



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

BARUANA CALADO DOS SANTOS

**HÁ INFLUÊNCIA NORMATIVA DOS RELATÓRIOS DE  
DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD EM DECISÕES  
JUDICIAIS REFERENTES AO TRABALHO ESCRAVO NO  
BRASIL?**

---

Londrina  
2019

BARUANA CALADO DOS SANTOS

**HÁ INFLUÊNCIA NORMATIVA DOS RELATÓRIOS DE  
DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD EM DECISÕES  
JUDICIAIS REFERENTES AO TRABALHO ESCRAVO NO  
BRASIL?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial a obtenção do título de mestra em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Rezende

Londrina  
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Santos, Baruana Calado dos.

Há influência normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD em decisões judiciais referentes ao trabalho escravo no Brasil? / Baruana Calado dos Santos. - Londrina, 2019.  
198f.

Orientador: Maria José de Rezende.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, , 2019.  
Inclui bibliografia.

1. Sociologia das Relações Internacionais - Tese. 2. Direito Internacional Público - Tese. 3. Desenvolvimento Humano - Tese. 4. Trabalho Escravo - Tese. I. Rezende, Maria José de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. . III. Título.

BARUANA CALADO DOS SANTOS

**HÁ INFLUÊNCIA NORMATIVA DOS RELATÓRIOS DE  
DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD EM DECISÕES  
JUDICIAIS REFERENTES AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parical a obtenção do título de mestra em Ciências Sociais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Maria José de Rezende  
Orientadora  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Alberto Paulo Neto  
Pontificia Universidade Católica - PUC/PR

---

Prof. Dr. Ronaldo Baltar  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 27 de Março de 2019.

Dedico este trabalho aos que são, diariamente, explorados pela lógica da escravidão contemporânea, na esperança de que, um dia, sejamos todas e todos livres.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas e a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho tivesse começo, meio e fim. Pontualmente, em primeiro lugar, toda a gratidão à minha querida e linda orientadora, nossa musa intelectual e inspiradora, Professora *Maria José de Rezende*, a quem tanto respeito e admiro. Agradeço aos professores *Ronaldo Baltar* e *Alberto Paulo Neto* que, juntamente com minha orientadora, compuseram minha banca de qualificação e, guiando meu caminho, contribuíram imensamente para a finalização deste estudo. Ao professor *Anderson de Azevedo*, o melhor professor que tive no curso de direito e que continua me motivando a seguir na pauta dos direitos humanos. Ao professor *Sergio Vizzaccaro-Amaral*, quem primeiro leu meu projeto de pesquisa e me auxiliou nos primeiros passos. Às maravilhosas professoras e aos maravilhosos professores das disciplinas de mestrado *Maria José de Rezende*, *Ileizi Fioreli*, *Simone Wolff*, *Angela Maria Lima*, *Celso Menezes* e *Fábio Lanza*: queridas professoras e queridos professores, a sensibilidade de vocês, agregada ao conhecimento que possuem, faz toda a diferença. À professora *Silvana Mariano*, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e à Secretária de Pós-Graduação, nas pessoas de *Rosely de Jesus*, *Rosemeri Silvano* e *Ricardo Muller*, que me atenderam e tiraram minhas dúvidas sempre muito gentilmente. A *todas* e a *todos os colegas da turma de mestrado 2016*, muito gente fina e dispostos ao bom debate, especialmente *Lina Penati*, *Caio Cardoso* e *Helena Carvalho*. À *CAPES*, pela concessão de bolsa de estudos nos seis primeiros meses da pesquisa. Ao professor *Aluysio Fávaro*, que melhorou muito meu texto com suas ótimas correções e sugestões. À minha amiga *Lina Penati*, sem a qual eu não teria prestado a prova de mestrado em 2016 e com a qual meu texto final ficou de acordo com as regras da ABNT. À minha amiga *Angélica Souza*, pelas leituras do meu texto em construção e pela revisão do “abstract”. À querida *Carla Pagnossim*, pela disponibilidade para me auxiliar a encontrar outras formas de pensar a minha vida. A *todas* e a *todos que se dispuseram a me ouvir e compartilhar das suas visões sobre o meu tema de estudo* pelos eventos acadêmicos de que participei, em particular *Rickson Figueira*. A *todas as autoras* e a *todos os autores* que me auxiliaram a compor esta dissertação por meio do fundo social de conhecimento. À minha amiga *Ana Teresa Khatounian*, que me mobilizou para participar de duas edições da “Nelson Mandela World Human Rights Moot Court Competition” nas Nações Unidas, graças aos quais ampliei significativamente meus horizontes e passei a compreender melhor meu próprio objeto de estudo. Ao meu amigo *Eduardo Kapapelo*, uma

peessoa muito sensível e resiliente que me ensina a lidar de forma muito mais tranquila com as questões da vida (o que inclui os estudos). À minha amiga *Daniele Duarte*, que, ao me proporcionar palestrar sobre trabalho escravo no Brasil pela primeira vez, me ajudou grandemente na feitura da dissertação. Do mesmo modo, à minha prima *Janaína Calado*, que tornou possível minha palestra sobre trabalho escravo em Macapá, uma grande honraria para mim. Aos colegas de trabalho da Torre Maringá que de bom grado se dispuseram a me ajudar com a escala para que eu pudesse cumprir minhas empreitadas acadêmicas e buscaram facilitar, ao máximo, todas as coisas para mim: *Lilian Fritsch*, *Ardan Vaz*, *Menotti Facchina*, *Casimiro Burkot*, *Rafael Guess*, *Wagner Candido*, *Jairo Martins*, *Francisco Rego*, *Fernando Silveira*, *Leandro Almeida*, *Cléber Marian* e *Wellington Nascimento*. E também aos que já não trabalham conosco *Arlindo Ramos*, *Marco Serpa*, *Rudimar Bueno*, *Ewerton Pereira*, *Luís Marvila* e *Levi Cristovam*. Aos meus amigos que me acolheram e tornaram minha vida maringaense muito mais fácil, alegre e engraçada: *Ana Lúcia Volpato*, *Marcos Shiozaki* e *Max Vicentin*. Às minhas grandes amigas *Tálita Oliveira*, *Angélica de Souza*, *Gisele Giampaoli*, *Giovana Fogaça*, *Deíse Maito*, *Melissa Camargo*, *Lilian Fritsch* e *Paula Dellaroza*; e aos meus grandes amigos *Thiago Camata*, *Wiley Hiroshi* e *Bruno Seabra*. Vocês, longe ou perto, estão sempre perto. Aos amigos e amigas do Lutas, a quem devo tantos (tantíssimos) aprendizados: *Deíse Maito*, *Rodolfo Neves*, *Guilherme Uchimura*, *Ana Luísa Ruffino*, *Ludymilla Rizzo*, *Layane Marques*, *Ana Teresa Khatounian*, *Joice Bueno*, *Guilherme Duarte*, *William Fernandes*, *Millien Malinovski* e *Érika Dmitruk*. À minhas amiga e aos meus amigos de Macapá *Evelyn Neves*, *Cássio Renato* e *Diego Cruz* que, talvez sem saber, me ajudaram muito nos passos finais. Aos meus amigos-refúgio de Assis, em especial, *Amélia Oliveira*, *Sandro Dutra*, *Wender Urias*, *Meire Alves* e *Priscila Sales*. Ao meu amigo *Luigi Carlini*, pelos ensinamentos de ouro que trago no coração e que me dão impulso. A *todas e todos da minha família* que sempre me apoiam nas minhas aventuras de estudante, em especial tia *Vilma Calado* e tia *Socorro Calado*. Ao *Fernando Zanetti*, meu companheiro, que tem estado comigo passo a passo, sempre com amor e paciência. Ao meu pai, *Carlos Roberto dos Santos* (que mesmo ausente é sempre presente), à minha mãe *Odete Calado*, ao meu irmão *Atie Calado* e à minha irmã *Clarise Calado* – a estes, palavras não bastam. Saibam que todas e todos vocês, cada uma e cada um a seu modo, foram muito importantes para o desenrolar desta dissertação. Muito obrigada por isso!

*É uma luta que poderá parecer inócua de momento, mas se vai abrindo caminho. Já se fala em trabalho escravo. Nem se falava. Já se criou organismos para combater o trabalho escravo. Já há mobilização, assembleias, encontros, textos, livros, vídeos, filmes sobre trabalho escravo. É um grande passo, né? Tomar consciência de que existe o trabalho escravo e que é escravo. É aquilo que dizia pra vocês: tem muito fazendeiro que acha normal. Quando eu cheguei aqui na região, o que era dono da Fazenda Caaporã, no rumo de Ribeirão Cascalheiras, conversando comigo, era aliás um Português, [ele disse]: “Don Pedro, o senhor é europeu, o senhor sabe. As calçadas romanas também foram construídas pelos escravos. O progresso exige suas vítimas.*

Transcrição da fala de  
Don Pedro Casaldáliga  
Documentário *Correntes*  
Repórter Brasil, 2006  
00:44:50 – 00:45:47

SANTOS, Baruana Calado dos. **Há Influência Normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD em Decisões Judiciais Referentes ao Trabalho Escravo no Brasil?** 2019. 196fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

## RESUMO

Este trabalho toma como ponto de partida a sociologia histórica processual proposta por Norbert Elias. Por meio da hermenêutica histórica, realiza-se um estudo interdisciplinar entre a Sociologia das Relações Internacionais e o Direito Internacional Público. Empenhou-se em investigar se as decisões judiciais brasileiras referentes ao trabalho escravo estariam recepcionando as recomendações do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do PNUD de 2015 quanto ao trabalho decente. Para tanto e tendo em vista as novas tendências transnormativas do mundo atual, analisaram-se, primeiramente, as possibilidades dessas recomendações serem pensadas como fontes de direito internacional – se *soft laws*, se normas intersticiais ou se comandos de otimização, percebeu-se ser mais propício e coerente com os resultados e objetivos do estudo compreendê-las como comandos de otimização, de acordo com a teoria dos princípios de Robert Alexy. Em um segundo momento, foram elaboradas as discussões a respeito dos conceitos de trabalho escravo, trabalho decente, trabalho digno, direitos humanos e desenvolvimento humano, de modo a contextualizar, por um lado, a realidade brasileira, e, por outro, a produção do RDH de 2015 e suas prescrições. Em seguida, como estudos de caso, foram analisadas cinco (que se desdobraram em oito) decisões judiciais do Tribunal Superior do Trabalho a respeito de ações civis públicas que denunciaram casos de trabalho escravo. Verificou-se que suas fundamentações *não* acolhem as recomendações do PNUD - nem tampouco da OIT, mentora da *Agenda do Trabalho Decente*. Ou seja, nos casos analisados, as recomendações do RDH de 2015 atreladas ao trabalho decente nem otimizam nem são otimizadas no processo decisório quanto ao trabalho escravo. Na verdade, as decisões judiciais ainda se ocupam, essencialmente, em definir o conceito de trabalho escravo, o qual já foi muito debatido e definido tanto no âmbito internacional quanto no doméstico, e demonstram pouca eficácia na coibição do crime ao estipularem baixo valor indenizatório para os que se utilizam de mão de obra escravizada. Ao destacar a importância das estratégias sugeridas pelo PNUD, pela garantia da expansão do trabalho decente, sob enfoque da perspectiva do desenvolvimento humano (não só no Brasil, mas globalmente) para o combate ao trabalho escravo, busca-se indicar caminhos para sua aplicabilidade como comandos de otimização na prática judicial brasileira.

**Palavras-chave:** Relatório de Desenvolvimento Humano/RDH, Trabalho Decente, Trabalho Escravo, Decisões Judiciais Brasileiras, Comandos de otimização.

SANTOS, Baruana Calado dos. **Is There Any Normative Influence of UNDP Human Development Reports on Judicial Decisions Concerning Slave Labor in Brazil?** 2019. 196p. Master's (Dissertation) – State University of Londrina, Londrina, 2019.

### ABSTRACT

This work is guided by Norbert Elias' historical process sociology. Through historical hermeneutics it is set in an interdisciplinary study between the Sociology of International Relations and Public International Law. It sought to investigate whether Brazilian judicial decisions concerning slave labor were welcoming the recommendations of the UNDP 2015 Human Development Report (HDR) on decent work. With this in mind, and in view of the new transnational trends of the world today, we first analyzed the possibilities of these recommendations being considered as sources of international law - whether soft laws, interstitial norms or optimization commands. It was found to be more propitious and consistent with the results and objectives of the study, to understand them as optimization commands, according to Robert Alexy's theory of principles. Next, the concepts of slave labor, decent work, dignity at work, human rights and human development were discussed in order to contextualize, on the one hand, the Brazilian reality, and, on the other, the production of the 2015 HDR and its prescriptions. Then, as case studies, five (which were deployed in eight) judicial decisions of the Superior Labor Court were analyzed regarding public civil actions that denounced cases of slave labor. It was verified that the judicial decisions' legal basis do not support the UNDP recommendations - nor the ILO, which is the mentor of the *Decent Work Agenda*. That is, in these cases, the 2015 HDR's recommendations linked to decent work neither optimize nor are optimized in the decision-making process about slave labor. In fact, the case studies show that the lawsuits are still concerned, essentially, with defining the concept of slave labor, which has long been debated and defined at both international and domestic levels, and show little efficacy in curbing crime by stipulating low indemnities to be paid by those who were found using slave labor. By emphasizing the importance of the decent work strategies suggested by the UNPD under the perspective of human development (not only in Brazil, but globally) against slave labor, it is sought to indicate ways for their applicability as optimization commands in the Brazilian judicial practice.

**Keywords:** Human Development Report/HDR, Decent Work, Slave Labor, Brazilian Judicial Decisions, Optimization Commands.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

<b>Gráfico 1</b> - Trabalhadores resgatados.....	137
<b>Tabela 1</b> - Quantidade de ACP/MPT por ano.....	144
<b>Tabela 2</b> .....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS

ANTD	Agenda Nacional de Trabalho Decente
BIRD	Banco Mundial
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONATRAE	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DIP	Direito Internacional Público (ou apenas Direito Internacional)
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEFM	Grupo Especial de Fiscalização Móvel
GRDH	Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano
GTT	Grupo Técnico Tripartite
HDR	Human Development Report
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RI	Relações Internacionais
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNDP	United Nations Development Programme

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. LINEAMENTOS DO CARÁTER JURÍDICO DOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD</b> .....	21
1.1 Organizações internacionais e a nova ordem global: impacto no direito internacional da segunda metade do século XX.....	21
1.2 O olhar sociológico para as Relações Internacionais e o contexto de origem dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD.....	35
1.2.1 Especificidades do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015.....	46
1.3 Reflexões sobre a força normativa dos RDHs .....	48
1.3.1 Fontes de direito internacional: novos caminhos.....	49
1.3.2 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como <i>soft law</i> .....	53
1.3.3 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como normas intersticiais.....	58
1.3.4 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como comandos de otimização.....	69
<b>2. TRABALHO DECENTE, DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIREITOS HUMANOS</b> .....	74
2.1 As discussões sobre trabalho escravo contemporâneo, trabalho digno e trabalho decente nas ciências sociais e jurídicas no limiar do século XXI.....	74
2.1.1 Trabalho escravo contemporâneo.....	74
2.1.2 Trabalho decente e trabalho digno .....	83
2.1.3 O trabalho decente no Brasil.....	94
2.2 A formulação de um conceito: “trabalho decente” no RDH 2015 e sua correlação com desenvolvimento humano e direitos humanos.....	74
2.2.1 As bases teóricas do conceito de Desenvolvimento Humano dos RDHs .....	102
2.2.2 Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos.....	111
2.2.3 Desenvolvimento Humano, Direitos Humanos e Trabalho Decente no RDH de 2015	116
<b>3 TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL E TRABALHO DECENTE: O QUE DIZEM AS DECISÕES JUDICIAIS</b> .....	127
3.1 Trabalho escravo no Brasil hoje: contexto histórico e a dificuldade de seu combate.....	127

3.2	As decisões judiciais como fonte para análise do trabalho escravo no Brasil .....	139
3.3	As decisões judiciais selecionadas: balanço metodológico .....	143
3.4	O que dizem as decisões judiciais analisadas?.....	145
<b>4</b>	<b>AS RECOMENDAÇÕES DO PNUD SOBRE TRABALHO DECENTE COMO PARÂMETRO DE DECISÃO JUDICIAL SOBRE TRABALHO ES CRAVO .....</b>	<b>160</b>
4.1	Há relação entre as decisões judiciais sob análise com as recomendações do RDH 2015 referente ao trabalho decente? .....	160
4.2	Por que e como inserir a discussão sobre trabalho decente do PNUD na fundamentação jurídica contra o trabalho escravo? .....	163
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>176</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objeto averiguar como se relacionam os procedimentos recomendados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2015 para alcançar o trabalho decente e os procedimentos do Judiciário brasileiro no que tange às denúncias de trabalho em condições análogas à de escravo. Busca-se rastrear possíveis traços de influência das recomendações veiculadas pelo RDH sobre as decisões judiciais em questão. Há um estudo interdisciplinar entre, por um lado, a sociologia das relações internacionais, a partir, principalmente, da perspectiva teórica de Norbert Elias, e, por outro, o direito internacional, com base na teoria da transnormatividade, apresentada por Wagner Menezes.

O que move esta investigação é o interesse em saber se ou de que modo as recomendações do RDH e de outros documentos de mesma natureza influenciam as decisões judiciais a respeito do combate ao trabalho escravo no Brasil, bem como em compreender, em última instância, de que modo esse mecanismo de interação entre o direito internacional e o brasileiro aponta as tendências de avanços, retrocessos e estagnações na proteção dos direitos humanos no Brasil, especificamente no combate ao trabalho escravo.

Nesse sentido, levantam-se algumas perguntas: Quais são os embates de forças presentes em âmbito tanto nacional quanto internacional que acabam por formatar as decisões judiciais? Que barreiras se antepõem ao combate ao trabalho escravo no Brasil no judiciário? Quais as dificuldades que se encontram, na realidade brasileira, para pôr em prática as recomendações do RDH para um eficiente combate ao trabalho escravo? Quais discrepâncias na distribuição de poder no Brasil prejudicam a supressão definitiva da prática do trabalho escravo e emperram as tentativas de alcançar o desenvolvimento humano?

Tais questões se baseiam em um estudo prévio<sup>1</sup>, ao qual este texto dá prosseguimento, buscando entender o contexto histórico, a partir de meados do século XX, em que ocorreram profundas transformações nas relações internacionais, dando origem aos RDHs, já na década de 1990.

Mediante este estudo prévio tentou-se compreender a natureza jurídica desses relatórios, visando saber se tais documentos, gerados no interior de uma organização internacional como a Organização das Nações Unidas (ONU), são de fato relevantes nas ações dos Estados ocidentais, em particular, do brasileiro. Da mesma forma, buscou-se

---

<sup>1</sup> SANTOS, Baruana Calado dos. **A possível força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD no direito interno brasileiro**. 2016, 82 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

entender como a relação entre o direito internacional e o direito interno tem-se estabelecido num contexto globalizado.

Em continuação, lançou-se um olhar para as profundas modificações das relações internacionais, pós Segunda Grande Guerra, e a conseqüente reformulação dos parâmetros do direito internacional e sua relação com o direito nacional. Nesse contexto, a multiplicação de sujeitos de direito internacional deu moção tanto à produção difusa de normas de direito internacional para fins econômicos, cooperativos, científicos, militares, etc., quanto ao fortalecimento do sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

A pretensão de universalizar os direitos humanos, intensificada pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, demandou que os Estados introjetassem os valores referentes aos direitos humanos em seus ordenamentos jurídicos, por meio das Constituições. Com a Constituição de 1988, o Brasil possibilitou que tratados internacionais, resoluções e recomendações das organizações internacionais a respeito de direitos humanos encontrassem ressonância nacional de modo mais forte, ao reconhecer que as relações internacionais brasileiras também são regidas pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, conforme consta no inciso II do artigo 4º da Constituição Federal<sup>2</sup>.

Estando os Estados alinhados constitucionalmente com os valores e princípios da ordem internacional, no intuito de compreender as novas formas de relação entre o direito internacional e o direito interno, fez-se necessário lançar mão da teoria da transnormatividade, apresentada por Wagner Menezes. Segundo essa teoria, tratados, instrumentos *soft law* e leis-modelo derivadas de foros internacionais – estabelecidos entre Estados, organizações internacionais, empresas, indivíduos em interação que rompe as fronteiras nacionais - acerca dos mais variados temas, ganham caráter global e local e acabam por atingir a dinâmica interna dos Estados ao serem produzidas e distribuídas de modo a ultrapassar as fronteiras geográficas, jurídicas, filosóficas e sociológicas, desenvolvendo um mesmo espaço global normativo de produção e aplicação das normas jurídicas em diferentes espaços culturalmente distintos.

Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou a lançar, anualmente, os RDHs com o objetivo de direcionar o debate sobre pobreza e

---

<sup>2</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - *prevalência dos direitos humanos*; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 2018a).

desigualdade no mundo contemporâneo, por meio de diagnósticos e proposições pautadas no ideal do desenvolvimento humano, de sorte a se tornarem ferramentas apropriadas ao desenvolvimento das nações e a garantir o melhoramento da qualidade de vida para todos. Visto não poderem os RDHs ser tomados como um corpo uniforme, a partir de 2000 houve uma expressiva mudança nos procedimentos adotados na sua produção, passando eles a atender para os progressos/estagnações dos países e a se adequar aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, mais recentemente, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), alinhando-se de modo mais claro à perspectiva dos direitos humanos.

No Brasil, nas últimas décadas, houve grande influência dos relatórios nas políticas públicas sociais, voltadas, em grande medida, ao atendimento de metas para a efetivação dos direitos humanos, aferidas, entre outros, pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado anualmente pelos RDHs, com grande repercussão internacional. Apesar de não terem caráter obrigatório como os tratados internacionais, esses relatórios podem indicar valores para os Estados a fim de induzi-los a reproduzir seus dispositivos no direito interno, de acordo com a lógica transnormativa. Por essa razão, no referido estudo anterior, buscou-se atrelar as recomendações dos RDHs ao *status* de fonte *soft law*, podendo esta ser caracterizada como documentos gestados em foros internacionais como ferramentas políticas e jurídicas de caráter declaratório, ou seja, que não produz vínculo obrigatório de cumprimento de seus dispositivos.

