulosos lucrem com sua exploração. A eliminação do trabalho forçado é, portanto, uma contribuição importante para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁹.

rights discourses, and freedom of association and collective bargaining were already part of the ILO's constitution. The declaration was designed to have a universal effect; countries were expected to respect its principles by virtue of their membership in the ILO, regardless of whether they had ratified the relevant conventions that embodied each of the fundamental freedoms. The ILO provided a distinctive follow-up mechanism that included global reports prepared by the Office, which would cover all four principles of fundamental rights within a four-year cycle. To appease the developing countries, the declaration stated that 'labour standards should not be used for protectionist trade purposes' and that it should not be used to call into question 'the comparative advantage of any country' (tradução nossa).

⁹ *According to ILO's most recent global estimate, there are at least 20.9 million victims of forced labour, trafficking and slavery in the world today. About 90 per cent of today's forced labour is exacted in the private economy, primarily in labour intensive industries such as manufacturing, agriculture and food processing, fishing, domestic work and construction. While global interest in combating forced labour has grown exponentially in recent years, responses still fall far short of addressing the full scale and scope of the problem. Forced labour affects the most vulnerable and least protected people, perpetuating a vicious cycle of poverty and dependency. Women, low-skilled migrant workers, children, indigenous peoples and other groups suffering discrimination on different*

Em 2005 e 2009, a OIT publicou dois importantes relatórios globais sobre o trabalho forçado: “*Global Alliance against Forced Labour*” e “*Cost of Coercion*”. Essas publicações consolidaram a posição da OIT como uma referência confiável em informações sobre trabalho forçado na economia mundial e contribuíram para incluir o tráfico de pessoas para fins laborais nas pautas de governança global (Judy Fudge, 2025, p. 74-75).

Verifica-se, pois, a partir dos anos 2000, a transição da governança internacional do trabalho forçado da OIT para um modelo que deixa de se apoiar apenas em proibições e se encaminha no sentido de elaboração de verdadeiras políticas públicas internacionais.

Essa mudança normativa é consolidada com o Protocolo de 2014 à Convenção 29 da OIT e a Recomendação 203.

Conforme Judy Fudge (2005, p. 82-83):

Adotado com apoio esmagador na Conferência Internacional de Direitos Civis (ILC) de 2014, o Protocolo de 2014 à Convenção sobre o Trabalho Forçado, de 1930 (n.º 29) consiste numa pequena lista de princípios gerais (prevenção, proteção, reparação e cooperação internacional) estabelecidos em sete artigos substantivos, cujos detalhes deveriam ser desenvolvidos pelos Estados-Membros em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores. A orientação sobre como implementar os princípios foi fornecida na Recomendação sobre o Trabalho Forçado (Medidas Suplementares) (R203), que acompanhou o protocolo e foi adotada ao mesmo tempo¹⁰ (Judy Fudge, 2025, p. 82-83).

No seu preâmbulo, o Protocolo de 2014 à Convenção 29 da OIT parte do pressuposto de que “a proibição do trabalho forçado ou obrigatório faz parte do conjunto de direitos fundamentais e que o trabalho forçado ou obrigatório viola os direitos humanos e a dignidade de milhões de mulheres e homens, meninas e meninos, contribui para a perpetuação da pobreza e impede a obtenção de trabalho decente para todos” (OIT, 2014).

Alerta também, a uma, que “o contexto e as formas de trabalho forçado ou obrigatório mudaram e que o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado ou obrigatório, que pode envolver exploração sexual, é objeto de crescente preocupação internacional e requer ações urgentes para sua eliminação efetiva”; a duas, que “há um número crescente de trabalhadores em trabalho forçado ou obrigatório na economia privada, que certos setores da economia são particularmente vulneráveis e que certos grupos de trabalhadores correm maior risco de se tornarem vítimas de

grounds are disproportionately affected. ILO’s strategy seeks to address root causes of forced labour both by empowering vulnerable people to resist coercion at work and by addressing the factors that allow unscrupulous employers to profit from their exploitation. Eliminating forced labour is therefore an important contribution to the achievement of the Millennium Development Goals (tradução nossa).