Entretanto, em investigação posterior<sup>3</sup> ao referido estudo, foi possível deparar-se com outros conceitos, além do de *soft law*, que também podem ser referências para caracterização jurídica dos RDHs, a saber, as *normas intersticiais*, de acordo com o pensamento de Vaughan Lowe e os *comandos de otimização*, a partir da teoria do princípio de Robert Alexy. Portanto, a premissa inicial para a construção do objeto da presente dissertação é a caracterização jurídica dos RDHs, uma vez que se supõe serem eles, em determinados graus, fonte normativa de direito internacional.

Com efeito, sendo a persistência do trabalho escravo no mundo atual um dos grandes entraves a qualquer investida de avançar com o projeto de desenvolvimento humano intentado pelos RDHs, optou-se pelo recorte das suas recomendações relativas ao trabalho decente com

---

<sup>3</sup> SANTOS, Baruana Calado dos. Ensaio sobre a força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano/PNUD. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Tribunais internacionais e a relação entre o direito internacional e o direito interno**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016a.

a finalidade de perceber *se e como* eles exercem influência no combate ao trabalho escravo no Brasil, pelo viés judicial.

Então, o objetivo geral deste estudo é contribuir com as investigações sociológicas e de direito internacional no sentido de saber como tem sido o intercâmbio de normas entre o direito internacional e o direito interno, e a operacionalidade da teoria da transnormatividade nas práticas jurisprudenciais direcionadas ao enfrentamento das desigualdades e expansão dos direitos humanos.

Já, os objetivos específicos constituem-se principalmente em: a) situar e contextualizar historicamente a produção dos RDHs no âmbito do direito internacional contemporâneo; b) mapear a categoria “trabalho decente” no interior do RDH de 2015 atrelada à noção de desenvolvimento humano e direitos humanos; c) contextualizar o problema do trabalho escravo na realidade brasileira; d) realizar o levantamento das recomendações do RDH de 2015 aos Estados para ampliar as possibilidades de trabalho decente; e) levantar decisões judiciais do Tribunal Superior do Trabalho (TST) disponíveis em sítio eletrônico que tenham decidido sobre ações civis públicas peticionadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) no tocante a denúncias de trabalho escravo; f) Analisar as decisões judiciais para evidenciar as influências ou ausência de influências das recomendações do RDH nas fundamentações das decisões; 8) destacar os procedimentos pelos quais o judiciário acolhe ou não as recomendações internacionais.

Para alcançar os objetivos aqui delineados, propõe-se a análise de dois tipos de documentos públicos. De acordo com Cellard (2008), os documentos públicos são divididos nos arquivos públicos e os documentos públicos não arquivados. Os primeiros podem ser arquivos governamentais (federais, regionais, escolares ou municipais), os arquivos do estado civil, arquivos de natureza notarial ou jurídica. Note-se que, conquanto sejam ditos públicos nem sempre são acessíveis, ao passo que os arquivos públicos não arquivados incluem, além de outros, jornais, revistas, periódicos e todos os documentos distribuídos com a finalidade de gerar publicidade, anúncios, tratados, circulares, boletins paroquiais, anuários telefônicos. Aqui, lança-se mão de documentos dos dois tipos. Como documentos públicos não arquivados têm-se o RDH de 2015 do PNUD, no tocante às recomendações pelo trabalho decente, e como documentos públicos arquivados, as decisões judiciais do TST, referentes a ações civis públicas com denúncias de trabalho escravo. Compreendidos como produtos históricos de um processo e contexto político e social específicos, marcados pela intensificação do processo de globalização a partir da década de 1990, tais documentos serão lidos como sedimentações de práticas sociais, pois “têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas

tomam diariamente e a longo prazo”, além de se constituírem “leituras particulares dos eventos sociais” (MAY, 2004, p. 205).

Por um lado, foi necessário selecionar documentos de organismos internacionais, além do RDH de 2015 *O Trabalho como motor do desenvolvimento humano*, que abordam mais diretamente a questão da promoção do trabalho decente e ajudam a conformar esse conceito. A verificação do percurso das ideias e correlações que constroem a concepção de trabalho decente – atreladas às categorias de desenvolvimento humano e direitos humanos que delineiam as proposições de ação para os Estados desde a década de 1990 - será feita pelo método qualitativo, que “começa com a ideia de processo, ou contexto social, e vê o autor como um ator autoconsciente que se dirige a um público em circunstâncias particulares” (MAY, 2004, p. 224).

Por outro lado, houve o levantamento de acórdãos, que consistiu de decisões da Justiça do Trabalho, proferidas em última instância pelo TST, relativas às ações civis públicas promovidas pelo MPT em razão de denúncias de trabalho escravo disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal. As delimitações com relação às ações civis públicas (e não ações penais, por exemplo), ao recorte temporal, pautado nas decisões disponíveis *online*, e à quantidade de acórdãos analisados se fizeram necessárias para tornar viável a pesquisa em relação ao tempo e aos recursos disponíveis. A leitura desse material guia-se no sentido de averiguar não somente *se* o entendimento que as decisões judiciais brasileiras têm dado à questão do trabalho escravo cede espaço às proposições e recomendações referentes ao trabalho decente presente no RDH de 2015, mas também *como* tais decisões recepcionam essas recomendações. Com isso, espera-se coletar indícios que auxiliem a pensar sobre as tendências de avanços, retrocessos e estagnações no combate ao trabalho escravo no Brasil recorrendo ao mecanismo de interação entre o direito internacional e o brasileiro e por meio do referencial do processo civilizacional de Norbert Elias.

Importante ressaltar que esta pesquisa lida com fontes documentais (relatórios e decisões judiciais) que são produzidos e analisados no âmbito do mesmo momento histórico, o que interfere no modo como são analisados, pois é necessário que o pesquisador consiga um distanciamento suficientemente adequado para olhar o documento na processualidade histórica que o constitui.

Por essa razão, recorre-se à hermenêutica-histórica<sup>4</sup>, como sugere Rezende (2015; 2017) para análise dos RDHs, pois combina a hermenêutica de profundidade de John B.

---

<sup>4</sup> A aproximação entre as abordagens de John B. Thompson e Norbert Elias se dá em vista do que Rezende (2015) propõe como “hermenêutica-histórica” para a análise dos RDHs. Segundo a autora, é possível fazer a

Thompson com a análise dos jogos configuracionais de Norbert Elias, que pressupõe a atenção ao processo histórico no qual se estabelecem. A análise dos relatórios na perspectiva hermenêutica é possível porque “ela está voltada para a compreensão do significado construído, por seus elaboradores, acerca das ações e procedimentos que possam, embora supostamente, levar ao desenvolvimento humano” (REZENDE, 2015, p. 36).

Primeiramente, destaca-se o pressuposto de que não é possível apreender o objeto de modo definitivo. Diferentemente, o conhecimento gerado, que possibilita aproximações à realidade, é provisório e sujeito à revisão, mas, ainda assim, é “um conhecimento que pode e deve ser continuamente produzido a fim de contribuir para a busca por uma sociedade política, econômica e socialmente menos desigual” (VERONESE; GUARESCHI, 2006, p. 86).

A hermenêutica de profundidade visa propor sentidos por meio de formas de análise complementares entre si e que se desdobram em diversos procedimentos: a análise sócio-histórica, a análise formal e a interpretação/reinterpretação (THOMPSON, 1995). Limitou-se ao primeiro procedimento proposto por Thompson, que, atrelado à análise histórica dos jogos configuracionais realizada por Norbert Elias, possibilita aduzir melhores explicações a respeito das prescrições, recomendações e diagnósticos presentes nos RDHs, ao se analisarem as interações sociais e as relações de interdependências entre as diversas figurações, que podem ser os Estados, os movimentos sociais, os organismos internacionais, as associações políticas e outras coletividades (REZENDE, 2015). Este trabalho tem como objetivo analisar as interações e os elos de interdependência entre o estado brasileiro, de um lado, e os organismos internacionais, de outro.

Sem perder de vista a dupla hermenêutica<sup>5</sup>, sob a qual se produzem e analisam os RDHs, aqui atenta-se para o momento em que a agenda pró trabalho decente elaborada no

---

combinação entre as propostas de análise desses autores porque ambos pressupõem uma análise histórica: “Para os dois as narrativas, os argumentos e os discursos não podem ser tomados isoladamente, mas dentro de um contexto sócio-histórico” (REZENDE, 2015, p. 36). No entanto, a autora frisa que ainda que tais abordagens possam ser combinadas, elas *não* são complementares entre si por possuírem orientações teórico-metodológicas muito diferentes: “Elias está muito mais propenso a buscar os jogos configuracionais, que tornam possível compreender um dado contexto interacional sustentador de determinadas ações, relações, ideias, interesses, interdependências e desequilíbrios de poder, do que em buscar ‘as maneiras pelas quais o significado serve para estabelecer e sustentar relações de dominação’ (Scott, 2010: 107), de acordo com o que sugere Thompson ao dar centralidade ao estudo da ideologia” (REZENDE, 2015, p. 36).

<sup>5</sup> A dupla hermenêutica refere-se à mútua interação interpretativa entre as ciências sociais e seu objeto de estudo, não havendo como “separar as teorias e descobertas das ciências sociais do universo de significado e ação de que elas tratam” (PERES JÚNIOR; PEREIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 67). A dupla hermenêutica significa que “a sociologia trata de um universo que já está constituído pelos próprios atores sociais dentro de quadros de significância e o reinterpreta dentro de seus próprios esquemas teóricos” (GIDDENS, 1978, p. 171). Dessa forma, ao proporem medidas e ações que enfrentam a pobreza, as desigualdades, as dificuldades de acesso à educação e à saúde, os produtores dos RDHs “constroem uma teia de argumentações que devem ser lidas num

interior dos relatórios se externaliza a ponto de exercer influência no plano jurídico interno brasileiro. Isso porquê, conforme o pensamento de Elias sobre a existência de um rico fundo social de conhecimentos sobre os problemas da vida social, “tal fundo orienta tanto a feitura dos RDHs, no que diz respeito aos diagnósticos sobre a situação da privação no mundo atual e às prescrições para alcançar o desenvolvimento humano, quanto os processos de análise dos pesquisadores” (REZENDE, 2017, p. 233).

A pesquisa bibliográfica auxiliou na contextualização dos conceitos que permeiam a análise histórica do problema de pesquisa abordado. Afirmam Sasso de Lima e Tamaso Miotto “a pesquisa bibliográfica implica [...] um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (SASSO DE LIMA; TAMASO MIOTO, 2007, p.38).

Desta feita, este trabalho incumbiu-se das tarefas de melhor delinear a natureza jurídica dos RDHs para verificar de que modo, no tocante às recomendações ao trabalho decente, tais relatórios estariam influenciando as decisões judiciais brasileiras sobre denúncia de trabalho escravo, e quais os procedimentos pelos quais o judiciário acolhe ou não essas recomendações. Por fim, intenta analisar se tais recomendações têm sido, ou não, alavancas para a expansão da proteção dos direitos humanos, no tocante ao combate ao trabalho escravo, com o objetivo principal de delinear traços de retrocessos, estagnações e avanços advindos das relações de poder que configuram tal tentativa, a partir da perspectiva dos processos históricos de Norbert Elias.

---

processo de dupla hermenêutica, conforme assinala A. Giddens (1989). Ao mesmo tempo que influenciam o debate público (acadêmico e político), as equipes produtoras dos relatórios são influenciadas pelo modo de governantes, pesquisadores, intelectuais e organizações da sociedade civil pautarem, proporem e executarem ações e procedimentos” (REZENDE, 2017, p. 248).

## **1. LINEAMENTOS DO CARÁTER JURÍDICO DOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD**

Neste capítulo busca-se situar a produção dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a partir da perspectiva do direito internacional público, como uma de suas fontes, e assim verificar de que modo os RDHs estão posicionados na disputa de forças globais que envolvem a produção, circulação e efetivação das suas recomendações, para posteriormente averiguar seu alcance nas decisões judiciais brasileiras.

Primeiramente, entretanto, faz-se necessário discorrer sobre o contexto de origem desses relatórios, para, dessa maneira, ter-se acesso à nova formatação das relações internacionais e, conseqüentemente, do direito internacional, a partir da segunda metade do século XX, bem como avaliar a importância dos RDHs como fonte de pesquisa jurídica e sociológica.

### **1.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A NOVA ORDEM<sup>6</sup> GLOBAL: IMPACTO NO DIREITO INTERNACIONAL DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

Ainda que se possa separar o fenômeno político do fenômeno jurídico, ao se depreender que aquele se refere ao exercício do poder e este a sua organização, ambos fomentam preceitos que se identificam e interagem entre si, por estar a política, entendida como escolha social, presente tanto na criação como na aplicação do direito (VASCONCELOS, 2016).

Mais do que as relações internas de cada Estado, as relações internacionais (RI)<sup>7</sup> estariam sujeitas a constantes variações políticas e a conseqüentes modificações que os jogos de força provocam, pois “a política é a constante do mundo internacional” (MELLO, 2004, p.

---

<sup>6</sup> Não se pretende, com o uso do termo “ordem” afirmar uma suposta harmonia na sociedade internacional. Deve ser aqui compreendido conforme o pensamento de Norbert Elias (2017) para quem o termo ‘ordem’ significa que a sequência da mudança de uma forma de funcionar a sociedade para outra forma não é ‘desordenada’ ou ‘caótica’, pois é passível de ser explicada. Nesse sentido, o reordenamento da ordem mundial pode ser evidenciado, conforme aponta Menezes (2005), por três acontecimentos relevantes: criação da ONU, alinhamento constitucional dos Estados ocidentais aos valores dos direitos humanos e sistematização de uma ordem econômica internacional.

<sup>7</sup> Essa nova formatação das RI que será apresentada não permite ignorar o fato de que “as relações internacionais não existem somente pelo conteúdo, pelos processos e efeitos das interações, mas também pelo olhar que é lançado sobre eles” (SMOUTS, 2004, p. 14) e que, dependendo do olhar, é possível focar o aprofundamento das interações em nível global, como se faz no presente estudo; poder-se-ia, outrossim, levantar a seguinte questão: “[...] pode existir uma estratégia na não qual há mais interação?” (SMOUTS, 2004, p. 14).

51). Assim, o direito internacional (DIP)<sup>8</sup> não seria nada mais do que a manifestação da sociedade internacional, que existe para regular suas relações (MELLO, 2004). A mudança da configuração da sociedade internacional, agora com novos sujeitos, implica também em uma expressiva mudança axiológica do DIP, que acompanha, ainda que com certo atraso<sup>9</sup>, as transformações nas RI.

Após essas transformações, surgem os “paradigmas” (quadros teóricos gerais), que as RI viram surgir no decorrer do século XX, tanto no campo do DIP como no direito interno dos Estados. São eles o paradigma idealista, o realista, o da dependência e o da interdependência (BEDIN *et al.*, 2004), cujos contornos são indefinidos e aqui servem apenas como meio a fim de apresentar, didaticamente, as tentativas teóricas para compreender os processos pelos quais as RI têm passado.

Em linhas gerais, o paradigma idealista, presente desde o início da idade moderna e fortalecido ao final da Primeira Grande Guerra, pauta-se por princípios éticos e morais que deveriam ser transformados em normas jurídicas com vista à paz entre as nações. Com a eclosão da Segunda Grande Guerra, ganha terreno o paradigma realista, o qual aceita como próprio das RI os conflitos entre os Estados, que agiriam em função de seus interesses independentemente de fatores morais. Na década de 1950, o realismo tornou-se o principal paradigma das RI, fundamentando-se no fato de que “o núcleo essencial das relações políticas é o conceito de poder” (BEDIN *et al.*, 2004, p. 13).

A partir da década de 1960, e mais expressivamente na de 1970, passa a ganhar espaço o paradigma da dependência, pautado na Teoria da Dependência, que surge na América Latina e nos outros países subdesenvolvidos, ao adaptarem-se as ideias marxistas à realidade dos então países de Terceiro Mundo. As RI passam a ser concebidas como uma engrenagem desigual e de dominação entre os Estados, que, por sua vez, se dividem em centrais e periféricos, expressando o grau de desenvolvimento do sistema econômico capitalista (BEDIN, *et al.*, 2004).

---

<sup>8</sup> Neste trabalho, a expressão “direito internacional” diz respeito apenas ao direito internacional público, não incluindo o direito internacional privado, que “resolve, essencialmente, conflitos de leis no espaço referentes ao direito privado, ou seja, determina o direito aplicável a uma relação jurídica de direito privado com conexão internacional. Não soluciona a questão jurídica propriamente dita, pois indica tão somente qual direito, dentre aqueles que tenham conexão com a lide *sub judice*, deverá ser aplicado pelo juiz no caso concreto” (RECHSTEINER, 2016, p. 29 - 30).

<sup>9</sup> O processo jurídico de conformação com os fatos e valores de um determinado contexto não se dá concomitantemente, de modo automático. Ele faz parte da mobilização de forças cujos interesses estão em jogo em um dado momento. O processo de produção normativa, compreendido no seu sentido tradicional, é complexo e demorado (MONSERRAT, 1986). Contemporaneamente, devido às aceleradas transformações no modo de interação na esfera internacional, o direito internacional passa a ser pressionado a atualizar-se constantemente (MELLO, 2004). Ver: BIANCHI, 2009.

O fim da guerra fria favoreceu a expansão do poder econômico capitalista para o nível global. Auxiliado por uma nova revolução tecnológica, este poder estabeleceu conexões e interdependências entre os partícipes do sistema capitalista global, gerando, desse modo, o paradigma da interdependência que - baseado num modelo realista por ainda reconhecer o Estado como ente principal das RI - enfatiza a presença das organizações internacionais, empresas transnacionais, organizações não-governamentais e outros “atores não-estatais” (SANTOS JÚNIOR, 2004), e, atrelado ao desenvolvimento científico-tecnológico intensificou, estendeu, complexificou, aprofundou e tornou mais velozes os fluxos que rompem com as fronteiras nacionais (VIEIRA, 2015).

Faz-se oportuna a ressalva de que as mudanças advindas do processo de globalização, responsável pelo paradigma da interdependência, abarcam outras questões além das econômicas, levando alguns autores a preferir o uso do termo “mundialização” em vez de globalização ao tratarem sobre esse fenômeno: o termo globalização estaria mais vinculado ao recorte econômico das mudanças multidimensionais ao passo que o termo mundialização abrangeria, de modo mais preciso, o processo pluridimensional, contraditório e ambíguo de interligação entre pessoas e instituições por meio do sistema cultural, econômico, político e jurídico (VIEIRA, 2015).

Três divisões cronológicas, do século XX, parecem expressar, de modo mais marcante, as transformações pelas quais as RI passaram, vindo a gerar profundas transformações no DIP, operante neste século XXI: 1) o que sucede à Primeira Grande Guerra, a partir de 1919; 2) o que segue à Segunda Grande Guerra, meados da década de 1940; e 3) o que acompanha os eventos que decorrem do fim da guerra fria, nos últimos anos da década de 1980, adentrando a de 1990.

O ano de 1919 inaugura duas organizações internacionais que iniciam a transição da antiga forma de os Estados estabelecerem relações entre si para uma nova forma que irá moldar a “nova ordem global” durante todo o século XX. São elas a Liga das Nações<sup>10</sup>, precursora das Nações Unidas (ONU), e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Criada durante a Primeira Grande Guerra, no Tratado de Versailles, a Liga das Nações visava à elaboração de instrumentos para a resolução de conflitos de maneira pacífica, prevenir as guerras e codificar as regras de guerra. Ao não conseguir evitar a Segunda Grande Guerra, perdeu força e deixou de existir.

<sup>11</sup> Sobre a história da OIT, tem-se que “foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. Fundou-se sobre a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social. É a única das agências do Sistema das Nações Unidas com uma estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião” (OIT, s/d).

existente e atuante ainda hoje. Até então, sobrepunha nas relações internacionais o chamado “voluntarismo estatal”, em que a vontade dos Estados prevalecia nas decisões políticas externas como, por exemplo, o uso de guerra como ferramenta de política nacional, a celebração de tratados desiguais, a manutenção de colônias e zonas de influência, etc. (TRINDADE, 2002). O surgimento dessas organizações trouxe com elas a produção de princípios que haveriam de submeter as RI a limites normativos aptos a romper com a desigualdade existente no plano internacional e que foram consolidados na *Carta da ONU*<sup>12</sup> de 1945, já no pós-Segunda Grande Guerra.

Vale destacar que, além do surgimento e posterior ampliação do papel das organizações internacionais, principalmente com o estabelecimento das Nações Unidas, após a Segunda Grande Guerra, outros dois acontecimentos foram essenciais para a formatação do direito internacional contemporâneo: a mobilização para a proteção internacional dos direitos humanos e para uma ordem econômica internacionalizada (MENEZES, 2005).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos é decorrente de “um movimento extremamente recente na história, surgido do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo” (PIOVESAN, 2013, p. 191). Ele se constrói a partir de um esforço de retomada do referencial ético centralizado na proteção do indivíduo frente ao poderio estatal e possui como documento fundante a *Carta das Nações Unidas*, cujo preâmbulo atesta a reafirmação da “fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres” (ONU BRASIL, 1945, p. 3), além de preconizar, no artigo 1º, parágrafo 3, os direitos humanos como propósitos da ONU, que são confirmados, em 1948, com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH) e mais tarde, em 1966, com os Pactos sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Ao se abordar o tema das *soft laws*, em tópico mais à frente, este assunto será retomado.

Ao mesmo tempo que surgia a ONU e se afirmavam os direitos humanos como padrão ético a ser seguido de modo global, passou-se a buscar, com o marco da Conferência de Bretton Woods, em 1944, uma ordem econômica internacionalizada, para a construção de um novo modelo capitalista pós-Segunda Grande Guerra a partir do tripé fundamental moeda, finanças e comércio. Assim, criaram-se três organizações internacionais com a finalidade de

---

<sup>12</sup> A ONU possui por fundamento normativo a *Carta das Nações Unidas*, considerada o pilar do direito internacional contemporâneo. A Carta consiste de um preâmbulo e cinco capítulos, nos quais consta uma série de artigos que abordam os temas de: princípios e propósitos das Nações Unidas, incluindo as provisões importantes da manutenção da paz internacional e segurança; critérios para ser membro das Nações Unidas; descrição dos órgãos da ONU e seus respectivos poderes; descrição dos convênios para se integrar à ONU com a lei internacional estabelecida; e critérios para ratificação e ratificação da Carta.

resguardar as economias dos Estados das crises de câmbio (Fundo Monetário Internacional – FMI), financiar o desenvolvimento e a reconstrução europeus (Banco Mundial – BIRD) e regulamentar os fluxos comerciais (Organização Internacional do Comércio – OIC). O insucesso da OIC levou ao advento de um foro de negociações comerciais e liberação de tarifas alfandegárias, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Com as rodadas do GATT e a iminente necessidade de ampliar a segurança jurídica das negociações comerciais, em 1995, finalizada a Rodada do Uruguai, oficializou-se a Organização Mundial do Comércio (OMC). Essas organizações, ainda que tenham mudado certos mecanismos de aplicação, “subsistem até hoje e ditam regras da economia mundial” (MENEZES, 2005, p. 80), além de terem contribuído para o aparecimento de novos sujeitos não-formais para o DIP, como as empresas transnacionais.

Todos esses eventos que redirecionaram a ordem internacional teriam sido guiados pelos princípios presentes na *Carta das Nações Unidas*, entre os quais figura o da igualdade soberana de todos os Estados membros da ONU, o que significa dizer que nenhum deles seria obrigado a submeter-se a outro poder estatal e não se reconheceria nenhuma autoridade internacional que fizesse a vez de um Estado centralizador da ordem internacional. Dessa forma, todos os Estados possuiriam igualdade jurídica, conquanto fossem desiguais quanto ao seu desenvolvimento econômico e tecnológico e tivessem diferentes regimes sociais, culturais e políticos. Monserrat Filho vê o reconhecimento desse princípio como um grande avanço na democracia internacional. É como diz a seguir:

Esta é uma das mais notáveis conquistas democráticas em escala mundial, frequentemente desrespeitada, mas universalmente consagrada, pelo menos no papel, o que representa um avanço considerável com relação ao passado quanto este reconhecimento não existia. Como todo compromisso subscrito, cedo ou tarde pode ser cobrado. As lutas de muitos países e povos no mundo de hoje se dão em torno de direitos reconhecidos, mas não respeitados (MONSERRAT FILHO, 1986, p. 24).

A essa assertiva cabe um apontamento: entre as críticas ao direito internacional contemporâneo está justamente sua ineficiência para garantir a paz e a estabilidade no mundo. Em uma entrevista, Valério Mazzuoli afirma:

É notório que o Direito Internacional Público tem falhado e muito, especialmente no seu escopo de garantir a paz e a estabilidade das relações internacionais [...]. Os países são cínicos e não se preocupam com os vizinhos [...]. A ONU não dá conta de coibir atos de extrema violência, e suas longas reuniões resolvem pouco ou quase nada. Veja, por exemplo, o Tribunal Penal Internacional, que até agora só serviu para julgar chefes de Estado de países pobres africanos. Essa é a situação do Direito Internacional Público. Lindo na teoria, mas ineficiente na prática. Desanimador (MAZZUOLI, 2017, p. 3 - 4).

Todavia, este trabalho recorre ao olhar processual histórico proposto por Norbert Elias para tentar compreender de que modo a atual formatação do direito internacional, em que se inclui a existência de uma organização como as Nações Unidas, é, na verdade, um fenômeno muito recente na história e, como atesta Monserrat Filho, “representa um avanço considerável com relação ao passado quando este reconhecimento não existia” mesmo que hoje ainda seja “frequentemente desrespeitada”. Nesse sentido, Norbert Elias assevera que a ONU, como uma das instituições centralizadoras do enredamento global dos Estados, ainda está em um “estágio muito primitivo de desenvolvimento” (ELIAS, 1994, p. 185), sendo fraca e pouco eficaz em determinadas questões, e prossegue:

[...] qualquer um que tenha estudado o crescimento de instituições centrais sabe que os processos de integração precipitados quando elas se organizam num novo nível precisam, muitas vezes, de um período de aquecimento de vários séculos para que elas se tornem relativamente eficazes. E ninguém é capaz de prever se as instituições centrais criadas no decorrer de uma poderosa integração não poderão ser destruídas num processo igualmente poderoso de desintegração. Isso se aplica não somente às Nações Unidas, mas a outras instituições globais em suas primeiras formas, como o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde, a Cruz Vermelha ou a Anistia Internacional (ELIAS, 1994, p. 185).

Assim, a sua ineficácia, além do “desânimo” que causa naqueles que vivem durante a ocorrência desse processo pode ser mais bem compreendida e ressignificada quando esse fenômeno for contemplado mais de longe, como sugere Elias (1998), numa perspectiva histórica de longo prazo, pois o “encurtamento da perspectiva do tempo” impede que se distancie das tensões cotidianas e dos medos do momento e se tenha acesso ao fundo de conhecimentos acumulados para uma eficiente reflexão sobre o presente. É com o escreve Sá (1998):

Conhecer um fato é ativar esse fundo de conhecimento enquanto se observam os fenômenos, sem que a emoção, a tensão vivencial do momento e as ideias padronizadas criem envoltórios que impeçam captar as informações efetivamente importantes de cada situação, e usá-lo para atacar os problemas reais que se apresentam (SÁ, 1998, p. 9).

Situada, assim, historicamente, “a evolução histórica das organizações internacionais, propriamente ditas, é bastante recente” (MELLO, 2004, p. 624). E mais ainda, quando se trata de organizações internacionais como as entendemos hoje<sup>13</sup> e cujas características consistem no fato de serem associações voluntárias entre sujeitos de DIP (por vezes com fins políticos);

---

<sup>13</sup> Há quem inclua no histórico de formação das organizações internacionais os projetos pacifistas desde a Idade Média bem como a forma inicial de organização internacional enquanto uniões administrativas, sendo a mais antiga delas a Comissão do Reno (Tratado de Paris de 1814 e Ato Geral de Viena de 1815) (MELLO, 2004).

surgirem a partir de convenção internacional; possuírem personalidade jurídica internacional; terem objeto de trabalho próprio, ordenamento jurídico interno, estrutura distinta da dos Estados e órgãos e exercício de poderes próprios (MELLO, 2004; MENEZES, 2005).

A partir do final da guerra fria, a intensificação do processo de globalização ressaltou importância dessas organizações para o DIP. Em 1986, ainda em um mundo polarizado pela guerra fria, o *objeto* do direito internacional era definido da seguinte forma:

O Direito Internacional regula as relações internacionais, ou seja, as relações entre os *Estados, os principais atores da vida mundial*, as nações em luta pela independência política e as organizações internacionais intergovernamentais, cada vez mais importantes e numerosas (MONSERRAT FILHO, 1986, p. 18, grifo nosso).

E os *sujeitos* do DIP eram assim considerados:

Sujeitos por excelência do Direito Internacional são os *Estados, que detêm o mais amplo leque de direitos e obrigações*. Seguem-se as organizações internacionais, criadas e mantidas pelos Estados para cumprir tarefas de interesse comum. Os povos em luta pela independência política, contra o racismo, o colonialismo e a dominação estrangeira, são sujeitos provisórios do Direito internacional, com capacidade de ação limitada às suas necessidades de luta (MONSERRAT FILHO, 1986, p. 23, grifo nosso).

Por esses excertos, percebe-se que, na década de 80, ainda se dava destaque ao Estado como principal sujeito de direito internacional. Monserrat Filho, no entanto, já apontava para o significativo papel que as organizações internacionais haviam conquistado no decorrer do século XX.

Em definições mais contemporâneas, estabelece-se que o direito internacional é um conjunto de princípios e regras que têm como objetivo disciplinar a sociedade internacional, ou seja, as relações entre os sujeitos integrantes dessa sociedade. Admite-se que o conceito de “sociedade internacional” é, hoje, um termo em mutação justamente por abarcar outros sujeitos, além das “nações civilizadas”, como consta no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), ao incluir todas “as entidades ou pessoas às quais as normas internacionais, direta ou indiretamente, atribuem direitos ou impõem obrigações” (MAZZUOLI, 2015, p. 449).

Dessa forma, atuam nas disputas de poder e de interesses no âmbito internacional, com direitos e obrigações, não apenas os Estados, mas também as organizações internacionais interestatais, as coletividades não-estatais (os insurgentes, os beligerantes, os movimentos de libertação nacional e a Soberana Ordem Militar de Malta), a Santa Sé e o Estado da Cidade do Vaticano, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e os indivíduos, no tocante ao Direito

Internacional dos Direitos Humanos, além dos sujeitos não-formais, que incluem as empresas transnacionais e a mídia global. Ainda assim, permanece o entendimento de que os Estados possuem relevância maior na sociedade internacional, pois, somente por meio de sua aquiescência, é que poderiam ser criados outros entes e serem reconhecidos certos direitos (MAZZUOLI, 2015).

Essa diferença na percepção de quem seriam os sujeitos do DIP revela o expressivo papel que as organizações internacionais passaram a obter nas últimas décadas e o questionamento que daí surge a respeito da atribuição do Estado nesse contexto, uma vez que o papel do Estado no controle completo dos fluxos internos deixa de ser evidente (SANTOS JÚNIOR, 2004). Por essa razão, toda a discussão recente nas RI e no DIP<sup>14</sup> e, entre ambos, parte do deslocamento de poder de decisão das questões internacionais – e, em grande medida, das nacionais - de um centro estatal para um conjunto de polos decisórios, que vão se estabelecendo em redes multidimensionais. Nessa esteira, percebe-se que “a transição paradigmática da teoria jurídica ante a interdependência da mundialização aponta para o fim do monopólio estatal na produção jurídica, inventando e/ou impondo novos espaços normativos” (MORAIS, 2015, p. 22).

Neste estudo, dá-se enfoque ao papel das organizações internacionais – mais precipuamente a ONU - que enseja novas formas de produção do DIP no processo de disputa por maior influência e poder nas RI. Assim, dentre as funções das organizações internacionais, destaca-se sua contribuição para a formação de normas internacionais de diversas maneiras (MELLO, 2004). Nas últimas décadas do século XX, houve um aumento significativo de documentos produzidos em âmbito internacional com a finalidade de direcionar posicionamentos dos Estados, bem como de empresas e mesmo de indivíduos, a serem definidos em relatórios, declarações, tratados, resoluções, cartas que influenciam os mais variados ramos do direito internacional (econômico, ambiental, tributário, penal, direitos humanos).

No entanto, nem todos esses documentos se originam de entes já previamente habilitados para a produção de normas jurídicas em âmbito internacional. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), a partir da década de 1990, por encomenda do PNUD, fazem parte desse cenário. Para acompanhar a produção difusa de normatividades que se destacam das até então aceitas tradicionalmente, o direito internacional tem sofrido um

---

<sup>14</sup> KEOHANE (2003), SANTOS JUNIOR (2004), SMOUTS (2004), BEDIN *et al.* (2004), MENEZES (2005), NASSER (2006), BIANCHI (2008), VIEIRA (2015), VASCONCELOS (2016), entre outros.

processo de questionamento e ajuste quanto ao que considera como suas fontes, o que será tratado em tópico separado, mais à frente.

Por ora, cabe ainda destacar outro aspecto fundamental que as transformações nas RI e decorrente impacto no DIP fazem emergir. Trata-se do modo como o direito internacional tem interagido com o direito interno. Diferentemente do que expõem as visões tradicionais da relação entre o DIP e o direito interno, algumas peculiaridades dos recentes fenômenos de interatividade entre esses dois sistemas jurídicos requerem uma nova teoria, a teoria da transnormatividade, para compreendê-las.

Suscintamente, a primeira teoria que se ocupou da relação entre o DIP e o direito interno foi a teoria dualista, a qual compreende o DIP e o direito interno como dois sistemas jurídicos independentes e distintos, igualmente válidos, sem que haja supremacia de um sobre o outro por inexistir hierarquia entre eles. Por essa razão, não seria possível haver conflito entre ambos, o que significa que quando, por exemplo, um Estado se compromete com um tratado internacional, ele estaria, na verdade, se comprometendo apenas como fonte de DIP (na regulação entre Estados e organizações internacionais) sem ter qualquer valor jurídico no âmbito interno (o Estado como ente plenamente soberano na regulamentação das relações entre pessoas naturais ou jurídicas). Para que o firmado no exterior passasse a ter alguma validade no plano interno do Estado, seria necessário que o DIP passasse por um processo de integração com o direito interno (MENEZES, 2005).

Em contraposição à dualista, a teoria monista advoga pela unicidade do sistema jurídico, ou seja, DIP e direito interno seriam dois ramos do direito que formariam apenas um sistema. Por essa teoria, pressupõe-se a supremacia de um direito sobre o outro, quando diante de um conflito entre os dois ramos, o que levaria o sistema hierárquico a se impor para resolvê-lo. Em um primeiro momento, vigeu apenas a ideia kelseniana<sup>15</sup>, segundo a qual o direito internacional seria um direito superior ao qual o direito interno estaria subordinado. Assim, os compromissos assumidos pelo Estado, na esfera internacional, passariam a ter aplicação automática no seu direito interno. Mais tarde, surgiu o chamado monismo nacionalista que estabelece o primado do direito interno de cada Estado soberano, e este, por sua vez, responde ao direito internacional de modo facultativo (REZEK, 2014). Apesar das divergências entre as teorias, a dualista e a monista, cada qual descreve o mesmo fenômeno a partir de ângulos distintos, e isso, ocorrendo ao mesmo tempo, faz que haja maior

---

<sup>15</sup> Hans Kelsen, na escola de Viena, foi o primeiro a delinear a teoria monista internacionalista.

compreensão do modo como as fontes dialogam entre si e promove sua aplicabilidade jurídica na relação entre o interno e o externo<sup>16</sup>.

A jurisprudência internacional alinha-se pelo monismo internacionalista ao adotar o estabelecido no artigo 27 da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, que institui que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (BRASIL, 2009, p. 7). No caso do Brasil, não há legislação a esse respeito, ficando a cargo das decisões dos tribunais a criação do que veio a ser as novas modalidades para as teorias dualista e monista, gerando isso uma dupla adjetivação de “radical” e “moderada” para ambas. O dualismo radical requer que haja edição de lei distinta que vincule o tratado ao sistema interno, ao passo que o moderado dispensa a necessidade de lei específica. De um ou outro modo, para o dualismo, a incorporação da lei internacional pela nacional requer um procedimento elaborado, pelo qual o congresso deve aprovar e o executivo deve promulgar. Em relação ao monismo radical, este defende a primazia do direito internacional, enquanto que o monismo moderado equipara o tratado à hierarquia de lei ordinária, submetendo-o “à Constituição e à aplicação do critério cronológico, em caso de conflito com norma superveniente” (ACCIOLY, NASCIMENTO E SILVA, E CASELLA, 2011, p. 237).

Embora a teoria dualista e a monista, nas suas diversas ênfases, estejam em pleno vigor nas práticas de interação das fontes, o cenário internacional contemporâneo<sup>17</sup>, inserido numa forte lógica de globalização, tem requerido uma nova teoria jurídica para pensar as relações transnacionais, cada vez mais presentes na produção jurídica estatal (AZEVEDO; SANTOS, 2016), pois:

[...] cada vez mais as deliberações que ocorrem nas relações internacionais repercutem de maneira mais rápida e impactante na vida interior dos Estados nacionais. Da Economia ao Direito, dificilmente um sistema deixa de ser afetado pelas decisões tomadas nas relações externas aos Estados, sendo este partícipe ou não do sistema jurídico-político internacional correspondente. Nesse sentido, mesmo o Direito, considerado sob o ponto de vista *nacional*, recebe influências determinantes, substanciais e procedimentais, sobre os diversos fluxos da mundialização (VIEIRA, 2015, p. 37).

---

<sup>16</sup> “Os dualistas, por exemplo, apontam para o fato de que a produção normativa do direito provém de diversas fontes e que cada uma delas tem limites no alcance de sua validade. Já o monismo internacional dá vigor ao ideal de uma ordem única e denuncia, desde logo, a condição de que o Estado não mais pode sobreviver de modo a ignorar o conjunto de princípios e normas que emparelham o direito internacional. Ao passo que o monismo nacional retira da sociedade internacional o poder centralizador ao dar ênfase à soberania de cada Estado, que por meio de sua Constituição já estabelece o “exato grau de prestígio a ser atribuído às normas internacionais escritas e costumeiras” (AZEVEDO; SANTOS, 2016, p. 374).

<sup>17</sup> “As relações internacionais passam a ser analisadas a partir de um conjunto de processos e atores de caráter transnacional, já que a globalização econômica e cultural submetem o Estado-nação a redes complexas de interconexões que o tornaria incapaz de gerir sozinho seu próprio destino” (SANTOS JUNIOR, 2004, p. 208).

Nessa linha, surge a teoria da transnormatividade, cujos primeiros delineamentos foram de Philippe Braillard (BRAILLARD, 1990 *apud* MENEZES, 2005; 2007), ainda na década de 1950. Essa teoria inova ao perceber que a relação do DIP com o direito doméstico passa a ter um caráter transnormativo, ou seja, o direito interno passa a produzir leis internas em conformidade com a lei internacional sem, contudo, passar por nenhum filtro jurídico prévio. Não se trata, como no monismo, do fato do direito interno aceitar automaticamente uma lei internacional, como também não significa, como no dualismo, do fato de o Estado incorporar a lei internacional por meio de mecanismos constitucionais e legislativos específicos. Em vez disso, o próprio direito interno produz, por meios legislativos próprios, leis que aparentam ser exclusivamente de âmbito interno, mas que, em última instância, estão respondendo a uma demanda de origem externa (MENEZES, 2005). Dessa forma, desde a sua gênese a lei interna já recepciona algumas das discussões e decisões tomadas em foros internacionais. Em outras palavras:

A partir da diversificação desses mecanismos do Direito Internacional [tratados, instrumentos *soft law*, leis-modelos derivadas de foros internacionais] [...] com um movimento de deslocalização de produção de normas jurídicas, para Arnaud (1999, p. 214), os Estados acabam por reproduzir literalmente, textos de normas produzidas no plano externo e incorporando-as legislativamente (sem qualquer tipo de mecanismo constitucional ou legislativo específico) em seu ordenamento, como se normas nacionais em essência fossem, mas não são! [...] a norma se corporifica como uma norma nacional, mas que geneticamente foi toda concebida no plano internacional (MENEZES, 2007, p. 140).

A teoria da transnormatividade acompanha a necessidade de responder às demandas da sociedade transnacional, em que os Estados, as organizações internacionais, as empresas e mesmo os indivíduos passam a interagir de modo a romper as fronteiras nacionais. Uma série de fatores, principalmente a internacionalização dos direitos, torna possível a penetração do direito internacional em diversas áreas do direito interno, influenciando cada vez mais a sua produção normativa. Os foros internacionais passam a tomar decisões sobre diversos temas de impacto tanto global quanto local, atingindo a dinâmica interna dos Estados, uma vez que

[...] as normas são criadas, pensadas e distribuídas fluindo e ultrapassando fronteiras não só geográficas, mas também jurídicas, filosóficas e sociológicas, criando e desenvolvendo um mesmo espaço global normativo, de produção e aplicação das normas jurídicas nas mais variadas identidades culturais (MENEZES, 2005, p. 205).

A título de exemplo de leis brasileiras que fazem parte do processo transnormativo, têm-se o Código de Defesa do Consumidor (CDC - 1990), o Estatuto da Criança e do

Adolescente (ECA - 1990)<sup>18</sup>, a Lei “Maria da Penha” (2006)<sup>19</sup>, a Lei Anticorrupção (2013)<sup>20</sup> e a Lei da Terceirização (2017)<sup>21</sup>. Essas manifestações normativas internas acabam por refletir ou reproduzir normas supranacionais ditadas por organismos internacionais no exercício de suas atribuições que se pretendem universais no âmbito da regulamentação de direitos, principalmente direitos humanos. Com efeito, dizem Azevedo e Santos:

[...] os pactos internacionais firmados entre os Estados integrantes da ONU e as resoluções dos diversos comitês, conselhos da Organização das Nações Unidas formataram modelos de tutelas preventivas e repressivas de direitos fundamentais que, uma vez internalizadas, a partir das Constituições de cada Estado, estabeleceram uma linha de diálogo entre o direito interno e o direito internacional (AZEVEDO; SANTOS, 2016, p. 376).

Para este estudo, especificamente, a teoria da transnormatividade se faz precípua porque abre margem para pensar a relação entre o direito internacional e o nacional além daquilo que é “visível” nessa relação. Posto que aqui se esteja dando enfoque a dois tipos de fontes de direito sobre as quais há muitas divergências quanto a serem, realmente, ou não fontes jurídicas (tanto os RDHs, como fonte de DIP, quanto as decisões judiciais, como fonte de direito interno), ou seja, mesmo que aqui não se esteja tratando de legislação ou processo

---

<sup>18</sup> “[...] o caráter transnormativo do CDC está no fato de ter sido produzido pelos meios formais de produção legislativa interna, mas que em essência expressa conformidade à resolução n. 39/248, de abril de 1985, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. O ECA, em seu turno, também se constitui no fenômeno de fragmentação do direito civil e forma um microsistema jurídico, ramo do sistema geral de proteção dos direitos humanos. Os ‘humanos’ sujeitos de direito passam a ter, aqui, o caráter concreto do ser criança e adolescente. O surgimento do ECA ocorre da necessidade de regulamentar o art. 227 da CF/88, mas cujo princípio da proteção à criança encontra fulcro no art. 10, parágrafo 3º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no art. 24 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e no art. 25, parágrafo 2º, da Declaração. Paralelamente à elaboração do ECA, no enalço do movimento internacional de ‘multiplicação’ de direitos, o Brasil ratificou documentos internacionais como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) (Decreto n. 99.710/90) e a Convenção relativa à proteção e cooperação internacional em matéria de Adoção Internacional – Haia, 1993 (Decreto n. 3.087/99) [...]. Tanto o CDC quanto o ECA foram produzidos pelo processo legislativo interno brasileiro, sem se configurarem em tratados incorporados ao ordenamento interno. No entanto, os direitos que buscam proteger e garantir são, na verdade, direitos concebidos no plano de disputa jurídica internacional e internalizados como valores normativos nacionais. Tem-se daí o caráter transnormativo de ambos, que se formam em microsistemas no interior do sistema legal brasileiro com o objetivo de adequar-se às novas demandas de direitos da contemporaneidade, cujo princípio básico, o da dignidade da pessoa humana, foi inaugurado universalmente na Declaração de 1948 e irradiado para os países ocidentais pelo processo do novo constitucionalismo do pós-Segunda Grande Guerra, chegando ao Brasil quando do seu processo de redemocratização, já no final da década de 80” (AZEVEDO; SANTOS, 2016, p. 381-382).