¹⁰ *Adopted with overwhelming support at the 2014 ILC, the Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) consists of a short list of general principles (prevention, protection, remedy, and international cooperation) laid out in seven substantive articles, the details of which were to be developed by member states in consultation with employers’ and workers’ organisations. Guidance on how to implement the principles was provided in the Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation (R203), which accompanied the protocol and was adopted at the same time (tradução nossa).*

trabalho forçado ou obrigatório, especialmente migrantes” e, a três, por fim, que “a supressão efetiva e sustentada do trabalho forçado ou obrigatório contribui para garantir a concorrência leal entre empregadores, bem como a proteção dos trabalhadores (OIT, 2014).

A partir desses pressupostos, o Protocolo determina a adoção pelos Estados de medidas de prevenção e eliminação do trabalho forçado, bem como medidas de proteção e reparação, além da aplicação de sanções àqueles que forem autores de atos que submetam as pessoas a trabalho escravo (Artigo 1º item 1) (OIT, 2014).

A definição de trabalho forçado ou obrigatório contida na Convenção nº. 29 resta afirmada, sendo que deverão incluir ações específicas contra o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado ou obrigatório (Artigo 1º item 2) (OIT, 2014).

No artigo 2º o Protocolo define as medidas de prevenção ao trabalho forçado a serem adotadas pelos Estados:

As medidas a serem tomadas para prevenir o trabalho forçado ou obrigatório devem incluir:

(a) educação e informação dirigidas especialmente às pessoas consideradas particularmente vulneráveis, a fim de evitar que se tornem vítimas de trabalho forçado ou obrigatório;

(b) educação e informação aos empregadores para evitar que se envolvam em práticas de trabalho forçado ou obrigatório;

(c) esforços para garantir que:

o âmbito da legislação relativa à prevenção e à aplicação do trabalho forçado ou obrigatório, incluindo a legislação laboral quando aplicável, abrange todos os trabalhadores e todos os sectores da economia, e

(ii) os serviços de inspeção do trabalho e outros serviços responsáveis pela aplicação desta legislação sejam reforçados

a proteção das pessoas, em particular dos trabalhadores migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de recrutamento e colocação;

apoiar os setores público e privado no exercício da devida diligência para prevenir o trabalho forçado ou obrigatório e responder aos riscos que este acarreta; e

ações para abordar as causas e os fatores que aumentam o risco de trabalho forçado ou compulsório (OIT, 2014).

O artigo 3º do Protocolo prevê a prática de ações concretas de identificação, libertação e proteção às vítimas de trabalho forçado ou obrigatório, bem como para viabilizar sua recuperação e reabilitação, além da assistência e apoio (OIT, 2014).

O artigo 4º do Protocolo assegura o acesso das vítimas a ações jurídicas e de reparação apropriadas e eficazes – como uma indenização e determina que as autoridades competentes dos Estados possam decidir não ordenar ou impor sanções às vítimas de trabalho forçado e obrigatório por sua participação em atividades ilícitas (OIT, 2014).

Por fim, no artigo 5º, estabelece que os membros deverão cooperar entre si para garantir a prevenção e a eliminação de todas as formas de trabalho forçado e obrigatório.

Extraí-se do texto que o Protocolo de 2014 exige dos Estados signatários a adoção de políticas públicas que visem à prevenção do trabalho forçado, o que inclui

campanhas educativas e fortalecimento da fiscalização, especialmente em setores de alto risco.

Outro ponto importante do Protocolo de 2014 é o referente à proteção às vítimas, inclusive instituindo a possibilidade de não serem criminalizadas por eventuais atos ilícitos praticados quando em condições de trabalho forçado.

Por fim, é de se notar a ênfase dada pelo Protocolo de 2014 à atuação estatal e à cooperação internacional no enfrentamento de crimes transnacionais relacionados ao trabalho forçado, como o tráfico de pessoas, bem como na articulação dos diversos atores sociais no goal de combate ao trabalho forçado.

Mister se faz, contudo, apontar alguns entraves para sua concretização na realidade internacional.