<sup>19</sup> “[...] resultado no direito interno da prévia ratificação dos tratados de Direitos Humanos da Mulher e dos embates jurídicos na Comissão Interamericana de Direitos Humanos frente à denúncia do caso de violência sofrida por Maria da Penha” (*Id.*, *Ibid.*, p. 376).

<sup>20</sup> “[...] inspirada por longa discussão internacional sobre o tema e tem como uma de suas referências a Convenção da ONU de combate à corrupção de 2003” (*Id.*, *Ibid.*, p. 376).

<sup>21</sup> “[...] surge no enalço das discussões internacionais de viés neoliberal com vistas à flexibilização do trabalho num contexto globalizado – diga-se, de busca pela expansão de lucros às custas dos direitos sociais - cujas “soluções” vão de encontro com normas internacionais já estabelecidas de proteção ao trabalhador” (*Id.*, *Ibid.*, p. 376).

legislativo formal, sobre o qual se desdobra a teoria da transnormatividade, a sua operacionalidade parece poder ser testada também em outros âmbitos da produção normativa.

No Brasil, a necessidade de atender a demandas normativas internacionais aparece explicitamente em vários documentos. Como exemplo, pode-se citar o *Caderno de Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais* (2013), que deixa claro estar seguindo recomendações de documentos internacionais já na apresentação de seu objetivo: “A publicação do caderno ‘Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais’ tem o propósito de divulgar e difundir informações relativas à educação em direitos humanos, segundo o que preconiza o Programa Mundial de Direitos Humanos” (BRASIL, 2013, p. 7).

Por todo o documento, costura-se a relação entre a política voltada para a educação em direitos humanos no Brasil e o estabelecido por normas internacionais. Afirma o documento que a finalidade das premissas presentes nas diretrizes é atender tanto a legislação interna quanto a pactos internacionais e faz questão de posicionar-se no sentido de que, “quando o Brasil se torna signatário de um pacto internacional, este passará a compor a legislação infraconstitucional, portanto, parte do ordenamento interno” (BRASIL, 2013, p. 12), o que revela a influência da teoria monista internacionalista.

No entanto, note-se que os documentos que impulsionaram muitas das ações relativas aos direitos humanos no Brasil - a Proclamação de Teerã, a Declaração de Viena, os Objetivos do Milênio - não configuram “pactos internacionais” no sentido formal de leis internacionais a serem ratificadas para terem valor interno, mas sim instrumentos *soft law* (sobre o que haverá tópico específico) como “declarações políticas” (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2010), que mesmo sem a força vinculativa de um pacto, exercem forte influência nas políticas de governos, como no caso apresentado.

Outro exemplo interessante da necessidade de o Brasil conformar-se às normas internacionais, aparece de outro modo: a Portaria nº 1.129/2017<sup>22</sup>, a qual buscou restringir o conceito de trabalho escravo, indo na contramão dos valores de direitos humanos sociais presentes nas normas internacionais sobre esse assunto. Ainda assim, apesar de estar, substancialmente, em desacordo com os documentos internacionais ao dificultar, ao invés de facilitar, o combate ao trabalho escravo, na sua *forma* de apresentação cita as Convenções internacionais, como se, de fato, as considerasse:

---

<sup>22</sup> Esta portaria, de outubro de 2017, recebeu severas críticas interna e internacionalmente e foi suspensa dias depois por decisão liminar da ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF). Em dezembro, nova portaria (Portaria nº 1.293/2017) foi publicada com os mesmos padrões anteriores de combate ao trabalho escravo e, no seu preâmbulo, os mesmos “considerandos” da portaria anterior, com a adição do Código Penal de 1940.

O Ministro de Estado do Trabalho, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e  
Considerando a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957;  
Considerando a Convenção nº 105 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966;  
Considerando a Convenção sobre a Escravatura de Genebra, promulgada pelo Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966;  
Considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992; e  
Considerando a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, bem como a Lei 10.608, de 20 de dezembro de 2002,  
Resolve: (...) (BRASIL, 2017e).

Ainda que a prática implique no inverso, como o exemplo acima, são diversas as demonstrações de conformação do Brasil às normas internacionais. No âmbito estadual, cita-se o exemplo do Decreto nº 49.454 de 9 de agosto de 2012, o qual instituiu o Comitê de Avaliação dos Programas e Ações Governamentais para atingir as Metas do Milênio no Rio Grande do Sul e para levantar e avaliar os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no estado (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Interessante esclarecer que o estado da Paraíba, desde 2005, conta com a Secretaria de Estado do *Desenvolvimento Humano*, como órgão gestor da política de Assistência Social do Estado, antes denominado Secretaria do Trabalho e Ação Social. É órgão responsável por promover a inclusão social, a segurança alimentar e a assistência integral aos paraibanos a partir da articulação, coordenação e viabilização de ações que visam uma melhor qualidade de vida da população local por meio dos programas sociais, pautados em ações sociais não-centralizadas que incluam todos os municípios do estado (PARAÍBA, 2018; PARAÍBA, 2005).

Em 2015, o Distrito Federal mudou o nome da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda para Secretaria de Estado de *Desenvolvimento Humano e Social*, cuja atuação e competência se perfazem nas áreas de assistência e ação sociais, transferência de renda, inclusão social, programas de solidariedade, segurança alimentar e nutricional e gestão dos restaurantes comunitários, abrigos e demais espaços públicos que lhe são afetos (BRASIL, 2015, art. 31).

Nesses dois últimos exemplos resta clara a influência direta dos Relatórios de Desenvolvimento do PNUD no exercício da vida política e jurídica brasileira.

É a partir da ideia de que o DIP e o direito interno têm interagido de modo transnacional e transnormativo que se torna possível elaborar a hipótese de que o judiciário brasileiro, em relação ao trabalho escravo, esteja incorporando preceitos e recomendações do

PNUD quanto ao trabalho decente, conquanto isso possa não aparecer de modo claro e direto nas fundamentações das decisões.

Ressalva-se que o Brasil, no tocante ao trabalho, responde a demandas de várias organizações internacionais, tais como a ONU e suas agências especializadas, a OIT, o Banco Mundial, etc. No entanto, este trabalho restringe-se às prescrições do PNUD e, por algumas confluências, às da OIT, uma vez que o PNUD se constitui hoje como o principal órgão para o desenvolvimento das Nações Unidas, sendo responsável por trabalhar em conjunto com os países para buscar soluções contra as dificuldades do desenvolvimento em seus diferentes níveis. Além, disso, o PNUD

[...] tem sido apontado como *uma das mais importantes fontes de assistência aos países em desenvolvimento* e como um dos maiores “programas operacionais” sob os auspícios da ONU. Desde que o Programa foi criado, atividades cruciais lhe foram atribuídas, uma vez que ele se constitui como um importante órgão financiador e coordenador para as tarefas de desenvolvimento da ONU (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 54, grifo nosso).

## **1.2 O OLHAR SOCIOLÓGICO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O CONTEXTO DE ORIGEM DOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD**

Do ponto de vista do DIP, a produção dos RDHs insere-se no até aqui exposto: vem em conjunto com uma nova forma de expressão política da comunidade internacional, em que organizações internacionais ganham destaque na sua atuação e reconfiguram o lócus de decisão e produção de agendas sobre questões que provocam debates em âmbito global, relativas não só às RI como também às de nível interno dos Estados.

Porém, do ponto de vista sociológico, sua produção há que ser contextualizada nos aspectos sociais, políticos e econômicos, interconectados com a nova ordem global, que aprofundou desigualdades. O contexto de finalização da guerra fria e a emergência de novos Estados, em conjunto com os antigos, com populações em condição de pobreza extrema levaram ao surgimento, no início da década de 1990, de relatórios encomendados por uma agência de desenvolvimento das Nações Unidas preocupada em pautar complexas questões conexas com o que vem a se chamar “desenvolvimento humano”.

De acordo com Costa Pinto, no momento de transição do período colonial<sup>23</sup> para o da era industrial, “estabeleceu-se no mundo uma organização e um estilo nas relações internacionais que tinha e tem, como característica dominante, a desigualdade entre as nações” (COSTA PINTO, 1970, p. 140, grifo nosso). Para o autor, enquanto no sistema colonial a metrópole tanto explorava quanto administrava a colônia, no pós-colonial, as novas nações independentes passam a contar apenas com uma autonomia legal e formal, pois politicamente, continuam submetidas à antiga exploração. Dessa configuração desigual da sociedade internacional decorreu a necessidade da distinção, nos moldes atuais, entre países desenvolvidos e “em desenvolvimento”, em que a aspiração por “desenvolvimento” por parte dos países pobres requeria, na visão de Costa Pinto (1970), além de uma transformação de sua ordem interna, uma renovação da ordem mundial. Pode-se dizer que, no âmbito jurídico, houve logros nesse sentido, como, por exemplo, o reconhecimento formal da igualdade jurídica entre os Estados pela *Carta das Nações Unidas*. No entanto, essa renovação requereria abranger, muito além do plano jurídico, também o *plano estrutural* interno dos Estados e da sociedade internacional (COSTA PINTO, 1970).

Longe de ocorrer a transformação almejada por Costa Pinto, houve, ao contrário, a intensificação da exploração dos Estados nacionais não-desenvolvidos, dificultando a superação de sua condição. Embora tenha havido crescimento econômico nos países em desenvolvimento a partir da década de 1960, isso “não necessariamente produziu melhoras nas condições de vida da maioria das pessoas” (MACHADO; PAMPLONA, 2009, p. 57). De acordo com Celso Furtado (1999), devido a complexos processos históricos, houve uma modificação das estruturas de poder, as quais passaram a ser nacionais, transacionais e plurinacionais, “em que os Estados nacionais perdem importância para instituições transnacionais, multinacionais e mesmo regionais” (FURTADO, 1999, p. 9) e a “ideologia do bem-estar coletivo” enfraquece perante a “racionalidade mercantil”.

Em razão da dificuldade de romper com as estruturas que conformam a desigualdade no plano internacional (e no plano interno) - as concentrações de renda, poder, conhecimento, tecnologia, etc. - a intensificação do processo de globalização no decorrer do século XX engendrou um processo paradoxal em que, ao mesmo tempo que se viu aumentar os laços de interdependência humana, se viu aumentar também a dificuldade “de estabelecer procedimentos sociais, políticos e econômicos que beneficiassem a humanidade como um

---

<sup>23</sup> Não se ignora que haja, nas Ciências Sociais, uma grande discussão (levada a cabo por autores como Quijano, Arturo Escobar, Orlando Flóres Borda, Pablo Casanova) sobre a permanência do colonialismo na América Latina, estando a descolonização ainda por ser feita.

todo” (REZENDE, 2011, p. 121) - a despeito do movimento jurídico e político em prol da noção universalista de direitos humanos, também em andamento<sup>24</sup>.

Não obstante ser a desigualdade entre as nações a lógica interna do sistema capitalista internacional, a segunda metade do século XX produziu uma escalada no aumento da concentração de riquezas e poder, elevando, e muito, as desigualdades entre os setores mais ricos e os mais pobres da sociedade internacional. Em relatório sobre desigualdade global publicado em janeiro de 2017, pela Oxfam<sup>25</sup>, atestou-se que, desde o final da década de 1980, “o 1% mais rico da população mundial teve uma renda mais alta que os 50% mais pobres” (OXFAM, 2017, p. 3). A diferença abissal entre os mais pobres e os mais ricos tende a continuar aumentando, de modo cada vez mais veloz, devido, segundo esse relatório, a empresas dirigidas pelo interesse de mercado; ao arrocho da renda dos trabalhadores e fornecedores, o que inclui a exploração de *trabalho escravo*; à evasão fiscal; à maximização de lucros de acionistas; a práticas de favorecimento e nepotismo de diversos setores da economia; à ascensão da lógica das superfortunas; e à sonegação de impostos. Todas essas razões estão interconectadas com as esferas políticas e jurídicas, e escapam, portanto, de uma análise puramente econômica (FURTADO, 1999; PIKETTY, 2014).

Na cadeia que a constitui, a desigualdade em nível global se repete em nível nacional. Mesmo no interior de países ricos, como os Estados Unidos, a desigualdade tem sido verificada em proporção similar. Thomas Piketty revela que, de 1977 a 2007, enquanto que a taxa média de crescimento total da renda de 90% da população americana foi de 0,5% ao ano, “o 1% mais rico absorveu sozinho cerca de 60% do crescimento total da renda nacional” (PIKETTY, 2014, p. 289 - 290). Entre os países pobres, o Brasil, ainda que seus índices tenham melhorado em relação a décadas passadas, permanece no *ranking* entre os países de maior desigualdade social e miserabilidade (PNUD, 2010).

É nesse cenário de crescente concentração de riqueza e poder e da consequente exclusão de populações pobres, intensificado desde meados do século XX, que se destacou a necessidade de se debruçar sobre as questões relativas às situações precárias dos países pobres. Apela-se, então, para algumas organizações internacionais, como a ONU, onde os países pobres podem buscar ajuda para resolver seus problemas de desenvolvimento. O

---

<sup>24</sup> Em livro intitulado *Teoria Crítica: matrizes e possibilidades de direitos humanos*, Gallardo (2014) aborda a questão da disparidade entre teoria e prática dos direitos humanos a partir da perspectiva de que estes devem ser vistos como um processo político radicado nos fundamentos sócio-históricos que estimam sua universalidade como um “projeto, irradiação e processo”, e não como um dado na natureza.

<sup>25</sup> “A Oxfam é uma confederação internacional de 20 organizações que trabalham em rede em mais de 90 países como parte de um movimento global em prol de mudanças necessárias e no intuito de construir um futuro livre da injustiça da pobreza” (OXAFAM, 2017, *online*).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>26</sup>, no final da década de 1980, solidificou seu posicionamento na busca de caminhos para a solução, mesmo que parcial, dos desequilíbrios de poder e riquezas aprofundados pelo processo de globalização, com o lançamento do Relatório do Desenvolvimento Humano.

Há tentativas de enfrentamento das desigualdades, solidificadas pelas forças econômicas e políticas globais, por meio da “construção de uma identificação com os problemas sociais que afligem, com maior força, alguns grupos humanos” (REZENDE, 2011, p. 121), por um lado, e, por outro, insiste-se na expansão das forças concentradoras, que geram desigualdades, com retraimento do empenho em trabalhar para alguma identificação com os “problemas humanos”. A existência desses dois vetores de força constitui, nas lentes de Norbert Elias, a simultaneidade dos movimentos civilizacionais e dos descivilizacionais (ELIAS, 2006). Para o autor, a distribuição de poder é o cerne de todo o processo civilizacional.

Nesse contexto, o surgimento dos RDHs, publicados pelo PNUD, bem como a continuidade de suas publicações até hoje, pode ser compreendido como parte de uma “tentativa de conter, ao menos em parte, a expansão de ações, de atitudes, de procedimentos e processos que se enquadram como anticivilizacionais” (REZENDE, 2011, p. 120), pois tais relatórios incitam governos, líderes políticos, sociedade civil, intelectuais, etc., a buscar, constantemente, meios capazes de aumentar os índices de melhoria de vida das pessoas, tendo por referência o conceito de desenvolvimento humano e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Em 1990, foi lançado o primeiro RDH, sob a liderança dos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, com o objetivo de introduzir globalmente o conceito de desenvolvimento humano - resultado de um amplo debate sobre desenvolvimento em diversas partes do mundo desde a década de 1950<sup>27</sup> - na tentativa de lidar com a precariedade social extrema (REZENDE, 2013; 2011). A ideia de desenvolvimento humano abarca múltiplas dimensões

---

<sup>26</sup> O PNUD é resultado da fusão do Fundo Especial das Nações Unidas com o Programa Estendido de Cooperação Técnica estabelecida por resolução da Assembleia Geral da ONU em 1965. “Ele é o principal órgão da ONU para o desenvolvimento e é responsável por trabalhar conjuntamente com os países procurando alcançar soluções para os desafios do desenvolvimento em seus diferentes níveis” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 54). Até a década de 1990 o PNUD não possuía um perfil claro sobre o desenvolvimento, não tendo até então uma abordagem estratégica. A partir da década de 1990, com o início da publicação dos RDHs, passa a trabalhar com o paradigma do desenvolvimento humano (*Id.*, *Ibid.*). O PNUD é atuante no Brasil desde a década de 1960.

<sup>27</sup> “Os preparadores dos RDHs [...] recebem inspiração tanto das discussões realizadas, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, por alguns técnicos graduados (tais como Josué de Castro, Gunnar Myrdal, Celso Furtado) das Nações Unidas sobre desenvolvimento social e sustentável, quanto das posturas mais recentes de técnicos e acadêmicos como Mahbub ul Haq, Amartya Sen, Richard Jolly, entre outros” (REZENDE, 2015a, p. 122).

para avaliar os avanços na qualidade de vida de uma população, entendida essa qualidade de vida não apenas no aspecto econômico, mas em todos os demais, integralmente. Renda, saúde e educação se tornaram aspectos indissociáveis para essa perspectiva de desenvolvimento e se constituem os pilares do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Desde o início de sua publicação, os RDHs se apresentaram como publicações essenciais destinadas a fornecer informações e a influenciar os debates internacionais na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento centrado nas pessoas. A influência pretendida pelos RDHs é destacada em trechos como este: “[...] more and more policy-makers in many countries are reaching the unavoidable conclusion that, to be valuable and legitimate, development progress – both nationally and internationally – must be people-centred, equitably distributed and environmentally and socially sustainable”<sup>28</sup> (UNDP, 1996, p. iii).

Tanto o conceito de desenvolvimento humano quanto o IDH tiveram tamanho destaque que se tornaram referências para a teoria e a prática do desenvolvimento econômico em todo o mundo (MACHADO; PAMPLONA, 2008), inclusive no Brasil. A pesquisa *El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD em Chile* (ZINCKE et al, 2006) é exemplo da repercussão desses relatórios e do interesse em precisar e avaliar o seu impacto nos países aos quais se destina.

A quantidade de RDHs publicados ao longo das últimas décadas é expressiva. Existem os RDHs globais, os regionais e os locais. Até hoje foram lançados 25 relatórios globais; 41 relatórios regionais, desde 1991; e mais de 700 relatórios locais. O Brasil, até hoje, produziu cinco<sup>29</sup> RDHs locais.

Com publicação anual<sup>30</sup>, os RDHs globais, foco deste estudo, são documentos de caráter técnico, informativo e propositivo que, a cada edição, aborda um tema específico (participação, segurança humana, gênero, crescimento econômico, pobreza, consumo, globalização, tecnologias, democracia, objetivos de desenvolvimento do milênio, liberdade cultural, cooperação internacional, desigualdades, mudança climática, sustentabilidade,

---

<sup>28</sup> Tradução livre da autora: *cada vez mais formuladores de políticas em muitos países estão chegando à conclusão inevitável de que, para ser valioso e legítimo, o progresso do desenvolvimento - tanto nacional como internacionalmente - deve ser centrado nas pessoas, distribuído de forma equitativa e sustentável ao meio ambiente e social.*

<sup>29</sup> “O primeiro, em 1996, com um panorama geral sobre as questões sociais no Brasil. O segundo, um Atlas – o Atlas de Desenvolvimento Humano, em 2003, que calculou de forma pioneira o IDH para todos os municípios brasileiros. O terceiro, em 2005, tratou das questões relacionadas a racismo, pobreza e violência. [O quarto], em 2009/2010, discutiu a importância dos valores humanos no alcance do desenvolvimento” (SANTOS, 2016, p. 48). O último foi lançado em 2017, com recomendações de adoção de políticas públicas consistentes com a importância do esporte e atividades físicas para o desenvolvimento humano.

<sup>30</sup> Não houve divulgação de RDH nos anos de 2012 e 2017. Em relação aos anos de 2007 e 2008, foi lançado apenas um RDH para ambos.

trabalho etc.)<sup>31</sup> e discute o tema tendo por parâmetro questões concernentes à pobreza e às desigualdades de oportunidades, de capacidades e de renda. Esses relatórios possuem como eixo central “um conjunto de propostas e recomendações que objetivam direcionar os esforços da sociedade civil e do Estado para a expansão de políticas públicas com capacidade de introduzir melhorias na vida das populações que vivem em situação de pobreza extrema” (REZENDE, 2017, p. 221).

A partir de 2000, com a Declaração do Milênio, houve um redirecionamento dos RDHs para a verificação dos progressos, estagnações ou retrocessos dos países comprometidos com os Objetivos de Desenvolvimento Milênio (ODM), passando a fazer projeções e recomendações aos países que têm dificuldades de avançar no cumprimento das metas (REZENDE, 2011). Nessa linha de procedimentos, com o estabelecimento, em setembro de 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que renovam e expandem os objetivos de desenvolvimento anteriores, o RDH de 2016, publicado em março de 2017, já se apresenta formatado de acordo com essa nova normativa.

A produção de tais documentos é hoje coordenada a partir do Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano (GRDH), no âmbito do PNUD e possui, desde a primeira edição, *status* de independência intelectual perante a Assembleia Geral da ONU e o Conselho Executivo do PNUD, o que significa que suas análises e recomendações não refletem necessariamente as visões do PNUD. Mesmo assim, sua influência no diálogo global sobre políticas de desenvolvimento e nas futuras ações do PNUD foi reconhecida pelo então administrador, William H. Draper III, já no RDH de 1994<sup>32</sup>. Ainda que o PNUD seja o

---

<sup>31</sup> Os RDHs, de 1990 a 2016, se intitulam: 1990 Concept and Measurement of Human Development; 1991 Financing Human Development; 1992 Global Dimensions of Human Development; 1993 People's Participation; 1994 New Dimensions of Human Security; 1995 Gender and Human Development; 1996 Economic Growth and Human Development; 1997 Human Development to Eradicate Poverty; 1998 Consumption for Human Development; 1999 Globalization with a Human Face; 2000 Human Rights and Human Development; 2001 Making New Technologies Work for Human Development; 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World; 2003 Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty; 2004 Cultural Liberty in Today's Diverse World; 2005 International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World; 2006 Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis; 2007/2008 Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World; 2009 Overcoming Barriers: Human Mobility and Development; 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development; 2011 Sustainability and Equity: A Better Future for All; 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World ; 2014 Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience; 2015 Work for human development; 2016 Human Development for Everyone.

<sup>32</sup> “They [the reports] do not necessarily reflect the views of UNDP, its Executive Board or other members or other member governments of UNDP. We have always respected the intellectual Independence and professional integrity of these Reports. *But there is no question in my mind that the Report will exercise a profound influence on global policy dialogue and on UNDP's future operations.*” (UNDP, 1994, p. iv, grifo nosso). Este reconhecimento aparece em muitos outros RDHs.

responsável pela publicação dos RDHs, sua feitura implica em uma complexa rede de pessoas e grupos partícipes das equipes de sua produção. Sobre isso, explica Rezende (2014a):

Há um coordenador (a) principal e um diretor (a) [...]. Há ainda, uma equipe do Pnud com diretor adjunto e vários membros, um conselho consultivo interno outro externo com aproximadamente 20 membros cada. [...] Em seguida estão os colaboradores que são especialistas nos temas de cada relatório. Em cada ano, há um grupo com mais ou menos 20 membros [...] entre [...] professores, técnicos, militantes e especialistas de reconhecimento internacional. Ganham ainda destaque as organizações que compartilham com as equipes dos RDH dados e outros materiais, as quais são inúmeras. Há ainda outros colaboradores do Pnud e dos conselhos consultivos internos e externos. Há vários especialistas que participam das reuniões especiais, entre 3 e 4 dezenas de pessoas, e aqueles que leem os rascunhos que irão tornar-se a versão final dos Relatórios divulgados pelo Pnud/ONU (REZENDE, 2014a, p. 52 - 53).

Como se nota, são muitas as pessoas e as visões<sup>33</sup> que influem na produção de um RDH. Para chegarem ao público algumas centenas de páginas estas passam por um grande processo e se tornam uma síntese dos milhares de páginas produzidas com dados, informações diagnósticos e propostas sobre o desenvolvimento humano no mundo todo.

A multiplicidade de vozes em debates sobre interesses e pontos de vista para a produção dos RDHs, enriquecidas por terem como base teórica a abordagem das capacidades<sup>34</sup> de Sen - que propõe a expansão das capacidades individuais sem, contudo, “propor mudanças estruturais na ordem econômica internacional na qual se inserem esses indivíduos”<sup>35</sup> (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p.81) - faz com que os RDHs encontrem seus limites de atuação.

Esses limites são expostos pelas condições de ambivalência nas quais os RDHs se veem imersos (REZENDE, 2017a). Seu caráter ambivalente, como destaca Rezende, é visível quando ano a ano os relatórios difundem um conjunto de recomendações de incentivo às

<sup>33</sup> “Os RDHs são documentos complexos, pois no seu interior evidencia-se uma multiplicidade de vozes, crenças, esperanças, expectativas e perspectivas acerca do modo de reagir das configurações (Estados, governos, agências internacionais, organizações da sociedade civil) incumbidas de agir em favor do desenvolvimento humano” (REZENDE, 2017a, p. 309).

<sup>34</sup> A abordagem das capacidades de Sen pretende ser: uma estrutura de pensamento; uma crítica às abordagens utilitaristas do bem-estar; e um método matemático para fazer comparações objetivas interpessoais de bem-estar. “Capacidade” é o termo que designa o conjunto de “funcionamentos” (*functioning*) - isto é, os modos como uma determinada pessoa utiliza os bens que possui - dentre os quais o indivíduo pode escolher (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

<sup>35</sup> Machado e Pamplona (2008) apontam para o fato de Sen apostar nessa abordagem, apesar de ter ciência das questões dos desequilíbrios de poder, por uma questão estratégica: o paradigma do desenvolvimento humano nos moldes da abordagem das capacidades é convincente para os países que doam verbas para o PNUD justamente por não colocar em xeque as estruturas de poder vigente, o que permite que projetos e programas de desenvolvimento continuem recebendo verbas para serem postos em prática, ainda que na sua atuação se deparem com contradições, ambiguidades e ambivalências (REZENDE, 2017a).

políticas de enfrentamento da pobreza extrema ao mesmo tempo que constatarem barreiras e desafios enormes, senão inviabilizadores, à efetivação de políticas de melhoria da condição de saúde, educação, renda, sustentabilidade, etc. para aqueles que vivem em pobreza extrema. As contradições, ambiguidades e ambivalências dos RDHs são perceptíveis somente se se leva em conta todo contexto histórico que o produziu, como explica Rezende (2017a):

Assinale-se que os RDHs são frutos de condições ambivalentes, em que se reforçam promessas de avanços sociais em meio a processos econômicos e políticos que negam qualquer possibilidade de mudanças efetivas no decorrer dos anos vindouros (REZENDE, 2017a, p. 303).

[...] a ambivalência das propostas contidas nos RDHs [...] não pode ser identificada e estudada se for dada autonomia aos argumentos postos nas muitas narrativas que estruturam os RDHs ao longo de mais de 20 anos (REZENDE, 2017a, p. 307).

[...] deve-se considerar que tal condição ambivalente não é uma invenção dos relatórios. Ela não emerge somente do modo como os seus formuladores elaboram suas narrativas, seus argumentos. Ela está ancorada em um conjunto de relações sociais, econômicas e políticas como qual os elaboradores destes documentos têm de lidar, ao produzir um conjunto de propostas para os estados nacionais, governantes, sociedade civil organizada, organismos internacionais e instituições sociais e políticas diversas (REZENDE, 2017a, p. 309).

Relevante ressaltar que, embora a base teórica do paradigma do desenvolvimento humano seja a abordagem das capacidades de Amartya Sen, a diferença de produção de um relatório para outro faz ver que eles não se fixam na teoria pura de Sen (REZENDE, 2017a). Os RDHs são um corpus conflituoso, ainda em formação, que, a depender da equipe que o produz e do momento histórico em que é produzido, tende para uma ou outra perspectiva sob a qual se deve agir para alcançar o desenvolvimento humano.

Por todo o exposto, os RDHs se constituem uma importante fonte documental de pesquisa sociológica, pois o exame de sua produção, circulação e tentativa de efetivação, a partir das condições sócio-históricas em que foram elaborados, permite rastrear elementos sociais e políticos que relevam campos de interações e de jogos configuracionais<sup>36</sup> definidores do percurso posto em prática na atualidade para a solução de problemas sociais relacionados à pobreza extrema, à falta de acesso à saúde, à educação, à moradia, além de outros, como o trabalho decente, do qual este texto se ocupa.

---

<sup>36</sup> Os jogos configuracionais são um meio de olhar para a realidade social de modo a se perceberem as relações de interdependência que a compõem. São frutos das relações de interdependência entre grupos de indivíduos que definem um conjunto de coerções e de tensões de diversos polos (ELIAS, 2001).

Também é uma importante fonte para o estudo jurídico, visto suscitar reflexões que buscam captar as peculiaridades do DIP no mundo contemporâneo, suas formas de produção e o alcance da sua normatividade pelos modos de interação com o direito interno dos Estados, especificamente no campo do desenvolvimento social, da segurança humana e dos direitos humanos.

Antes de seguir para os apontamentos sobre as especificidades do RDH de 2015, é de grande relevância indicar duas ressalvas neste estudo. A primeira diz respeito ao caráter ideológico dos RDHs.

Ao tratar sobre um tipo de desenvolvimento – no caso uma proposta com ênfase em distribuição e igualdade – os RDHs ocupam um campo de disputa ancorado e atravessado por situações em que há muitas desigualdades de poder<sup>37</sup>. Trata-se do campo do desenvolvimento, cuja estrutura e dinâmica dependem das diferentes capacidades de poder e interesses articulados pelos processos históricos de estruturação de redes. Em outras palavras: “A natureza da distribuição de poder dentro do campo do desenvolvimento dependerá dos processos por meio dos quais as redes são formadas e das características das intervenções institucionais decorrentes do drama do desenvolvimento” (RIBEIRO, 2008, p. 111).

Para Ribeiro (2008), aquilo que cimenta os variados interessados, redes e instituições que se desdobram por todo o campo do desenvolvimento são, utilizando-se os conceitos de Mannheim, a ideologia e a utopia. Como um sistema de crenças, o desenvolvimento tem sido marcado, desde o fim da primeira metade do século XX<sup>38</sup>, por interpretações específicas do passado (ideologia) e por especulações sobre o futuro (utopia) em escala global.

O desenvolvimento é um discurso que se pretende universal e sua flexibilidade lhe permite assegurar uma viabilidade ininterrupta, ao estar sempre em processo de transformação como cumpridor de promessas (RIBEIRO, 2008), ainda que nem sempre, ou quase nunca, as cumpra. O núcleo do desenvolvimento como ideologia e utopia é a ideia de transformação.

---

<sup>37</sup> Compreendido como a “capacidade (a) de ser sujeito do seu próprio ambiente, de ser capaz de controlar seu próprio destino, quer dizer, de controlar o curso da ação ou dos eventos que manterão a vida como está ou a modificarão; ou (b) de impedir as pessoas de se tornarem atores ‘empoderados’” (RIBEIRO, 2008, p. 110).

<sup>38</sup> Esclarece-se que “desde o século XIX, e de maneira mais intensa após a Segunda Guerra Mundial, o passo acelerado da integração do sistema mundial demandou ideologias e utopias que pudessem dar sentido às posições desiguais dentro do sistema, que pudessem prover explicações por meio das quais povos colocados em níveis mais baixos pudessem acreditar que haveria uma solução para a sua situação ‘atrasada’. Não é por acidente que a terminologia do desenvolvimento tenha envolvido normalmente o uso de metáforas que se referem a espaço ou a ordem de forma hierarquizada: desenvolvido/subdesenvolvido; adiantado/atrasado; Primeiro Mundo/Terceiro Mundo etc. Essa hierarquia é instrumental, serve para fazer crer na existência de um ponto que pode ser atingido caso siga-se um tipo de receita mantida por aqueles Estados-nação que lideram a ‘corrida’ para um futuro melhor” (RIBEIRO, 2008, p. 118). Dessa forma evita-se a percepção, mais realista, de que desenvolvimento é “uma expressão simples de um pacto entre grupos internos e externos interessados em acelerar a acumulação” (FURTADO, 1978 *apud* RIBEIRO, 2008, p. 118).

Desenvolvimento industrial, capitalista, econômico, social, comunitário, desigual, dependente, sustentável, humano, etc., são variações da ideia de desenvolvimento que refletem “experiências históricas acumuladas por diferentes grupos de poder em suas lutas internamente ao campo do desenvolvimento, mas também diferentes momentos de integração do sistema capitalista mundial” (RIBEIRO, 2008, p. 118).

Os rearranjos globais pós-guerra fria propiciaram a hegemonização dos discursos de desenvolvimento sustentável e globalização (RIBEIRO, 2008), postos em pauta desde os primeiros RDHs. Juntamente com esses discursos, o de desenvolvimento humano passou a tomar proporções globais, na década de 1990, com a promessa de transformar (para melhor) a vida das pessoas, por meio do alargamento de suas escolhas. Nos RDHs “é detectável o enaltecimento de ideologias nos momentos em que o desenvolvimento humano parece ser convertido numa fê social através de uma valoração extremada de expectativas e perspectivas que podem ser irrealizáveis” (REZENDE, 2015, p.37).

Para pensar o caráter ideológico dos RDHs, na linha sugerida por Rezende (2015), é necessário afastar-se, como alerta Norbert Elias, do entendimento de ideologia como “representação de uma falsificação determinada por certos interesses” (ELIAS, 2001, p.120). Isto porque tal entendimento é inócuo para resolver o grande desafio de discernir os valores ideológicos no campo das forças sociais que resultam das ações de pessoas, grupos, instituições, organizações, configurações, associações, etc.

Esses valores encontram-se diluídos nas complexas relações sociais de interdependência, podendo ser encontradas, nos RDHs, quando

[...] os formuladores dos relatórios, intencionalmente, ou não, equiparam um ideal de combate à pobreza extrema, às desigualdades, às privações com o que têm sido as políticas atuais. São perceptíveis ideologias também quando, nos RDHs, os ideais e as metas parecem confundidos com os fatos a ponto de dificultar distinções importantes (REZENDE, 2015, p. 37).

Menos do que averiguar se são uma produção ideológica de interesses de um ou outro grupo, à análise sociológica interessa compreender “os embates entre as muitas configurações, as relações de interdependência e os valores que dão significado a ações, ideias, discursos, argumentos, narrativas, práticas e procedimentos reforçadores de outros valores” (REZENDE, 2015, p. 37).

Nessa lógica, a importância dos RDHs nos debates públicos das últimas décadas resulta do fato de veicularem e produzirem discussões centrais para as preocupações políticas atuais, e não por divulgarem ideologia x ou y. Por isso, as análises sociológicas desses

relatórios devem ter por objetivo evidenciar como eles se tornam um modo de exprimir diversos embates entre uma infinidade de configurações no mundo de hoje (REZENDE, 2015).

A segunda ressalva é relativa ao enfoque que aqui se dá à “positividade no empenho dos RDHs para criar um entendimento e um conjunto de ações e práticas, que cubram todo o planeta, em favor da melhoria da vida dos indivíduos em condição de pobreza extrema” (REZENDE, 2014, p. 101). No entanto, não se perde de vista que as propostas para o desenvolvimento humano apresentadas nos RDHs são insuficientes para o combate aos problemas sociais a que se propõem por se esquivarem de alterar a estrutura de extrema desigualdade na qual se sustenta a sociedade global capitalista. Mesmo que se proponham a descentralizar o poder, eles não entram, de fato, na questão da sua descentralização, conforme atesta Rezende (2014a), no seguinte excerto:

Percebe-se [...] ao lerem-se os relatórios, que as equipes que produziram tais documentos encomendados pelo Pnud têm mais facilidade para sugerir procedimentos e ações que indiquem a possibilidade de descentralização do poder de decisão em relação aos investimentos em educação, saúde e saneamento. Todavia, há uma dificuldade maior, por parte deles, de propor ações que desconcentrem, de fato, o poder. Ao analisarem-se os RDH, fica evidenciada a necessidade de distinguir descentralização e desconcentração do poder. Os técnicos que elaboram os relatórios têm ciência disso, tanto que, em muitas passagens, eles insistem que somente a trasladação do poder de decisão para o âmbito local não resolve, se o poder continuar concentrado nas mãos das mesmas elites de sempre (REZENDE, 2014a, p. 54 - 55).

Celso Furtado já advertia sobre a impossibilidade de promover o desenvolvimento social sem que haja redistribuição de poder e de renda (FURTADO, 2001). Os relatórios fogem a esse enfrentamento ao propor que os pobres sejam dotados de melhores condições, como sugere a abordagem das capacidades de Amartya Sen, “sem que [no entanto] isso implique, necessariamente, um enfrentamento político com o objetivo de diminuir a riqueza dos ricos” (REZENDE, 2014, p. 102). Por isso, são muitos os entraves às tentativas de colocar em prática as metas e objetivos apresentados pelos relatórios, como já observado anteriormente.

Ainda assim, é importante reconhecer que os debates sobre o desenvolvimento, não nos moldes economicistas, sejam um grande avanço histórico. A proposta de análise das configurações dos jogos globais atuais por intermédio dos processos sociais de Norbert Elias (2006) faz lembrar que a existência de uma organização como a ONU, constituída pela vontade dos Estados-membros com a finalidade de frear eventos catastróficos como as duas

grandes guerras do século XX e impulsionar ideais humanitários, é muito recente na história da humanidade.

Desse modo, ainda que titubeiem sobre como corresponsibilizar governo, empresas, organizações não-governamentais, sociedade civil, movimentos sociais, iniciativa privada e indivíduos no combate às mazelas sociais, relativizando, por vezes, o papel do Estado<sup>39</sup> - o que produz empecilhos para alcançar os resultados almejados - os RDHs “não defendem jamais ações que potencializam os processos descivilizacionais. Eles estão buscando caminhos por onde seja possível encontrar formas de avançar na solução de diversos problemas sociais que estão na base da privação humana” (REZENDE, 2011, p. 124).

Com isso e conhecendo-se os limites que impossibilitam o alcance total das metas estabelecidas, é de grande importância que se acompanhem o estabelecimento e as discontinuidades desses espaços de luta pela melhoria da vida de indivíduos comumente excluídos das preocupações políticas, sociais e econômicas da globalização, na qual Bauman (1999) vê o processo de transformação dos mais pobres em refúgio humano. Neste estudo, focaliza-se o alcance das recomendações referentes ao trabalho decente em decisões judiciais que averiguem denúncias de trabalho escravo.

### **1.2.1 Especificidades do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015**

O RDH de 2015 foi publicado pouco depois das negociações culminadas com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que no seu oitavo objetivo visa “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos” (PNUD, 2015, p. iv). Intitulado *O trabalho como motor para o desenvolvimento humano*, esse relatório enfatiza a necessidade de um debate firme sobre os atuais desafios do mundo do trabalho, de modo a relacionar o trabalho ao desenvolvimento humano, ou seja, o trabalho baseado não em termos econômicos, mas direcionado à realização das pessoas, como será visto no próximo capítulo.

O RDH de 2015 é um documento que sintetiza, em quase 300 páginas, levantamentos de dados, diagnósticos, prognósticos e recomendações que buscam responder à pergunta

---

<sup>39</sup> A depender do RDH, o Estado ganha maior ou menor relevância em seu papel, não havendo sobre isso um posicionamento claro das Nações Unidas. O problema está no fato de que “o recuo do Estado e a fragilização das instituições públicas estariam na base de muitas dificuldades atuais”, pois “a desconcentração de renda e de poder está na base de todo processo civilizacional. E o Estado tem papel central na viabilização de políticas distribuidoras de riquezas e recursos” (REZENDE, 2011, p. 125).

central: Como o trabalho pode reforçar o desenvolvimento humano? Dividido em 6 capítulos, ainda que reconheça o expressivo progresso das últimas décadas, o Relatório destaca os inúmeros desafios à plena realização do trabalho decente para todos, desafios aos quais estão expostos os mais vulneráveis, os jovens, as mulheres, as pessoas com deficiência e outros indivíduos comumente marginalizados, submetidos à violência e discriminação. Entre tais desafios citam-se: os trabalhos não-favoráveis ao desenvolvimento humano, entre os quais o *trabalho forçado*, que viola drasticamente os direitos humanos, ao submeter o indivíduo a abusos, insegurança, perda de liberdade e autonomia; a globalização como um fenômeno que, ao mesmo tempo que gera oportunidades para alguns, restringe os direitos trabalhistas de outros; a desvantagem feminina no mundo do trabalho; o trabalho sustentável, como alicerce para o desenvolvimento humano sustentável; e as políticas e estratégias necessárias para o reforço do desenvolvimento humano por meio do trabalho, o que engloba a) a criação de oportunidades de trabalho, b) a garantia de bem-estar dos trabalhadores e c) o desenvolvimento de ações específicas.

Este trabalho enfoca a garantia do bem-estar dos trabalhadores, na qual estão inclusos os seus direitos e benefícios, o reforço da proteção social e a redução de desigualdades. O Relatório se posiciona de modo a oferecer uma agenda de ação para concretizar um Novo Contrato Social, um Acordo Global e a Agenda de Trabalho Decente.

A equipe nuclear de produção deste RDH foi composta por um diretor, que é o autor principal (Salim Jahan), uma diretora-adjunta (Eva Jespersen), um grupo de investigação e estatística, um grupo de ações de sensibilização e produção e um grupo da área operacional e de administração.

Além desse núcleo, sua produção contou com a contribuição de uma ampla e complexa rede de fontes e colaborações, da qual fizeram parte: eminentes personalidades; organizações; autores; especialistas em diversas disciplinas; painel de consultores; painel responsável pelas estatísticas; fornecedores internacionais de dados nas respectivas áreas de especialização; diálogos com representantes de institutos nacionais de estatística; muitas instituições; muitos indivíduos; colegas da OIT, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, do Fundo das Nações Unidas para a Infância, da Organização dos Voluntários das Nações Unidas e da ONU Mulheres; governos da França e Alemanha; gabinetes regionais do PNUD; centros de serviços regionais; centros de política global; gabinetes nacionais; leitores do Grupo de Leitores do Relatório do PNUD; leitores da perspectiva política; estagiários do GRDH; a equipe de edição e produção na *Communications Development Incorporated*; e Helen Clark, atual Administradora do PNUD. Sua tradução para

o português de Portugal foi realizada pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua do Ministério dos negócios estrangeiros.

A escolha do RDH de 2015 como fonte documental se deu por ele ser um relatório com vasta influência no âmbito internacional e nacional, como também pelo tema que aborda o trabalho decente como pilar para o desenvolvimento humano. O trabalho decente é aqui a referência tanto para averiguar a sua influência, ou inexistência de influência, no combate ao trabalho escravo pela via judicial, no Brasil, quanto para perceber: se 1) há ou não laços de interdependência entre normativas internacionais e internas no tocante ao direito humano e social do trabalho decente e 2) se essas normativas auxiliam como força civilizadora para a erradicação do trabalho escravo ou se estão enfraquecidas perante as forças descivilizadoras, que dificultam seu combate ao assegurar, legalmente, meios de exploração do trabalho escravo para maximização de lucros e descompromisso com distribuição de renda e de poder - ou, na linguagem dos RDHs, ao impossibilitarem aos indivíduos fazerem suas escolhas para uma vida livre, livre da pobreza que humilha e que muitas vezes leva o trabalhador a se submeter ao trabalho escravo.

### 1.3 REFLEXÕES SOBRE A FORÇA NORMATIVA DOS RDHS

Uma vez situados histórica e sociologicamente, este tópico busca formular uma possibilidade dos RDHs serem, eles mesmos, percebidos como uma fonte de DIP, no atual contexto de produção difusa da normatividade internacional (BIANCHI, 2008).

No decorrer das pesquisas a esse respeito<sup>40</sup>, verificou-se que essa relação poderia ser feita de diversas formas, algumas das quais serão apresentadas aqui por meio dos conceitos de *soft law*, normas intersticiais e comando de otimização.

Outra possibilidade que surgiu durante as investigações seria pensá-los como *fact-findings*. Porém, percebeu-se que os RDHs não poderiam, afinal de contas, ser considerados dessa forma porque *fact-findings*, no interior das Nações Unidas, dizem respeito a “relatórios que descrevem os fatos verificados nas missões enviadas a áreas de conflito com a finalidade primeira de manutenção da paz e segurança internacional” (SANTOS, 2016a, p. 93). Eles são

---

<sup>40</sup> As pesquisas são: *A possível força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD no direito interno brasileiro*, como Trabalho de Conclusão de Curso de direito, em 2016; *Ensaio sobre a força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano/PNUD*, como artigo publicado no livro *Tribunais internacionais e a relação entre o direito internacional e o direito interno*, em 2016, e *Reflexões sobre a natureza jurídica dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD*, publicado nos Anais do V Seminário Integrado de Pesquisa, em 2016.

utilizados como ferramenta de investigação e servem de base para julgamentos na esfera internacional.