O próprio modelo neoliberal limita iniciativas estatais à criação de políticas públicas robustas de prevenção, fiscalização e assistência às vítimas de trabalho forçado mencionadas no Protocolo, na medida em que, na busca por reafirmação do modelo e lucro, advoga cortes em orçamentos públicos, favorece a precarização do trabalho com brechas para práticas abusivas, e estabelece padrões de desenvolvimento desigual, com dependência dos Estados de investimentos estrangeiros, que não raro levam os governos a baixarem padrões trabalhistas em nome da competitividade¹¹.

Nessa lógica, o trabalho forçado não é apenas uma anomalia, mas uma consequência funcional do sistema¹².

Como se não bastasse, o capitalismo globalizado enfraquece os sindicatos e os instrumentos de negociação coletiva, limitando a pressão interna por melhores condições de trabalho. Empresas multinacionais, por sua vez, exploram vulnerabilidades, sendo que terceirizam etapas de produção para países com menos regulamentação, perpetuando cadeias produtivas marcadas por zonas de não direito trabalhista.

A propósito, esclarecem Sylvia Walby e Karen Shire (2024, p. 12):

O tráfico/escravidão moderna diz respeito à exploração: à extração de lucros e benefícios materiais daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade por meio de coerção. É gerado pelo capital, em interseção com a colonialidade e com os regimes de gênero. Embora a busca por lucros, que constitui o núcleo da dinâmica do capital, seja central (Brass 2011; LeBaron 2020a), as situações de vulnerabilidade exploradas são moldadas pela colonialidade (tanto em seu legado quanto em suas formas contemporâneas) (Du Bois 1998 [1935]) e pelos regimes de gênero (Barry 1995). Essas estruturas globais e nacionais de poder são contestadas por projetos políticos voltados à redução dessa exploração e podem ser significativas na definição

¹¹ Como ressalta Ana Isabella Lau: “o acelerado crescimento da indústria, a facilidade de transporte entre as nações e a implantação do livre comércio gerou uma expansão do sistema capitalista, o que causou uma reorganização do espaço mundial com a internacionalização do capital, fundado na doutrina neoliberal”. Uma das práticas resultantes da competitividade instaurada pela nova ordem liberal é o dumping social. Para a autora: “a prática do dumping social se revela no prejuízo dos trabalhadores, sobretudo os de países em desenvolvimento, a fim que de as empresas que exploram sua mão de obra possam garantir uma certa competitividade no mercado internacional. Essas empresas, aproveitando-se da vasta e barata mão de obra dos países em desenvolvimento, utilizam-se desses artifícios desleais para ofertar seus produtos e serviços a preços inferiores aos da concorrência” (Ana Isabella Lau, 2015).

¹² Nesse sentido, ver: Zygmunt Bauman, 1999, p. 63-85.

dos resultados (Du Bois 1998 [1935]; Gallagher 2010; Brass 2011, 2016). As desigualdades que impulsionam o tráfico/escravidão moderna articulam-se em cadeias de valor estruturadas por sistemas-mundo do capital (Wallerstein 2011 [1974]; Brass 2011; LeBaron 2020a), pelas construções étnicas dos impérios (Du Bois 1998 [1935]; Boatcă 2015; Go 2016), por regimes autoritários contemporâneos (Al-Dayel et al. 2022; Lewis e Blitz 2023) e pelos regimes de gênero (Barry 1995; Walby 2009, 2020, 2023a; Shire e Walby 2020; Shire e Nemoto 2020; Gottfried et al. 2023). Embora os Estados possam desempenhar papel relevante na implementação das leis, também podem ser capturados por interesses ligados ao tráfico/escravidão moderna, sendo que aspectos significativos da conformação política do ambiente propício a essas práticas ocorrem em nível global. Os processos de globalização neoliberal removeram parte das regulações desenvolvidas em períodos anteriores, criando novas situações de vulnerabilidade (Harvey 2005). Tais situações são estruturadas pela interseção com outros regimes de desigualdade, incluindo os legados etnizados e as práticas contemporâneas da colonialidade e dos regimes de gênero¹³.

E ainda assinalam Sylvia Walby e Karen Shire (2024, p. 31), sobre a minimização pelas empresas do combate ao trabalho forçado nas cadeias de produção:

LeBaron é crítica quanto à eficácia da autorregulação corporativa privada por meio da responsabilidade social empresarial (RSE) (LeBaron 2020a) e das chamadas “auditorias éticas” (LeBaron 2015; LeBaron et al. 2017) na redução da exploração severa. Ela sustenta, inclusive, que tais mecanismos não são apenas ineficazes, mas também funcionam como distração em relação às verdadeiras causas da exploração – ligadas à maximização do lucro (LeBaron e Lister 2022) – ao concentrarem a atenção em alguns casos extremos de escravidão moderna, em vez de enfrentarem a exploração de forma mais ampla (LeBaron 2020a: 8). Segundo a autora, essa estratégia permite que lideranças empresariais garantam regulações mais fracas, em vez de normas mais rigorosas: “a RSE foi utilizada como estratégia para desviar legislações mais severas” (LeBaron e Rühmkorf 2019: 729), além de possibilitar a reivindicação indevida de superioridade moral (LeBaron 2020a). LeBaron (2020a) documenta o fracasso da governança privada, incluindo a chamada “indústria das auditorias”, ao

¹³ *Trafficking/ modern slavery concerns exploitation: the extraction of profits and material benefits from those in situations of vulnerability using coercion. It is generated by capital, intersecting with coloniality and gender regimes. While the drive for profits that is core to the dynamics of capital is central (Brass 2011; LeBaron 2020a), the situations of vulnerability that are exploited are shaped by coloniality (both legacy and contemporary) (Du Bois 1998 [1935]) and by gender regimes (Barry 1995). These global and national structures of power are contested by political projects to reduce this exploitation and can be significant in shaping the outcome (Du Bois 1998 [1935]; Gallagher 2010; Brass 2011, 2016). The inequalities driving tracking/ modern slavery are articulated in value chains structured by world systems of capital (Wallerstein 2011 [1974]; Brass 2011; LeBaron 2020a), the ethnic constructions of empires (Du Bois 1998 [1935]; Boatcă 2015; Go 2016), contemporary authoritarian regimes (Al-Dayel et al 2022; Lewis and Blitz 2023) and by gender regimes (Barry 1995; Walby 2009, 2020, 2023a; Shire and Walby 2020; Shire and Nemoto 2020; Gottfried et al 2023). While states can be important in implementing laws, they can also be captured by tracking/ modern slavery interests, and significant aspects of the political shaping of the environment for tracking/ modern slavery takes place at a global level. Processes of neoliberal globalization have removed some of the regulations developed in earlier times, creating situations of vulnerability (Harvey 2005). The situations of vulnerability are structured by the intersection with further regimes of inequality, including the ethnicized legacies and contemporary practices of coloniality and gender regimes (tradução nossa)*

*mesmo tempo em que enfatiza a importância de iniciativas regulatórias públicas (estatais) e internacionais nas políticas de combate ao tráfico de pessoas*¹⁴.

Outro problema que limita a aplicação do Protocolo de 2014 à Convenção 29 da OIT é a adesão desigual dos Estados, o qual tem baixa ratificação, seja por razões ideológicas, econômicas ou diplomáticas.

Por fim, o sistema de fiscalização da OIT não detém poder coercitivo real, baseando-se em mecanismos de monitoramento e recomendação¹⁵. Nesse contexto, a soberania estatal funciona como uma barreira à imposição de obrigações internacionais efetivas, sobretudo em temas sensíveis como a regulação do trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT prossegue com sua política de governança, tendo lançado, a partir de 2014, seis importantes relatórios sobre trabalho forçado, a saber: *Hard to See, Harder to Count: Survey Guidelines to Estimate Forced Labour of Adults and Children* (OIT, 2012, atualizado em 2014), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (OIT, 2017), *Draft Guidelines and Operations Manual on SDG Indicator 10.7.1* (OIT, 2019), *Guidelines Concerning the Measurement of Forced Labour* (OIT, 2018), *Hard to See, Harder to Count – Updated Edition* (OIT, 2022), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (OIT, 2022), e *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (OIT, 2024).