Porém, o envio dessas missões não configura mera ferramenta de coleta de informação, mas também sinaliza preocupação quanto a situações potencialmente explosivas, pois, de acordo com a Declaração sobre *fact-findings* das Nações Unidas [*Declaration on Fact-Findings by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*], o relatório deve ser realizado o quanto antes para prevenir o conflito (SANTOS, 2016a).

Por sua vez, os RDHs, diversamente dos relatórios *fact-findings*, não se originam de missões especiais *in loco* autorizadas pelos procedimentos previstos na Declaração com a finalidade de investigar a realidade de um conflito. Ademais, por possuírem caráter recomendatório e não se destinarem apenas a prover diagnósticos, os RDHs se descaracterizariam como um relatório *fact-finding*, mesmo que este fosse entendido de modo amplo, ou seja, não-atrelado ao que estipula a Declaração (SANTOS, 2016a). Diferentemente dos relatórios *fact-findings*, os RDHs tomam posicionamento político e não se pretendem documentos imparciais.

### **1.3.1 Fontes de direito internacional: novos caminhos**

De acordo com Vaughan Lowe, a doutrina das fontes possui propósitos distintos, que consistem em explicar: 1) quem pode ou, de modo até mais relevante, quem não pode produzir o direito; 2) em que momento as normas vinculantes surgem; 3) onde as normas se aplicam - seus limites geográficos; 4) de que modo as regras de DIP vinculam e de que modo as regras de direito se diferenciam das regras de *soft law*; 5) o que tem havido no interior do DIP; e 6) de que modo o processo de produção normativa está mudando (LOWE, 2000). Para fins deste estudo, os propósitos mais evidentes são o primeiro, o quarto, o quinto e o sexto.

Tradicionalmente, a abordagem do tema das fontes de DIP envolve o enunciado do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça - primeiramente elaborado em 1920 e, posteriormente, incorporado pela *Carta das Nações Unidas*, em 1945 (REZEK, 1998) – pois é nesse documento que se encontram expressas as chamadas “fontes formais” do DIP, as que interessariam ao estudo do direito positivo, ou seja, direito já positivado em forma de lei.

Convém ressaltar a distinção entre “fonte” e “fundamento” do DIP. O fundamento “é de onde o direito tira sua obrigatoriedade” enquanto a fonte “é a maneira pela qual a norma internacional se manifesta” (MELLO, 2004, p. 203). Para Charles Chaumont, “a natureza do

caráter obrigatório da norma está na solução a uma contradição que se encontra em um momento histórico dado mais forte que todas as outras” (MELLO, 2004, p. 158). De acordo com o pensamento de Mazzuoli (2015), é possível compreender essa solução como vinculada à norma do *pacta sunt servanda*, prevista no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Escreve o autor:

[...] o fundamento mais concreto da aceitação generalizada do Direito Internacional Público [...] emana no entendimento de que o Direito Internacional se baseia em princípios jurídicos alçados a um patamar superior ao da vontade dos Estados, mas sem que se deixe totalmente de lado a vontade desses mesmos Estados. [...] Afinal de contas, um Estado ratifica um tratado internacional pela sua vontade, mas tem que cumprir o tratado ratificado de boa-fé, sem se desviar desse propósito, a menos que o denuncie (e então, novamente, aparece a vontade do Estado, hábil a retirá-lo do compromisso que anteriormente assumira (MAZZUOLI, 2015, p. 123).

Nesse sentido, autores de DIP são unânimes em apresentar, cada um a seu modo, como fonte de direito internacional os tratados, os costumes e os princípios gerais do direito, por um lado, e, por outro, a jurisprudência, a doutrina e a analogia como meios subsidiários. Em casos específicos, pode-se também lançar mão da equidade, conforme exposto no referido artigo do Estatuto da CIJ:

Artigo 38 – 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
- d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

De modo sucinto, os tratados, reconhecidos como a principal fonte normativa do DIP, são acordos formais realizados entre Estados ou organizações internacionais que produzem direitos e obrigações para seus signatários<sup>41</sup>. Os costumes<sup>42</sup> são resultantes de uma prática geral e consistente de Estados e organismos internacionais fundamentada na crença de sua obrigatoriedade, a *opinio juris*<sup>43</sup>. Os princípios gerais formam a base da ordem jurídica do

<sup>41</sup> Tratam sobre o Direito dos Tratados as Convenções de Viena de 1969 e de 1986.

<sup>42</sup> São a fonte mais antiga de direito internacional e sua importância permanece em razão da ausência de um centro integrado de produção de normas jurídicas no DIP (BIANCHI, 2008).

<sup>43</sup> São os “elementos de conscientização capazes de transformar a prática generalizada de um ato internacional em regra jurídica vinculante, sem os quais o hábito estatal ou organizacional relativo à determinada questão de

Estado ao se configurarem como elementos que comunicam perspectivas jurídicas ideológicas orientadoras do modo de agir do Estado.

A jurisprudência forma-se ancorada em decisões reiteradas dos tribunais que passam a ser balizadoras das futuras decisões. A doutrina diz respeito a “toda a produção científica de pesquisadores e operadores do direito que buscam interpretar e orientar sobre os mais variados temas jurídicos” (SANTOS, 2016, p. 27). A analogia é “a possibilidade que se tem, num dado caso concreto e na ausência de uma norma específica, de se aplicar um regramento semelhante, que vai servir como parâmetro para a fundamentação da caracterização jurídica daquele caso” (MENEZES, 2005, p. 137). Por fim, a *equidade* é a “aplicação do que se convencionou chamar de razão natural a um litígio prescindido do Direito Positivo, em virtude da fragmentação do próprio sistema de Direito Internacional e do silêncio deste sendo regulamentadora de um determinado caso concreto” (MENEZES, 2005, p. 137).

No entanto, com o fim da guerra fria e a intensificação das relações internacionais de modo interdependente como as novas formas de interação entre os membros da sociedade internacional, o DIP, na sua constante necessidade de atualização, tem sido cobrado por rever o que abarca como suas fontes (MENEZES, 2005), o que, talvez, possa ser entendido como uma urgência de dar maior ênfase à formação das chamadas “fontes materiais” de DIP, que seriam mais condizentes com a Política do Direito por se referirem aos elementos históricos, sociais e econômicos que geram o aparecimento das fontes formais, auxiliam na sua interpretação (MELLO, 2004) e conformam seu conteúdo (MAZZUOLI, 2015).

Ao tratar sobre as fontes materiais, Celso D. de Albuquerque Mello (2004) diz haver uma “zona cinzenta que separa o valor social emergente da regra de direito estabelecido” e acrescenta que “a fronteira entre o pré-direito e o direito não é claramente definida” (MELLO, 2004, p. 205). Essas assertivas auxiliam na compreensão da disputa que há na doutrina jurídica internacionalista pela busca de delimitar o que são fontes e o que não são fontes de direito internacional.

Dessa forma, além das fontes previstas pelo Estatuto da CIJ, também passou a ser comum aos autores de DIP enumerar como fontes os Atos unilaterais dos Estados<sup>44</sup> e as

---

fato não passará de mera cortesia ou simples uso, sem qualquer obrigatoriedade dentro do universo do Direito” (MAZZUOLI, 2015, p. 139).

<sup>44</sup> “[...] manifestação da vontade inequívoca do Estado, formulada por uma autoridade com competência para validamente engajá-lo, com a intenção de produzir efeitos jurídicos nas suas relações com outros Estados ou organizações internacionais, com o conhecimento expresso destes ou destas” (MAZZUOLI, 2015, p. 161).

decisões das organizações internacionais<sup>45</sup>. Porém, há, ainda hoje, determinados instrumentos que encontram dificuldade de serem aceitos pela doutrina majoritária com o *status* de fonte.

Atualmente, Valério de Oliveira Mazzuoli aparenta ser o autor que mais alarga a noção de fontes do DIP contemporâneo, ao incluir como “novas fontes”, além das já supracitadas, as *obrigações erga omnes*, *jus cogens* e a *soft law*<sup>46</sup>. Wagner Menezes, do mesmo modo, reconhece a *soft law* como fonte, além de também englobar os atos unilaterais dos sujeitos do direito internacional<sup>47</sup>.

Com relação à *soft law*, que interessa à investigação proposta neste texto, de dez obras consultadas<sup>48</sup>, apenas três<sup>49</sup> apresentaram tópico específico referente a ela como uma nova fonte de DIP. Das restantes: três<sup>50</sup> não a mencionam de nenhum modo; uma<sup>51</sup> não a menciona diretamente, mas inclui, ao tratar das fontes, as resoluções das organizações internacionais, que são consideradas, via de regra, como *soft laws*; uma<sup>52</sup> a cita em posição secundária, ao tratar sobre as resoluções das organizações internacionais (mais especificamente sobre resolução/declaração); uma<sup>53</sup> a inclui apenas como fonte de direito internacional do meio ambiente e outra<sup>54</sup>, ainda, apenas ao tratar sobre normas de direito econômico internacional.

No que concerne à literatura específica sobre o tema, destacam-se dois posicionamentos: o favorável à inclusão da *soft law* como fonte de DIP, e o que reconhece a existência e importância da *soft law* para o DIP, mas não a considera como uma de suas fontes. O tópico que segue tratará mais especificamente sobre o instrumento *soft law*, observando, principalmente, essas duas referências.

Tudo isso, no entanto, estaria centrado num quadro referencial ainda incapaz de superar o que Bianchi (2009) chama de “código binário” de jurídico/não-jurídico que não

---

<sup>45</sup> “[...] são atos *institucionais* [e internacionais], dos quais os Estados não participam senão indiretamente, à medida que *votam* nas assembleias gerais ou nos órgãos decisórios congêneres dessas organizações” (*Id.*, *Ibid.*, p. 166).

<sup>46</sup> “As obrigações *erga omnes* compõem o conjunto de deveres a todos destinados, independentemente de aceitação e sem a possibilidade de objeção. O *jus cogens*, por sua vez, representa uma categoria de normas imperativas de Direito Internacional geral da qual nenhuma derrogação é possível, a não ser por outra posterior da mesma natureza [...]. Por fim, as chamadas normas de *soft law* são produto recente no direito das gentes, tendo como característica principal a flexibilidade de que são dotadas (à diferença das obrigações *erga omnes* e das normas de *jus cogens*, cujos comandos são em tudo rígidos)” (*Id.*, *Ibid.*, p. 173).

<sup>47</sup> “São atitudes tomadas de forma isolada, por um Estado ou organização internacional não vinculada a nenhum ato convencional, que produzem impacto na sociedade internacional, pois acabam levando à criação de regras que produzirão efeitos no Direito, dada àquela sua tomada de posicionamento” (MENEZES, 2005, p. 138).

<sup>48</sup> Livros acadêmicos de Direito Internacional Público disponíveis na Biblioteca Setorial da UEL.

<sup>49</sup> MAZZUOLI, 2015; RIDRUEJO, 2007; SILVA, 2010.

<sup>50</sup> REZEK, 2014; SOARES, 2002; VARELLA, 2016.

<sup>51</sup> GUERRA, 2015.

<sup>52</sup> MELLO, 2004.

<sup>53</sup> AMARAL JUNIOR, 2012.

<sup>54</sup> SEITENFUS; VENTURA, 2006.

estaria apto a englobar todas os fenômenos normativos presentes na atual prática jurídica da sociedade internacional. Por essa razão, se faz necessário avançar por outras formulações conceituais para melhor compreender o papel do processo que leva à produção dos RDHs no DIP, como a apresentada por Lowe (2000) com a noção de “normas intersticiais”.

### 1.3.2 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como *soft law*

A expressão “*soft law*” foi utilizada, pela primeira vez, por McNair em um livro de 1930 intitulado *The functions and deferring legal character of treaties*, para contrapor princípios abstratos ao direito concreto, porém só ganhou debate doutrinário a partir da década de 1970, com o surgimento das organizações multilaterais (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012) que impactaram de modo expressivo os métodos de produção de normas. Além disso, concorreram para a emergência do fenômeno da *soft law* tanto as amplas divergências de interesses entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que os levam a ser pouco receptivos a regras muito rigorosas, quanto a rapidez do desenvolvimento da ciência e tecnologia, que favorece a adoção de normas mais flexíveis e capazes de acompanhar a velocidade das mudanças trazidas pelo aperfeiçoamento tecno-científico (RUIZ, 1999 *apud* OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012).

Juntamente com a emergência desse fenômeno, questiona-se também sobre se ele pertence ou não ao mundo jurídico. Diferentemente do que se defende neste trabalho, Salem Hikmat Nasser, autor expoente do assunto no Brasil, entende que não, deixando claro que a sua posição resulta de uma escolha possível, mas não necessária. Ancorado no pensamento de Norberto Bobbio e Hans Kelsen, Nasser (2006) segue o entendimento tradicional do direito tido como conjunto de normas válidas e, portanto, obrigatórias, que formam um ordenamento jurídico igualmente válido, não admitindo a graduação do direito. Nas palavras do autor:

Uma norma só é válida em função de sua pertinência ao ordenamento [...]. Para uma conceituação mínima e operacional do direito, e como corolário, para a identificação das normas jurídicas, é necessário um consenso objetivamente verificável. É necessário, em outras palavras, que os sujeitos e os aplicadores do direito possam identificar objetivamente as normas como pertencendo *a priori* ao ordenamento, que também é reconhecido como existente (NASSER, 2006, p. 48).

Ao considerar o ordenamento jurídico internacional como existente, o autor esclarece que, apesar das divergências que o conceito de *soft law* engendra no debate a seu respeito, é unânime o reconhecimento de seu caráter de *relatividade normativa*. No entanto, quando se

fala em “relatividade normativa” no concernente ao direito internacional, estar-se-ia referindo, na verdade, à “relatividade da força constringente das normas desse direito, de seu alcance variável, do maior ou menor grau de certeza quanto a obrigações e direitos dela decorrentes” (NASSER, 2006, p. 96), característica própria das normas de DIP. Já, quando se fala em “relatividade normativa” dos instrumentos de *soft law*, estar-se-ia fazendo referência à ausência de validade do seu pertencimento ao ordenamento jurídico, pois, de modo diverso do que diz o direito, “as normas criadas por instrumentos de *soft law* não resultam dos processos considerados pelo ordenamento jurídico internacional como aptos a criar normas jurídicas (NASSER, 2006, p. 161).

Na visão desse autor, o fenômeno da *soft law* faria parte de uma nova forma de regulação normativa da sociedade internacional, uma vez que nem tudo seria direito no mundo da regulação. Dessa forma, tanto o direito quanto a *soft law* seriam objetos paralelos para a organização do mundo. Afirma o autor: “A *soft law*, em todas as suas manifestações, deve ser objeto de atenção dos juristas, pois, se direito for, traz a este novas características e, se não for, certamente interage com ele de modo a transformá-lo” (NASSER, 2006, p. 141). Adepto da segunda hipótese, Nasser reconhece a importância da *soft law* para o DIP contemporâneo, ainda que não a inclua como uma de suas fontes autônomas. Sua importância é localizada no modo de interação com as fontes de DIP<sup>55</sup>, por meio das quais atua de modo a influir nas transformações às quais o DIP é submetido.

De outro ponto de vista, para considerar a *soft law* como uma expressão jurídica é preciso compreender o direito como mais que “uma ordem jurídica, composta por normas obrigatórias e coercitivas, cuja identificação é realizada mediante critérios formais de validade” (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p. 6269), porquanto esta seria uma visão reducionista que deveria ceder espaço para uma mais ampla, capaz de incluir o costume, a prática, a jurisprudência e outras manifestações possíveis do direito. Dessa forma, ainda que se partisse da conceituação tradicional que considera o DIP como um conjunto de normas jurídicas reguladoras das relações entre os sujeitos de direito internacional, tal conjunto de normas seria composto por “múltiplas texturas”, o que significa que as normas passam a ter relativizado seu caráter de precisão, de obrigatoriedade e de sanção. A *soft law* faria parte dessas “múltiplas texturas” (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012).

Nesse caso, *soft law* diria respeito às normas que não são juridicamente obrigatórias, mas que, ao mesmo tempo, não são desprovidas de força legal. Referir-se-ia “às normas do

---

<sup>55</sup> A interação da *soft law* com as fontes de DIP se daria pelo seu valor de *lege ferenda* (lei a ser criada), ao fazer declarações e recomendações para direito futuro. Sobre essa interação, ver capítulo 7 da obra de Nasser, 2006.

direito internacional que não são obrigatórias, *de per se*, mas que desempenham um papel interpretativo importante na construção e interpretação dos princípios e normas do direito internacional” (SOUZA; LEISTER, 2015, p. 771).

Wagner Menezes (2005) é adepto dessa corrente. Para o autor, a *soft law* é fonte de DIP porque, a despeito de ter caráter apenas declaratório sem força vinculante para o cumprimento expresso de seus dispositivos, sua ampla repercussão e efetividade no âmbito do direito internacional, e mesmo no interno dos Estados, não pode deixar de ser percebida. O caráter “jurídico” da norma estaria, então, não na sua validade e força vinculativa, mas na sua efetividade na prática dos sujeitos aos quais se destina. Destarte, as *soft laws* seriam instrumentos não só políticos como também jurídicos advindos de foros internacionais que expressariam a vontade dos Estados na seara do DIP direcionado à sociedade internacional e às relações internacionais. Mas não só. Elas influenciariam também o direito interno pela sua reprodução e adequação, por meio do processo transnormativo, conforme já exposto. As *soft laws* seriam, então, “uma importante fonte de Direito Internacional, mas também do próprio Direito Interno” (MENEZES, 2005, p. 155).

Desse modo, resulta que as *soft laws* são

[...] documentos solenes derivados de foros internacionais, que têm fundamento no princípio da boa-fé, com conteúdo variável e não obrigatório, que não vinculam seus signatários a sua observância mas que, por seu caráter e importância para o ordenamento da sociedade global, por refletirem princípios e concepções éticas e ideais, acabam por produzir repercussões no campo do Direito Internacional e também para o Direito Interno dos Estados (MENEZES, 2005, p. 147).

As modalidades dos instrumentos de *soft law* são apresentadas por Nasser (2006) de modo bastante amplo, o que inclui: a) a produção normativa da atividade diplomática; b) os instrumentos concertados não-obrigatórios criados pelos Estados, nos quais incluem-se o *gentlemen's agreement*, os memorandos de entendimento, as declarações (tanto as comuns quanto as das grandes conferências internacionais), as atas finais, as agendas e programas de ação, e as recomendações; c) os instrumentos produzidos nas ou pelas organizações internacionais, quais sejam: as resoluções e decisões, as recomendações, os códigos de conduta e as declarações; e d) os instrumentos produzidos por entes não-estatais. Além dessas, também podem ser incluídos os tratados não ratificados e os pareceres das organizações internacionais (MENEZES, 2005), bem como os tratados com conteúdo genérico, principiológico, sem obrigações específicas e os tratados-quadro que propõem um regime jurídico progressivo (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012).

Fala-se muito da importância de *soft laws* para o direito econômico internacional<sup>56</sup> e para o direito internacional ao meio ambiente<sup>57</sup>, porém outra área do direito internacional que é imprimida por esses instrumentos é a do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A própria *International Bill of Human Rights (Carta Internacional dos Direitos Humanos)* baseia-se na *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*, uma resolução-declaração<sup>58</sup> da ONU que propôs a formação de todo um arcabouço normativo vinculativo posterior com o *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos* e o *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, ambos de 1966, e os outros tratados de direitos humanos que se seguiram, fazendo surgir o sistema internacional de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 2013).

A presença de instrumentos *soft law* nesse ramo do direito também pode ser percebida em outras declarações e recomendações que se comprometem com o tema dos direitos humanos, como os “tratados *soft*”<sup>59</sup>, que surgem da ausência de vontade política para se comprometer com um regime jurídico rígido. Além disso, há as Declarações Políticas, como a *Declaração do Milênio* de 2000, a Convenção da OIT (*Agenda do Trabalho Decente*) e a mais recente Declaração de 2015 que estabelece a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, a partir das quais, algumas edições dos RDHs do PNUD fazem seus diagnósticos e prognósticos.

Seguindo essa linha, é possível chegar à conclusão de que os próprios RDHs poderiam ser também considerados *soft law* porque, a partir dos mandamentos das agendas das quais se ocupam, eles mesmos fazem recomendações para a coletividade internacional com o fim de alcançar os objetivos e metas do desenvolvimento humano. O fato de eles não se limitarem a diagnosticar, por meio de métodos próprios, as situações correntes nos países pelo referencial dos ODM/ODS, “mas também estabelecerem eles mesmos recomendações e prescrições de como os Estados devem agir para alcançar as metas estabelecidas previamente nas *soft laws*” (SANTOS, 2016a, p. 91), denotaria a possibilidade de eles próprios serem considerados uma modalidade de *soft law* como “programa de ação”.

---

<sup>56</sup> VALADÃO, 2003; SEITENFUS; VENTURA, 2006.

<sup>57</sup> AMARAL JUNIOR, 2012; OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012; SOUZA; LEISTER, 2015.

<sup>58</sup> São as resoluções não-obrigatórias produzidas pelas organizações internacionais por seu aspecto apenas declaratório. Seu valor jurídico “depende do fato de elas refletirem um consentimento geral, ou consagrarem um direito preexistente (...). As resoluções-declarações constituem o “soft-law” e são muitas vezes usadas pelas normas de *lege ferenda*” (MELLO, 2004, p. 315).

<sup>59</sup> “[...] as normas de *soft law* podem aparecer em instrumentos de natureza obrigatória, como tratados, contudo formulados de um modo tão geral ou ambíguo que não podem ser interpretados como imposição de obrigações. Mais que regras jurídicas, parecem ser declarações políticas, que oferece aos Estados ampla discricionariedade para interpretá-las e aplicá-las” (PAOLILLO, 1998 *apud* OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p. 6276).

O surgimento da *soft law* representa a constante mutação pela qual a sociedade internacional passou a se caracterizar. Sem o tempo necessário para a elaboração de um costume, recorre-se à elaboração de instrumentos *soft* (MELLO, 2004).