Os relatórios auxiliam no aprimoramento do sistema de enfrentamento ao trabalho forçado ao fornecer padrões e metodologias internacionais para medir e analisar o referido trabalho forçado, orientar pragmaticamente governos e a agência na coleta de dados de qualidade, e apoiar as políticas públicas governamentais prevenção e erradicação do trabalho forçado, além de viabilizar a medição de alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, notadamente os relacionados à migração segura e trabalho decente.

Por fim, é de se ressaltar que a participação da OIT na assistência dos acordos firmados para prevenção e reparação, em torno da tragédia referente ao desabamento

¹⁴ “LeBaron is critical of the effectiveness of private corporate self-governance through corporate social responsibility (CSR) (LeBaron 2020a) and ‘ethical audits’ (LeBaron 2015; LeBaron *et al.* 2017) in reducing severe exploitation. Indeed, she argues further that this is not only ineffective but also a distraction from the real causes of exploitation in profit maximization (LeBaron and Lister 2022), by a focus on a few extreme cases of modern slavery rather than exploitation more widely (LeBaron 2020a: 8), enabling corporate leaders to secure weak rather than strong regulations: ‘CSR was used as a strategy to deflect more stringent legislation’ (LeBaron and Rühmkorf 2019: 729), and to falsely claim the moral high ground (LeBaron 2020a). LeBaron (2020a) documents the failure of private governance, including the ‘audit industry’, while underlining the importance of public (state) and international regulatory initiatives in anti-tracking policies” (tradução nossa)

¹⁵ Nas palavras de Ana Isabella Lau (2015): “a Organização Internacional do Trabalho, com suas Convenções e Recomendações, não tem seu papel minimizado. Ao contrário, a existência de uma organização internacional como a OIT tem um papel fundamental de supervisão e controle dos padrões trabalhistas. Porém, seus instrumentos carecem de força exequível, daí porque muitos entendem que a atuação apenas a cargo da OIT não é suficiente. Em outras palavras, a Organização não tem o poder de impor sanções econômicas aos Estados que desobedecerem às suas deliberações, podendo emitir apenas sanções de caráter moral. (...) Como resposta, os países desenvolvimento, em especial os Estados Unidos, entendem que a solução estaria na consagração da OMC como foro para solucionar tais questões, vez que dispõe de um mecanismo eficiente para isso, qual seja, o Sistema de Solução de Controvérsias”.

do edifício Rana Plaza, em Bangladesh em 2013, o qual importou na morte de 1.129 trabalhadores que trabalhavam para grandes marcas de *fast fashion*, elevou o protagonismo da organização, no sentido de colocar em pauta e encaminhar soluções tocante à questão do trabalho forçado em cadeias transnacionais de produção.

Como salienta Judy Fudge (2025, p. 87):

A tragédia do Rana Plaza expôs o fracasso das iniciativas privadas e voluntárias de responsabilidade social corporativa para proteger os trabalhadores. Catalisou a discussão sobre cadeias de suprimentos globais e trabalho decente na Conferência da OIT de 2016, moldou a natureza da discussão e influenciou seus resultados. Após a tragédia, ONGs e sindicatos fizeram campanha para que as empresas líderes nas cadeias de suprimentos assumissem maior responsabilidade pelas condições de trabalho dos trabalhadores de seus fornecedores. A OIT assumiu um papel fundamental em uma iniciativa multissetorial juridicamente vinculativa, incluindo mais de duzentas marcas e varejistas globais, para melhorar a segurança contra incêndio e em edifícios em Bangladesh. Um número sem precedentes de observadores externos compareceu à discussão sobre cadeias de suprimentos na conferência de 2016, onde a questão central se resumiu a se os mecanismos de governança existentes da OIT abordavam adequadamente os desafios de governança impostos pelas cadeias de suprimentos globais¹⁶.

Embora o Acordo sobre Segurança contra Incêndios e Edificações em Bangladesh (*Accord on fire and building safety in Bangladesh*, 2013) tenha sido assinado por marcas, varejistas e sindicatos globais, a OIT participou como observadora e provedora de assistência técnica para apoiar a implementação e monitoramento do acordo, colaborou na elaboração de normas técnicas e metodologias para as inspeções de segurança predial realizadas sob o acordo e auxiliou no fortalecimento do diálogo social.