Porém, a expressão tem em si um paradoxo: em linhas gerais o direito (*law*) representaria algo obrigatório, que impõe sanção e é preciso, ou seja, é *hard*; enquanto que o adjetivo *soft* implicaria ou em um direito diferenciado ou em um não-direito, ao referir-se a um instrumento não obrigatório, genérico, flexível (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012). Esta é a principal razão que leva alguns autores, que não aceitam ser “jurídico” aquilo que é desprovido de obrigatoriedade e sanção, a não aceitarem a *soft law* como fonte de DIP.

Por isso é que, segundo Lowe (2000), uma das urgências da doutrina atual das fontes é justamente investigar de que modo as regras de direito se diferenciam das regras de *soft law*. Nessa esteira, entre os principais desafios<sup>60</sup> do DIP contemporâneo, Bianchi (2009) elenca o da *mudança das fronteiras da normatividade*. Sua preocupação envolve a adequação da teoria do DIP à realidade de sua prática na sociedade internacional contemporânea, hoje possivelmente um processo jurídico em uma sociedade que inclui uma variedade de participantes cujas demandas extrapolam as linhas estatais e visam maximizar múltiplos valores. Porém, o autor nota uma forte resistência dos juristas positivistas a abrir mão da teoria tradicional que vê o DIP como um conjunto de normas (tratados, costumes e princípios gerais de direito) numa sociedade de Estados. O problema daí advindo, a seu ver, está no fato de que, ao não adequar sua teoria à prática, o DIP perderia sua credibilidade e sua capacidade de regulação da sociedade internacional, pois “if the law mystifies the realities of the societal body from which it emanates, it is doomed to lose both credibility and its capacity to control the social processes it aims to regulate<sup>61</sup>” (BIANCHI, 2009, 398).

Mesmo assim, Bianchi (2009) explica que tal é, ainda, a força do pensamento tradicional, que a abordagem sobre a normatividade no DIP tem-se dado, como até aqui visto, pelos paradigmas de *hard/soft law* e normas obrigatórias/não-obrigatórias. Porém, conquanto esses parâmetros ainda sejam o quadro de referência principal do DIP, e de relevância, eles não seriam mais suficientes para explicar satisfatoriamente o fenômeno normativo atual do DIP (BIANCHI, 2009), que estaria imerso em um processo de produção normativa difusa.

---

<sup>60</sup> Os outros desafios seriam: a luta pela inclusão das reivindicações dos atores não-estatais; o processo de produção jurídica e a necessidade de um direito geral; o problema da eficácia da atuação dos advogados internacionais; mecanismos de responsabilização e seu caráter heterogêneo; complexidade, especialização e fragmentação jurídica como sinal de maturidade do DIP; e a fragmentação do discurso teórico e suas consequências práticas (BIANCHI, 2009).

<sup>61</sup> Tradução livre da autora: *Se o direito mistifica as realidades do corpo social do qual emana, está fadado a perder tanto sua credibilidade quanto sua capacidade de controlar os processos sociais que almeja regular.*

Há, então, paralelamente, um esforço no sentido de delimitar melhor, teoricamente, os fenômenos que levam o DIP a repensar suas fontes, incluindo, entre outros<sup>62</sup>, a noção de “normas intersticiais”.

### 1.3.3 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como normas intersticiais

A noção de “normas intersticiais” surge como um novo desafio à normatividade do DIP, como um subproduto da sua atual complexidade. Insere-se na necessidade de rever o tradicional código binário do legal/ilegal que distingue o direito das outras práticas sociais, a fim de alinhá-lo às práticas jurídicas do presente (BIANCHI, 2008). Dessa forma, perceber os interstícios na aplicação do direito pode ser visto como uma alternativa à polarização que subjaz ao conceito de *soft law* entre uma norma “*soft*” e uma “*hard*”. Pode ser enquadrado, portanto, numa tentativa de ir além dessa dicotomia, insuficiente, talvez, para pensar teoricamente a respeito das rápidas mudanças no âmbito da produção jurídica internacional - que implicam no aumento da “zona cinzenta” entre o “valor social emergente” e a “regra de direito estabelecido” (MELLO, 2004). Insere-se, portanto, no problema das fontes de DIP e dos métodos de produção do direito contemporâneo, conforme os quais os RDHs operariam.

Nessa linha, Lowe (2000), ao levantar a questão sobre como os processos de criação normativa se têm modificado no DIP, parte da premissa segundo a qual o sistema jurídico internacional já contaria com os elementos básicos que permitiriam pensá-lo como um sistema jurídico o qual, para fins práticos, poderia ser considerado completo, ou seja, já possuiria as regras, os princípios e as instituições fundamentais do DIP, que, quando combinadas seriam capazes de estabelecer uma estrutura normativa adequada para a sociedade à qual se aplica.

Compreendem-se, por elementos básicos de DIP, as regras da produção legal (costume e tratados), os conceitos de Estado, a personalidade internacional, a soberania e jurisdição territorial e as noções de responsabilidade dos Estados. A partir desses elementos, outras regras e regimes mais específicos seriam construídos, a fim de regular cada vez mais aspectos das RI mais detalhadamente. Lowe (2000) explica:

---

<sup>62</sup> A prática corrente do DIP também traria o *jus cogens* como normas peremptórias hierarquicamente superior às outras normas tradicionais por expressarem princípios fundamentais que dão forma jurídica a políticas fundamentais da sociedade internacional. Seriam normalmente vinculadas aos direitos humanos (BIANCHI, 2009; 2008).

I mean that, given the manner in which the international politics order is structured, and given the distribution of powers and functions between States, organizations, individuals, and other social groups, international law provides a normative framework that is adequate to accommodate most international transactions that in fact take place at present<sup>63</sup> (LOWE, 2000, p. 209).

As lacunas existentes no DIP, ou seja, a ausência de mecanismos para lidar com determinadas questões de ordem internacional (como os interesses comunitários), se assemelham a lacunas existentes no direito doméstico dos Estados, o que significa que o fato de existirem lacunas não descaracteriza a completude do DIP tomado como sistema jurídico, pois o DIP “constitutes a system within which dealings between States can be conducted with much the same ease and predictability that national legal system secure for the dealings of individuals and corporations”<sup>64</sup> (LOWE, 2000, p. 209).

O processo de criação de outros elementos importantes para o DIP conta, hoje, com outras formas de desenvolvimento, simultâneos aos processos normais de validação de normas. Lowe (2000) destaca duas formas características do DIP contemporâneo.

A primeira diz respeito ao campo de criação de regras de áreas específicas que estabelecem padrões técnicos e requerimentos regulatórios, de caráter mais consentâneo com o da implementação de políticas burocráticas<sup>65</sup> do que de criação de leis, por não levar ao surgimento de novos princípios jurídicos fundamentais.

A segunda refere-se às normas direcionadas a operar no interstício das normas primárias, ou seja, regras que ordenam, proíbem ou permitem certas atividades e as instituições jurídicas por meio das quais ou sobre as quais tais normas primárias operam. São elas as normas intersticiais (ou normas modificadoras), assim chamadas porque, apesar de não possuírem, em si próprias, força normativa do tipo tradicional, elas levam à modificação do efeito normativo das normas primárias.

As normas intersticiais surgem devido ao fato de que, em todos os sistemas jurídicos, as regras e os princípios podem se sobrepor, ocorrência possível em razão de duas situações, próximas entre si: o problema da caracterização e o fato de que as fronteiras entre as normas e princípios não são explícitas (LOWE, 2000).

---

<sup>63</sup> Tradução livre da autora: *Quero dizer que, dada a maneira pela qual a ordem política internacional está estruturada, e dada a distribuição de poderes e funções entre os Estados, organizações, indivíduos, e outros grupos sociais, o direito internacional dispõe de um quadro normativo adequado para acomodar a maior parte das transações internacionais que, de fato, ocorrem atualmente.*

<sup>64</sup> Tradução livre da autora: *O direito internacional constitui um sistema no qual as negociações entre Estados podem ser conduzidas com similar facilidade e previsibilidade que os sistemas jurídicos nacionais asseguram para as negociações de indivíduos e empresas.*

<sup>65</sup> Por exemplo, requisitos de conformidade com acordos de padrões internacionais como condição para obter suporte do FMI, ou financiamento do Banco Mundial ou de desenvolvimento nacional.

Segundo o autor, a primeira situação advém do fato de as normas abstratas não possuírem relação necessária com os fatos reais, o que implica que o conjunto de circunstâncias fáticas em si mesmo não enseja a aplicação de uma regra ou princípio, ou seja, sua aplicação não é automática. Para haver a aplicação da norma é preciso um processo de avaliação jurídica que primeiro irá considerar os fatos, depois caracterizá-lo, para só então determinar qual a regra ou princípio a ser aplicado. É a partir da caracterização que se determina qual norma será aplicada a determinado fato. O problema é que tal caracterização pode acontecer de diversos modos, criando possibilidade de haver várias regras e princípios aplicáveis ao conjunto de circunstâncias fáticas, o que vale dizer que este pode vir a ter diferentes resultados jurídicos.

A segunda situação se dá no caso em que, mesmo sendo incontroversa a caracterização jurídica básica de um dado conjunto de circunstâncias, seja menos óbvio se determinada regra específica se aplica a ele. A escolha entre uma ou outra norma a ser aplicada ao fato é, no fundo, uma questão de determinar a relação entre as normas jurídicas que têm o potencial de serem aplicadas. Essa relação é estruturada de modo complexo e sutil, pois, em não havendo fronteiras delimitadas entre as normas, é provável que surjam mais de uma norma, em par ou em grupo, apropriadas para serem aplicadas a uma mesma situação fática, fazendo com que diferentes abordagens normativas venham a competir entre si.

Na tentativa de superação do conflito é que se pode ver o poder das normas intersticiais. Lowe (2000) se utiliza do exemplo do caso *Gabcikovo* em que o tribunal aplica o princípio de reconciliação de “desenvolvimento sustentável” quando resolve o conflito entre os princípios de desenvolvimento econômico e o de proteção ambiental. Perante princípios conflitantes, os tribunais precisam fazer sua escolha e se já existir um princípio *consistente* que motive as instâncias individuais (de cada caso) para a resolução de um conflito, isso significa que a persuasão da decisão e os objetivos de certeza e previsão no interior de um sistema jurídico encontram-se em estágio mais avançado, fazendo com que, a partir de uma coleção de decisões individuais, possam ser revelados princípios consistentes, como passou a ser o caso do princípio de desenvolvimento sustentável.

Segundo Lowe (2000), a consistência serve para os fins de justiça, na identificação de similaridades e diferenças entre os casos, o que torna possível demonstrar que de fato casos parecidos tenham sido tratados de modo parecido. O refinamento gradual de princípios consistentes (testado na sucessão de casos concretos) torna possível a destilação do detalhe nas análises espalhadas pelo universo de decisões individuais. Esse é um processo contínuo,

em que os princípios nunca são estáticos, posto que estão submetidos a constantes ajustes de ordem material e social, o que os torna adaptáveis às exigências da vida moderna.

Nessa linha, o autor atesta que os princípios adequados à resolução de conflitos entre normas primárias são bem-vindos e aponta para o fato de que o conteúdo desses princípios é retirado de outras fontes que não a de normas primárias. Assim, a escolha feita pelo juiz se dá não pela lógica interna das normas primárias, mas por fatores externos, que são muitos e de diversos tipos, dos quais se destacam: a consistência do resultado que se almeja alinhado ao que seria “desejável” de acordo com o fundo moral e político, e a coesão geral do resultado almejado com as normas existentes no sistema jurídico. Tais fatores nem sempre aparecem de modo explícito no argumento que o tribunal apresenta como justificativa para a sua decisão.

Lowe (2000) explica que diferentemente do costume internacional, as normas intersticiais não requerem a prática reiterada do Estado nem a *opinio juris*, da mesma forma que não produzem vínculo normativo que mande, proíba ou permita fazer algo como o fazem as normas primárias. O princípio intersticial age sobre outras regras e princípios primários, como demonstra o princípio do desenvolvimento sustentável ao estabelecer a relação entre normas primárias que estão sob ameaça de se sobreporem ou entrarem em conflito. As normas intersticiais agem no direcionamento da maneira pela qual as normas conflitantes deveriam interagir, funcionando como operadoras de razoabilidade (*reasonableness*), sensíveis e flexíveis às mudanças sociais. Sobre essas características, Bianchi (2009) afirma o seguinte:

The function performed by interstitial norms is not simply that of ensuring a higher degree of systematic coherence in international law. Although they serve the purpose of directing law making, interpretation and adjudication with a view to conforming to the policies that the international community thinks desirable to pursue, *they also have the capacity to provide the degree of generality and flexibility required to adjust the law to the changing demands of the societal body*<sup>66</sup> (BIANCHI, 2009, p. 400, grifo nosso).

Dessa forma, tem-se que as normas intersticiais são apenas *prescrições*<sup>67</sup> - “these interstitial or modifying norms are simply *concepts*” (LOWE, 2000, p. 217, grifo nosso) – flexíveis a um dado contexto de demandas da sociedade internacional. Se um tribunal decide pela adoção de tal prescrição, é a ideia incutida nela que serve para direcionar o tribunal a uma abordagem coerente com as normas existentes para o caso em questão. De acordo com

---

<sup>66</sup> Tradução livre da autora: *A função desempenhada pelas normas intersticiais não é simplesmente a de garantir um maior grau de coerência sistemática no direito internacional. Embora sirvam para orientar a elaboração, a interpretação e a adoção de leis com o objetivo de se adequarem às políticas que a comunidade internacional julgue desejáveis, elas também têm a capacidade de fornecer o grau de generalidade e flexibilidade necessários para ajustar a lei às exigências variáveis do corpo social.*

<sup>67</sup> O autor utiliza em inglês o termo *concepts*. Optou-se, aqui, por traduzi-lo pelo termo “prescrições”, pois, dessa forma, parece que fica mais bem esclarecida a carga normativa específica das normas intersticiais.

Lowe (2000), os tribunais aplicam normas intersticiais não porque elas sejam obrigatórias como matéria de lei, mas porque são necessárias para o modo como a razoabilidade jurídica deveria prosseguir. Tudo o que é necessário para sua aplicação é que elas sejam articuladas de modo claro e coerente. Uma vez articuladas, essas normas operam como normas modificadoras das normas primárias sobre as quais agem e tendem a permanecer como princípio reconciliador sobre a matéria à qual se referem, possuindo este princípio uma imensa força gravitacional e influência no sistema jurídico.

Algo muito relevante a ser ressaltado é que a adoção de normas intersticiais não se limita aos tribunais, como se pode ver a partir do exemplo do princípio de desenvolvimento sustentável utilizado também em discursos políticos entre Estados, para influenciar tratados de negociação, balizar condições de empréstimos para o desenvolvimento, delimitar os controles ambientais (ao nível nacional e internacional), etc. Assim, essas normas têm por efeito dar o tom de abordagem do DIP para os problemas contemporâneos ao trazer mais sutileza e profundidade às normas primárias (LOWE, 2000).

A importância das normas intersticiais está no fato de que expressam uma mudança significativa no método e caráter de criação de normas no DIP, já que não seguem o mesmo processo tradicional que as normas primárias. Lowe (2000) estabelece três pontos que caracterizam a especificidade da criação das normas intersticiais.

Em primeiro lugar, as normas intersticiais não têm uma fonte autoral específica. Assim, distintamente de resoluções obrigatórias, por exemplo, que são criadas pelo Conselho de Segurança da ONU segundo previsão de competência da *Carta das Nações Unidas*, normas intersticiais simplesmente emergem de dentro do sistema jurídico internacional e sua validade é aferida a partir da autoridade daquele que a utiliza. Por exemplo, se a norma intersticial é articulada pela Corte Internacional de Justiça, sua validade será desde logo reconhecida de modo geral. Se, contudo, for apontada por uma organização não-governamental (ONG) como capaz de solucionar conflitos entre normas primárias, terá diminuído seu poder de persuasão. Sua validade também é medida pela persuasão do princípio intersticial em si mesmo, independentemente de sua autoria, visto serem geralmente desprovidos de um autor pontual. Assim “the argument for using sustainable development in this way either is or is not attractive and persuasive; and I suspect that the aesthetic and

affective aspects of the matter are at least of as much importance in the process of acceptance as is rational analysis<sup>68</sup>” (LOWE, 2000, p. 219).

O segundo ponto deriva do primeiro e diz respeito à possibilidade de que a participação no desenvolvimento do DIP se torne muito mais difusa. Diferentemente da abordagem conservadora, que reconhece apenas os Estados como capazes de produzir obrigações jurídicas por meio de tratados e lei internacional, ao considerar-se a emergência de normas intersticiais, que não provêm da força dos processos de criação de tratados e costumes, amplia-se o horizonte de quem é partícipe na produção dessas normas.

Como exemplo, Lowe (2000) fala da capacidade do *Greenpeace* tentar explicar o conteúdo do desenvolvimento sustentável dizendo, se ele o fizer de modo suficientemente persuasivo, ou seja, se tiver força retórica e conseguir se estabelecer como tópico argumentativo direcionado para os juristas internacionais, pode ser que sua explicação se enraíze nas práticas jurídicas que envolvam o assunto. Dessa forma, em princípio, não haveria limites para a categoria de pessoa que poderiam contribuir para o desenvolvimento de normas intersticiais. Qualquer instância jurídica responsável pela caracterização de circunstâncias fáticas pode se utilizar das articulações e discussões trazidas pela norma, sem dar importância a sua autoria (LOWE, 2000).

Por fim, para Lowe (2000) a participação difusa no desenvolvimento de normas intersticiais depende muito mais do “espírito do tempo” do que o desenvolvimento de normas tradicionais do DIP, porquanto as normas intersticiais são formadas a partir de uma variação muito maior de prescrições e pressões sociais. O conceito de desenvolvimento sustentável, a partir de sua primeira aparição na *Bruntlant Commission*, em 1987, passou, então, a ser refinado por outras discussões trazidas à baila por outros indivíduos e organismos: economistas, biólogos, químicos, filósofos, especialistas em desenvolvimento, especialistas em ecologia, etc., todos participaram e continuam participando da moldagem do desenvolvimento sustentável com caráter de norma intersticial. Inclui-se no refinamento do conceito as descobertas científicas e mudanças no ponto de vista majoritário em política e economia. Para o autor, entretanto, o que mais vem a influenciar esse processo de normatização de um conceito são os amplos temas históricos e a cultura popular, por serem uma forte influência subjacente em direção a esse processo.

---

<sup>68</sup> Tradução livre da autora: *O argumento para usar o desenvolvimento sustentável dessa forma é ou não atrativo e persuasivo; e eu suspeito que os aspectos estéticos e afetivos da matéria sejam, pelo menos, tão importantes no processo de aceitação quanto é a análise racional.*

Como princípios de reconciliação, conforme explica Lowe (2000), as normas intersticiais têm cabimento não por serem compatíveis com as normas jurídicas, mas por estarem em harmonia com o que, pelo desejo de um mundo melhor (“for want of a better world”), se pode chamar de experiência e senso comum, que se referem a um complexo não sistematizado de valores e experiências culturais, que, embora pareçam vagos, exercem imenso poder. Assim, a influência de fatores extrajurídicos é central para se entender a raiz do reconhecimento de legitimidade da ordem jurídica, da qual as normas intersticiais passam a fazer parte (LOWE, 2000).

Afirma o autor que, não obstante serem importantes, as prescrições e normas jurídicas não se assentam em um sistema normativo de argumentação puramente jurídico, já que “no one – statesman, judge or whatever – can switch his or her brain into a purely legal or purely non-legal factors<sup>69</sup>” (LOWE, 2000, p. 221), ou seja, o jurídico está intrinsecamente associado aos fatores externos ao mundo puramente jurídico, aos processos de produção perceptiva da experiência da vida em geral e sofre direta influência dos valores culturais veiculados pela mídia em geral e outros processos de comunicação. Com isso, Lowe (2000) finaliza a caracterização das normas intersticiais com a assertiva de que elas são: “the points where general culture obtrudes most clearly into the processes of legal reasoning<sup>70</sup>” (LOWE, 2000, p. 221).

Na visão de Bianchi (2009), a proposta de Lowe (2000) é fundamental para o futuro do DIP, pois “the capacity to accommodate such normative developments in the fabric of international law theory and practice will be crucial to enhance its credibility and, arguably, its future functioning<sup>71</sup>” (BIANCHI, 2009, p. 400).

Busca-se, aqui, no conceito de normas intersticiais, um auxílio para a compreensão do processo de formação normativa presente nos RDHs, que são produzidos por uma agência da ONU desprovida de poder regulatório previamente estabelecido pelo DIP tradicional, mas que se tornam basilares para ações e práticas políticas e jurídicas de países do mundo todo, inclusive, o Brasil.

Salim Jahan, atual diretor do Gabinete do RDH, ao falar sobre o vínculo que há entre o desenvolvimento humano e os ODS e sobre como os RDHs tendem a influenciar o discurso

---

<sup>69</sup> Tradução livre da autora: *Ninguém - estadista, juiz ou quem quer que seja - pode mudar seu cérebro para fatores puramente jurídicos ou puramente não-jurídicos.*

<sup>70</sup> Tradução livre da autora: *os pontos em que a cultura geral obedece mais expressivamente aos processos de raciocínio jurídico.*

<sup>71</sup> Tradução livre da autora: *A capacidade para acomodar tais desenvolvimentos normativos no tecido teórico e prático do direito internacional é que será crucial para aumentar sua credibilidade e, indiscutivelmente, seu futuro funcionamento.*

do desenvolvimento nos próximos 15 anos, diz que os RDHs atuam de três formas: intelectual, avaliativa e recomendatória.

Sua produção intelectual trabalha na extensão das fronteiras do conhecimento sobre desenvolvimento humano. Como relatórios, participam do monitoramento e avaliação do andamento das ações voltadas aos ODS. Além disso, produzem recomendações de ações concretas para viabilizar o alcance das metas (HDRO, 2016). A fala de Jahan auxilia a situar os RDHs no processo de produção de normas intersticiais, não só quando elabora e refina um conceito, mas também quando monitora, avalia e, principalmente, recomenda políticas que levem adiante práticas para o progresso do desenvolvimento humano. Isso acaba por refletir em ações de caráter tanto político quanto jurídico.

É inexistente qualquer discussão teórica que trate especificamente sobre os RDHs como fontes de direito internacional. No entanto, devido a sua grande influência no direcionamento das ações estatais e de outros atores da sociedade internacional, busca-se traçar algumas possibilidades de compreendê-los no interior da lógica de produção normativa do campo internacional que surte efeitos no âmbito interno dos Estados.