O Acordo sobre Segurança contra Incêndios e Edificações em Bangladesh (o Acordo) foi assinado em 15 de maio de 2013, e em junho de 2013 foi aprovado o plano de implementação e, em outubro de 2013, criada a Fundação Acordo de Bangladesh na Holanda para a gestão.

O Acordo resultante é composto por seis ações básicas visando a prevenção de acidentes dessa natureza em cadeias transnacionais, a saber, um programa de inspeção independente, com participação de trabalhadores e sindicatos; a divulgação pública de fábricas, relatórios de inspeção e planos corretivos; a garantia de fundos suficientes pelas marcas para correções e manutenção das relações de fornecimento; o estabelecimento de comitês de saúde e segurança, eleitos democraticamente, para identificar e agir sobre riscos e, por fim, o empoderamento dos trabalhadores por meio de treinamento, mecanismos de denúncia e direito de recusar trabalho inseguro.

¹⁶ *The Rana Plaza tragedy laid bare the failure of private and voluntary corporate social responsibility initiatives to protect workers. It catalysed the discussion of global supply chains and decent work at the 2016 ILO Conference, shaped the nature of the discussion, and influenced its outcomes. In the aftermath of the tragedy, NGOs and unions campaigned to make lead firms in supply chains take greater responsibility for the working conditions of their suppliers' workers. The ILO took on a key role in a legally binding multistakeholder initiative, including over two hundred global brands and retailers, to improve fire and building safety in Bangladesh. An unprecedented number of outside observers attended the supply chain discussion at the 2016 conference, where the central issue boiled down to whether the ILO's existing governance mechanisms adequately addressed the governance challenges posed by global supply chains (tradução nossa).*

O protagonismo da OIT na resposta ao caso Rana Plaza elevou a discussão sobre a responsabilidade das empresas transnacionais na proteção dos direitos trabalhistas e impulsionou o debate sobre a governança global do trabalho, levado à Conferência Internacional do Trabalho de 2016. Ali se colocou em questão a adequação dos atuais mecanismos de governança da OIT em razão dos desafios postos pela complexidade das cadeias globais de produção, pela fragmentação dos processos produtivos e pela opacidade das relações entre empresas e fornecedores.

Por fim, a experiência normativa e política da OIT demonstra que, embora o progresso seja possível, ele depende do compromisso contínuo dos Estados, das organizações internacionais, das empresas e da sociedade civil na promoção de um modelo de desenvolvimento que tenha como eixo central a dignidade da pessoa e a proteção dos direitos fundamentais no mundo do trabalho.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua fundação, a OIT tem a proposta de ser um centro articulador de uma governança internacional do trabalho, capaz de mediar os conflitos entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos fundamentais, tendo como um de seus principais eixos a supressão de todas as formas de trabalho forçado.

Nesse contexto, a adoção das Convenções 29 (1930) e 105 (1957) constituem-se importantes marcos normativos no combate ao trabalho forçado.

A Convenção 29, ao estabelecer uma definição ampla e funcional de trabalho forçado, caracterizando-o como toda atividade exigida mediante coação e realizada sem o consentimento livre do trabalhador, inaugurou um padrão jurídico internacional que permanece como referência obrigatória.

Complementarmente, a Convenção 105 estendeu a proibição para fins de repressão política, desenvolvimento econômico forçado e punição de grevistas, aprofundando a interdição internacional a essa prática.

A partir dos anos 1980, o processo de globalização econômica intensificou a fragmentação das cadeias produtivas transnacionais, onde, em busca de lucros, houve o deslocamento de parte significativa das atividades produtivas para exploração de vulnerabilidades, com intersecções entre colonialidade e gênero, e para países com legislação trabalhista mais frágil – onde a escravidão moderna, em suas mais variadas formas, termina por ocorrer.

O neoliberalismo reforçou a lógica do trabalho como mercadoria, exacerbando a competição entre Estados por investimentos, dificultando a imposição de barreiras ao trabalho forçado.

Houve o comprometimento da efetividade dos instrumentos clássicos da OIT, cuja aplicação estava ligada e à ratificação voluntária pelos Estados e da capacidade nacional de fiscalização e implementação de políticas. Como consequência, a OIT se viu diante da necessidade de reinvenção institucional, reconhecendo os limites do modelo tradicional de regulação estatal diante da complexidade do capitalismo global contemporâneo.

Deu-se uma clara mudança de paradigma na atuação da OIT: de uma organização predominantemente normativa e regulatória, focada na elaboração de Convenções e Recomendações, para uma entidade com atuação mais pragmática, voltada à

produção de relatórios técnicos, ao desenvolvimento de instrumentos metodológicos e ao apoio técnico aos Estados, como forma de reforçar a efetividade das normas e ampliar sua capacidade de intervenção.

Em 2001, a OIT lançou o Relatório Global intitulado *Stopping Forced Labour*, cujo objetivo central foi o de dar visibilidade ao trabalho forçado no contexto das políticas de combate ao tráfico de pessoas. O relatório destacou que o trabalho forçado consiste num problema disseminado e em expansão, com incidência predominante no setor privado, levando a discussão a um novo patamar internacional.

O alinhamento da agenda da OIT com da Organização das Nações Unidas, relacionando o tráfico de pessoas com o trabalho forçado, aliada à postura técnica da organização, auxiliou no reposicionamento da entidade no centro das discussões sobre *fairness* no mundo do trabalho.

É nesse quadro que a adoção do Protocolo de 2014 à Convenção 29 e da Recomendação 203 pela OIT se insere como uma renovação na atuação da Organização.

O Protocolo evidencia uma mudança de paradigma, ao reconhecer que o trabalho forçado contemporâneo se manifesta predominantemente na economia privada, muitas vezes atrelado ao tráfico de pessoas e à exploração sexual ou laboral, e ao exigir dos Estados a implementação de políticas públicas eficazes, bem como o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização.

O potencial transformador dessas normas esbarra em obstáculos estruturais.

Práticas como o *dumping social* – que consiste na redução dos custos de produção por meio da exploração de mão de obra precarizada – por exemplo tornam mais difícil a erradicação do trabalho forçado.

A própria arquitetura institucional da OIT limita sua capacidade de imposição de normas: sua atuação se ancora essencialmente em mecanismos recomendadores, na persuasão moral e no monitoramento técnico, sem dispor de instrumentos coercitivos que possam compelir os Estados ao cumprimento de suas obrigações internacionais. Assim, a adesão aos tratados e a implementação efetiva das medidas previstas nas Convenções e no Protocolo de 2014 dependem, em larga medida, da vontade política dos Estados e da capacidade de articulação com os atores sociais internos.

O caso Rana Plaza, ocorrido em Bangladesh em 2013 serviu para ilustrar algumas dessas lacunas, bem como as falhas das estratégias exclusivamente baseadas na responsabilidade social corporativa voluntária e demonstra a necessidade de fortalecer mecanismos públicos e internacionais de regulação obrigatória.

O colapso do edifício, que resultou na morte de mais de 1.100 trabalhadores, revelou a precariedade das condições laborais nas cadeias produtivas transnacionais do setor têxtil, particularmente na produção destinada a marcas globais de *fast fashion*.

Numa nova etapa em rumo à governança global no enfrentamento do trabalho forçado, a OIT desempenhou papel decisivo nesse contexto, participando como observadora e fornecedora de assistência técnica na implementação do Acordo sobre Segurança contra Incêndios e Edificações em Bangladesh (2013), firmado entre marcas, varejistas e sindicatos globais.

A análise da trajetória recente da OIT, com a intensificação de sua produção técnico-científica por meio de relatórios globais, a persistência de sua atuação normativa através do Protocolo de 2014 e sua intervenção em casos emblemáticos como

o Rana Plaza, demonstra que se mantém sua relevância como organismo internacional dedicado à promoção do trabalho decente e à erradicação do trabalho forçado.

A eficácia plena das políticas de enfrentamento ao trabalho forçado exige a intensificação da cooperação internacional, a promoção de políticas públicas nacionais alinhadas aos parâmetros estabelecidos pela OIT e a responsabilização efetiva dos agentes econômicos que se beneficiam da exploração laboral.

É indispensável, ainda, que a OIT siga fortalecendo sua capacidade de monitoramento técnico, de produção de evidências científicas e de mobilização política, consolidando seu papel como referência normativa e ética de governança internacional em matéria de enfrentamento ao trabalho forçado.

Nesse contexto, sugere-se a ampliação da própria atuação do Comitê de Peritos, com realização de eventos internacionais sobre o combate ao trabalho forçado.

A experiência histórica e contemporânea da OIT demonstra que o progresso na erradicação do trabalho forçado é possível, mas depende, sobretudo, do compromisso articulado e permanente de Estados, organizações internacionais, empresas e sociedade civil.

4 REFERÊNCIAS

ACCORD ON FIRE AND BUILDING SAFETY IN BANGLADESH, *Accord on fire and building safety in Bangladesh*, Dhaka, 2013. Disponível em: <<https://www.industrial-union.org/the-accord-on-fire-and-building-safety-in-bangladesh/>>, Acesso em 27 ago. 2025.

ARANTES, Delaíde Alves Miranda, *Trabalho decente: uma análise na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, LTr, 2023.

BAUMAN, Zygmunt, *Globalização: as consequências humanas*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

BIGNAMI, Renato, A construção de um novo instrumento internacional contra a escravidão e o tráfico de pessoas, *Repórter Brasil*, fev. 2013. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2013/02/a-construcao-de-um-novo-instrumento-internacional-contra-escravidao-e-o-traffic-de-pessoas/>>, Acesso em 27 ago. 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. DELGADO, Gabriela Neves, A OIT e sua missão de justiça social, *Revista de Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 424-448, jul./dez. 2019.

FUDGE, Judy, *Constructing modern slavery: law, capitalism, and unfree labour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2025.

GOUDAL, Jean, The question of forced labour before the International Labour Organization (ILO) 1929-1937, *International Labour Review*, v. 19, n. 5, p. 621-638, 1937. Disponível em: <[https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1929-19-5\)621-638.pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1929-19-5)621-638.pdf)>, Acesso em 27 ago. 2025.

LAU, Ana Isabella, A Organização Internacional do Trabalho e o sistema multilateral de comércio, *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 189-206, 2023.

MAUL, Daniel Roger, The International Labour Organization and the struggle against forced labour from 1919 to the presente, *Labor History*, v. 48, n. 4, 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/4348001/The_International_Labour_Organization_and_the_Struggle_against_Forced_Labour_from_1919_to_the_Present>, Acesso em 27 ago. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKTOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. São Paulo, Atlas, 2003.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Draft operational manual on recruitment costs – SDG 10.7.1*, Genebra, OIT, 2022. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/operational-manual-recruitment-costs-sdg-1071>>, Acesso em 27 ago. 2025.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*, Genebra, OIT, 2022. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage>>, Acesso em 27 ago. 2025.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Guidelines concerning the measurement of forced labour*, Genebra, OIT, 2018. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/guidelines-concerning-measurement-forced-labour>>, Acesso em 27 ago. 2025.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Hard to see, harder to count: handbook for forced labour surveys*, Genebra, OIT, 2018. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/hard-see-harder-count-handbook-forced-labour-surveys>>, Acesso em 27 ago. 2025.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Hard to see, harder to count: survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Genebra, OIT, 2012.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Profits and poverty: the economics of forced labour*, Genebra, OIT, 2014. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/major-publications/profits-and-poverty-economics-forced-labour>>, Acesso em 27 ago. 2025.

OIT, Organização Internacional do Trabalho, *Protocolo de 2014 à Convenção n.º. 29 sobre Trabalho Forçado*, Genebra, OIT, 2014. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:P029>, Acesso em 27 ago. 2025.

SÜSSEKIND, Arnaldo, *et al. Instituições de Direito do Trabalho*, 2. v., 2. ed., São Paulo, LTr, 2005.

VILLATORE, Marco Antônio César, *Direito Internacional do Trabalho*, 2. ed., São Paulo, LTr, 2010.

WALBY, Sylvia e SHIRE, Karen *Trafficking Chains: Modern Slavery in Society*. Bristol University Press, Bristol, 2024. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/380484431_Trafficking_Chains_Modern_Slavery_in_Society> Acesso em 10 de fevereiro de 2026.