Desta forma, poderia se supor que as recomendações dos RDHs se enquadrariam no âmbito das normas intersticiais, visto que estas parecem firmar com mais consistência o problema da produção difusa de normas no âmbito internacional na medida em que as concebem como parte integrante do direito internacional, como princípios reconciliadores que surgem no seu interior e estabelecem o seu tom de abordagem em relação aos problemas contemporâneos (LOWE, 2000).

O exemplo do princípio do desenvolvimento sustentável como norma intersticial apresentado por Lowe (2000) seria particularmente interessante para o objeto desta pesquisa porque a questão do desenvolvimento sustentável é candente no debate sobre o desenvolvimento humano apresentado pelos RDHs. Em todos os Relatórios de Desenvolvimento Humano, desde o primeiro, o conceito do desenvolvimento sustentável está contido na noção de desenvolvimento humano, o que levou, em 1992, à adoção do sintagma “desenvolvimento humano sustentável”.

O RDH de 2011 - *Sustainability and Equity: a better future for all* - trata especificamente sobre este tema e estabelece que “sustainable human development is the

expansion of the substantive freedoms of people today while making reasonable efforts to avoid seriously compromising those of future generations<sup>72</sup>” (UNDP, 2011, p. 2).

Atualmente, esse conceito permanece como “fundo moral e político”, reafirmando sua consistência como um princípio capaz de orientar os novos objetivos do milênio, estabelecidos em foro internacional em 2015, na forma dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobre os quais trata o RDH de 2016. Percebe-se aqui que o PNUD funciona como parte daquilo que levou adiante a formulação do conceito de “desenvolvimento sustentável”, ampliando seu grau de aceitação ao agregá-lo à noção de desenvolvimento humano e auxiliando a torná-lo uma norma intersticial.

A partir da ampliação do horizonte de produção de normas intersticiais pelo fato de seu surgimento não depender de um autor pré-determinado, Lowe (2000) exemplifica com a atuação do *Greenpeace*, uma ONG, que pode fazer estudos e trazer explicações sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, e, se o fizer de modo que sua retórica ganhe a atenção da comunidade jurídica internacional, pode ser que sua explicação se enraíze nas práticas jurídicas.

Teoricamente, esse conceito poderia se estender para as proposições contidas nos RDHs, frutos do GRDH, um órgão do PNUD, que, a partir do conceito de “desenvolvimento humano”, tem ora produzido ora reformulado e veiculado uma série de outras prescrições (desenvolvimento humano sustentável, segurança humana, trabalho decente, etc.). Longe de sugerirem a superação do modelo capitalista de produção, visam estabelecer agendas sobre temas que limitem a exploração unilateral de um desenvolvimento econômico cego aos problemas sociais por ele causados e que acarretam desigualdades multidimensionais (PNUD, 2010) e pobreza multidimensional (REZENDE, 2014), de que resulta a inacessibilidade à água, à alimentação adequada, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho decente.

Assim, o direito ao desenvolvimento econômico se vê restringido por outros direitos sociais que precisam mobilizar um arsenal conceitual (direitos humanos, desenvolvimento humano, trabalho decente) capaz de induzir a práticas políticas e jurídicas voltadas para a inclusão e proteção social da população mais pobre. As prescrições difundidas pelos RDHs juntamente com suas recomendações serviriam, então, como princípios reconciliatórios que operariam no certame de conflitos, inclusive judiciais, na disputa entre os interesses dos mais ricos e a necessidade do amparo social, político e jurídico aos mais pobres.

---

<sup>72</sup> Tradução livre da autora: *o desenvolvimento humano sustentável é a expansão das liberdades substantivas das pessoas de hoje, ao mesmo tempo que promove esforços razoáveis para evitar comprometer seriamente as liberdades das gerações futuras.*

Dessa forma, as prescrições trabalhadas pelos RDHs – juntamente com a DUDH, os Pactos de 1966, as Convenções da OIT, declarações, agendas políticas e Constituição - poderiam ser percebidas como *parte* dos processos capazes de fazer surgir, circular e ressignificar prescrições que se vertem em normas intersticiais a partir do seu potencial persuasivo.

Lembrando-se que as normas intersticiais não se limitam ao uso dos tribunais, pode-se perceber a interação entre os RDHs e os foros internacionais, que formulam documentos e declarações (as *soft laws*) com alto grau de influência na prática jurídica interna e internacional. O RDH de 1994 - *New Dimentions of Human Security* - deixou clara sua intenção de atuar ativamente na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, que ocorreria em março de 1995, em Copenhague, sugerindo uma agenda concreta para um novo modelo de cooperação para o desenvolvimento que tivesse como parâmetro a “segurança humana”, conceito-chave para a elaboração do RDH de 1994, que propiciou, de fato, um novo olhar sobre a questão da segurança. Consta no RDH de 1994:

The forthcoming Social Summit offers us a unique opportunity to redefine humanity's development agenda. The Summit will be a time to respond to the new compulsions of human security. It will be a time to reiterate very clearly that without the promotion of people-centred development none of our key objectives can be met – not peace, not human rights, not environmental protection, not reduced population growth, not social integration<sup>73</sup> (UNDP, 1994, p. iii).

Similarmente, o RDH de 1995 - *Gender and Human Development* - demonstra-se propenso a fazer parte da produção de planos concretos para serem apresentados na IV Conferência Mundial da Mulher, que ocorreria em Beijing, em setembro do mesmo ano:

The member governments of the United Nations will get together to chart out a concrete plan of action for the future. It is our hope that they will find the analysis and information provided in *Human Development Report 1995* of some assistance in their worthy endeavour<sup>74</sup> (UNDP, 1995, p. iii).

Em 1997, o RDH - *Human Development to Eradicate Poverty* - reconhece o papel das conferências e cúpulas mundiais do início da década de 1990 na ênfase pela urgência da

---

<sup>73</sup> Tradução livre da autora: *A próxima Cúpula Social nos oferece uma oportunidade única para redefinir a agenda de desenvolvimento da humanidade. A Cúpula será um momento para responder às novas compulsões da segurança humana. Será um momento para reafirmar com muita clareza que, sem a promoção do desenvolvimento centrado nas pessoas, nenhum dos nossos objetivos principais pode ser realizado: nem a paz, nem direitos humanos, nem proteção ambiental, nem crescimento econômico reduzido, nem integração social.*

<sup>74</sup> Tradução livre da autora: *Os governos membros das Nações Unidas se reunirão a fim de traçar uma ação concreta para o futuro. É nossa esperança que eles encontrem na análise e nas informações fornecidas no Relatório de Desenvolvimento Humano 1995 algum auxílio em seu valoroso empreendimento.*

erradicação da pobreza e atesta sua influência nesse processo, como é destacado no seguinte trecho, ao tratar especificamente sobre a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social: “Countries committed themselves to the goal of eradicating poverty ‘as an ethical, social, political and moral imperative of human-kind’ and *recognized people-centred development as the key to achieving it*”<sup>75</sup> (UNDP, 1997, p. iii, grifo nosso). E há outros exemplos, mais recentes, mas estes bastam para demonstrar que, desde o início, esses relatórios vêm sendo importantes instrumentos de formação de normas intersticiais.

Este estudo está circunscrito à busca de traços de influência ou de ausência de influência das recomendações sobre o trabalho decente nas decisões judiciais que têm decidido sobre as denúncias de trabalho escravo no Brasil. Assim, do ponto de vista do DIP, o trabalho decente seria entendido como um princípio intersticial que, formalizado pela OIT em 1999, daria continuidade ao debate existente desde a primeira metade do século XX (REZENDE; REZENDE, 2013), cujas reflexões e práticas encontraram vez no RDH de 2015, trazendo, eles próprios, recomendações a esse respeito. Os RDHs seriam, assim, documentos veiculadores de prescrições capazes de tornar-se em normatividade que, por meio de recomendações dos próprios RDHs, influenciariam outras normas (as “normas primárias” - costumes, leis e jurisprudência internacionais e internas) sobre o que pode, o que não pode e o que deve ser feito.

Nessa linha, as perguntas a serem respondidas poderiam ser colocadas da seguinte maneira: O trabalho decente se conforma em um princípio reconciliador nas decisões de combate ao trabalho escravo no Brasil? Se sim, de que modo faz isso? Quais normas existentes no direito brasileiro são mobilizadas diante do conceito de trabalho decente veiculado pelo RDH de 2015 nas decisões que tratam de denúncias de trabalho escravo?

Como se verá adiante, em vista dos dados analisados neste estudo, à primeira pergunta, a resposta restou negativa, impossibilitando a averiguação das outras questões. A hipótese aventada de que as recomendações do PNUD poderiam ser caracterizadas como normas intersticiais não se confirmou, pois - ainda que os fatores que influenciam as decisões dos tribunais pelas normas intersticiais sejam externos e nem sempre apareçam de modo explícito no argumento do tribunal oferecido como justificativa da decisão (LOWE, 2000) – no escopo das decisões relativas ao trabalho escravo aqui analisadas não foi possível verificar

---

<sup>75</sup> Tradução livre da autora: *Os países se comprometeram com o objetivo de erradicar a pobreza "como um imperativo ético, social, político e moral da humanidade" e reconheceu o desenvolvimento centrado nas pessoas como a chave para alcançá-lo.*

explícita ou implicitamente quaisquer fundamentações baseadas nas recomendações sobre trabalho decente do PNUD ou OIT.

### **1.3.4 Os Relatórios de Desenvolvimento Humano como comandos de otimização**

Outro modo possível de olhar o conteúdo normativo dos RDHs seria a partir dos chamados “comandos de otimização”. Esses comandos equivalem, na teoria do princípio de Robert Alexy, aos princípios, compreendidos como uma espécie do gênero norma jurídica.

Estendendo-se sua aplicabilidade para o DIP, pode-se inferir que não fariam parte da contenda quanto a ser ou não sua fonte, posto que já estariam listados como fonte subsidiária na forma dos princípios gerais do direito internacional.

Todavia, por outro olhar, os princípios estariam em uma das definições oferecidas por Boyle à *soft law*: “o *soft law* se diferencia das regras, dado que estas envolvem claramente obrigações específicas, ou seja, *hard law*. Já os princípios têm características mais gerais e podem ser comparados ao *soft law*” (OLIVEIRA; BELTOLDI, 2012, p. 6273). Nessa segunda visão, o que torna possível pensar as recomendações presentes nos RDHs como comandos de otimização seria a mesma característica que permitiria pensá-los como *soft laws*, a saber, o cumprimento dessas recomendações pode ser realizado de modo gradual, a depender do contexto de cada localidade.

Isso remete à reflexão sobre o grau de normatividade de que tais recomendações são dotadas, o que pode também ser realizado por meio da teoria do princípio de Robert Alexy (2008). A diferença entre enquadrar as recomendações como *soft-law* ou norma intersticial e enquadrá-las como comandos de otimização está no fato de que para serem consideradas *soft-law* ou norma intersticial elas já teriam que estar operante nas práticas jurídicas (o que em outro estudo com recorte diferenciado poderia vir a se confirmar), enquanto que os comandos de otimização são operadores deônticos, da esfera do dever-ser, e podem ser tomados *a priori*, podendo ser mobilizados para serem úteis na satisfação de direitos fundamentais em uma dada situação.

Para Alexy (2008), os princípios e regras são espécies de normas porque tanto um quanto o outro dizem o que deve ser, isto é, ambos comandam, proíbem ou permitem. Ambos são normas que se distinguem qualitativamente, de modo que enquanto os princípios são comandos de otimização, caracterizados por serem “normas que demandam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas” (SOUSA,

2011, p. 99), as regras “são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas” (ALEXY, 2008, p. 91).

Com isso, a questão nevrálgica para a teoria do princípio, também chamada de teoria dos direitos fundamentais, é o problema da aplicação das normas em razão da diferença entre princípios e regras. Para tanto, Alexy articula três teses: a tese da otimização, a lei da colisão e a lei da ponderação.

A tese da otimização é justamente a que distingue a regra do princípio, partindo do axioma de que toda norma ou é uma regra ou um princípio e que as regras “são normas que só podem ser cumpridas ou descumpridas” (ALEXY, 2005, p. 157), tornando-se em “comandos definitivos”. Estes se distinguem dos “comandos de otimização” que, diferentemente, podem ser cumpridos em diferentes graus, a depender tanto das possibilidades jurídicas – determinadas pelo contrabalanceamento entre princípios e regras – quanto dos fatos concretos. Os comandos de otimização se referem aos princípios conceituados como “normas que determinam que algo seja realizado no mais alto grau efetiva e juridicamente possível” (ALEXY, 2005, p. 156).

A lei de colisão diz respeito, na verdade, à distinção entre o conflito de normas e a colisão de princípios. Tanto um quanto o outro “compartilham a característica de que duas normas, quando aplicadas separadamente, levam a resultados incompatíveis, quer dizer, a dois julgamentos de ‘dever-ser’ específicos ou concretos que se contradizem” (ALEXY, 2005, p. 157). Com respeito ao conflito de regras, existem duas formas de solucionar o conflito: pode-se ou introduzir uma cláusula de exceção em uma das regras ou declarar a invalidade de pelo menos uma das duas regras conflitantes. Na hipótese de não ser possível inserir uma cláusula de exceção em uma das regras, e haver complexidade na decisão sobre qual das regras deve ser declarada inválida, critérios como *a lei posterior derroga a lei anterior*, ou *a lei especial derroga a lei geral*, ou *a lei superior derroga a lei inferior* podem ser utilizados para solucionar o impasse (SOUSA, 2011).

De modo diverso, a solução para colisão de princípios se dá por meio da determinação de uma prioridade de um princípio sobre outro condicionada às circunstâncias do caso concreto. A tarefa da otimização está na correta determinação das relações de prioridade condicional, pois “as condições sob as quais um princípio assume prioridade sobre outro constituem os fatos operativos de uma regra que dá efeito jurídico ao princípio considerado prioritário” (ALEXY, 2005, p. 159).

Para determinar a prioridade de um princípio sobre outro utiliza-se a ponderação. A conexão entre princípios e regras obedece à premissa segundo a qual os princípios são o

substrato das regras. Com isso, solucionar um caso por ponderação significa decidir por intermédio de uma regra “substanciada na atribuição de prioridade ao princípio que tem precedência” (ALEXY, 2005, p. 159).

Para tratar sobre a lei da ponderação recorre-se ao princípio da proporcionalidade. Este se subdivide em outros três princípios: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. No princípio de adequação avalia-se a aptidão de um determinado meio para a realização de um determinado princípio. No princípio da necessidade, é preciso que se adote, entre duas ou mais medidas adequadas, a que seja menos danosa ao princípio conflitante. Por fim, no princípio da proporcionalidade em sentido estrito, mede-se o grau de satisfação do primeiro princípio a fim de se saber a intensidade de afetação sofrida pelo segundo princípio é compensada (TEIXEIRA, 2012).

A ponderação é importante porque o pareamento dos princípios por comandos de otimização significa que os princípios são cumpridos na medida do possível, a depender das possibilidades reais e jurídicas, caso a caso, não sendo, portanto, absolutos. Alexy explica essa relação afirmando:

Os princípios da adequação e da necessidade originam-se da obrigação de uma realização tão extensa quanto possível relativamente às possibilidades reais. [...] O princípio da proporcionalidade em sentido estrito origina-se da obrigação de uma realização tão extensa quanto possível relativamente às possibilidades jurídicas, isto é, relativamente, no geral, a princípios que se contrapesam (ALEXY, 2005, p. 160).

Ou seja, os princípios que se contrapesam podem trazer a situação na qual o cumprimento de um deles pode exigir o não-cumprimento de outro. Daí a formulação da lei de ponderação: “quanto mais intensa a interferência em um princípio, mais importante é a realização do outro princípio” (ALEXY, 2005, p. 160).

Com relação aos princípios, Ronald Dworkin, crítico do positivismo jurídico, basilar no pensamento de Alexy, foi um dos primeiros a sustentar que “assim como as regras, os princípios também são dotados de normatividade” (TEIXEIRA, 2012, p. 32). Para o autor, há dois tipos de *princípios*: as políticas e os princípios em sentido estrito. Em sentido estrito, os princípios se referem a padrões normativos que devem ser cumpridos em razão de serem uma “exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2002, p. 36), enquanto as políticas (*policies*) formam um “tipo de padrão que propõe um objetivo a ser alcançado; em geral, uma melhora em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (DWORKIN, 2002, p. 36). Essa distinção é de grande valia para o que

se pretende aqui demonstrar, porque auxilia no entendimento da relação dos princípios com os RDHs, que se enquadrariam no segundo tipo.

A possibilidade de pensar os valores veiculados pelos RDHs como comandos de otimização surgiu da leitura do estudo de Rickson Rios Figueira que analisa as relações entre o tradicional discurso de segurança do Estado, o atual discurso da segurança humana (primeiramente divulgado no RDH em 1994) e o Direito dos Refugiados, que é articulado no âmbito maior dos direitos humanos (normas positivadas internacionalmente) e dos direitos fundamentais (normas positivadas internamente).

Com esse fim, Figueira (2015) faz uso do quadro teórico de direitos fundamentais de Robert Alexy e estabelece a segurança humana como um valor compatível com o dos direitos humanos e, portanto, com o princípio da dignidade da pessoa humana, que os fundamenta. “O princípio da dignidade da pessoa humana é o elemento que permite a comunicação entre os valores que orientam a segurança humana e as normas positivadas de direitos humanos” (FIGUEIRA, 2015, 495). Destarte, o princípio da dignidade da pessoa humana e a segurança humana poderiam interagir “em uma relação de máximo e mínimo: maximizar o princípio de dignidade humana até que esse garanta um mínimo de segurança humana” (FIGUEIRA, 2015, p. 497).

Com base nesse raciocínio, também seria possível pensar essa relação dos outros valores presentes nos RDHs (além do da segurança humana) em correspondência com o núcleo básico de proteção dos indivíduos pela perspectiva dos direitos humanos. Ancorados no princípio da dignidade da pessoa humana, positivado na Constituição de vários Estados, como a conexão fundamental dos conteúdos alinhados à perspectiva dos direitos humanos veiculados pelos RDHs e por valores não positivados nos sistemas legais internos, tais sistemas passariam a ter, dependendo do caso apurado, possibilidade de aplicação por meio da otimização do princípio da dignidade da pessoa para garantir um mínimo de segurança humana, trabalho decente, desenvolvimento humano, etc. (SANTOS, 2016a).

Essa relação faria ainda mais sentido, caso se considerassem os valores presentes nos RDHs como valores que se alinham à classificação política dos princípios, de acordo com a perspectiva de Dworkin, já que indicam objetivos a serem alcançados no enfrentamento dos problemas sociais dos Estados. “Nesta concepção, os conteúdos dos RDHs seriam valores que corresponderiam ao princípio da dignidade da pessoa humana no seu viés político-normativo e, portanto, seriam dotados de normatividade ao otimizá-lo” (SANTOS, 2016a, p. 94).

Nesse contexto, encarar o conteúdo recomendatório dos RDHs como comandos de otimização, poderia ser uma das formas de abordá-lo pela sua utilidade na “reconstrução de

certos fenômenos observados na prática” (SOUSA, 2011, p. 96). Para os fins deste estudo, essa reconstrução é relativa à necessidade de inserir na fundamentação jurídica, em relação ao trabalho escravo, as recomendações relacionadas ao trabalho decente, uma vez que essa fundamentação está ausente nas decisões judiciais aqui averiguadas. Este ponto será retomado no último capítulo.

## **2. TRABALHO DECENTE, DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIREITOS HUMANOS**

### **2.1 AS DISCUSSÕES SOBRE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO, TRABALHO DIGNO E TRABALHO DECENTE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI**

#### **2.1.1 Trabalho escravo contemporâneo**

A perpetuação e o aprofundamento do problema social do trabalho escravo contemporâneo em escala mundial têm ensejado sérios debates sobre como erradicá-lo. Na meta 8.7, dos ODS para 2030, é estabelecido que se deve:

Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas (ONU/BRASIL, 2015, p. 27)

Em busca do cumprimento dessa meta, formou-se uma parceria global, chamada *Alliance 8.7*, que reúne os esforços do mundo todo no combate ao trabalho escravo. A medição dos avanços para atingir a meta está a cargo de um projeto denominado *Delta 8.7*, criado pela Universidade das Nações Unidas - Centro para Pesquisa Política (UNU-CPR). Este projeto objetiva auxiliar os responsáveis por formular políticas públicas a entenderem e a usarem os dados sobre o trabalho escravo de modo a contribuírem para o alcance da meta 8.7 dos ODS. Para tanto, o Delta 8.7 agrupa dados, evidências, pesquisas<sup>76</sup> e notícias, faz análise de dados de ponta de sorte a ajudar pessoas a entenderem esses dados para que possam ser traduzidos em políticas eficazes (DELTA 8.7, 2018a).

Há muitas dificuldades metodológicas no levantamento de dados sobre a quantidade de pessoas escravizadas, pois há dificuldades de localizar tais vítimas. Como forma de enfrentar essas dificuldades, Landman (2018) pleiteia o uso das estratégias e métodos desenvolvidos no campo dos direitos humanos para medir a escravidão contemporânea. Um dos empreendimentos, nesse sentido, tem sido levado a cabo pela ONG *Walk Free Foundation*, que vem formulando o Índice Global de Escravidão (ainda disponível apenas em inglês como *Global Slavery Index*).

---

<sup>76</sup> Há, na Universidade de Nottingham, um Laboratório de Direitos (Rights Lab) que se tem dedicado à pesquisa sobre a escravidão moderna com a finalidade de contribuir para a sua abolição em 2030. O Rights Lab é “the first dedicated large scale research platform on modern slavery that involves over 130 academics working across five faculties and many disciplines (LANDMAN, 2018a, p. 145).

De acordo com o Índice Global de Escravidão 2016 o trabalho escravo é uma realidade presente no mundo inteiro com a estimativa de 40,3 milhões<sup>77</sup> de trabalhadores submetidos a esse regime. De acordo com o Índice 2018, estima-se que ainda existam, aproximadamente 369 mil pessoas trabalhando em condição de escravidão contemporânea<sup>78</sup> no Brasil.

Trata-se da segunda atividade ilícita mais lucrativa do mundo, lucro ilegal de cerca de US\$ 150 bilhões por ano (RDH, 2015). Relatórios como esse auxiliam no mapeamento de uma das práticas mais nocivas ao desenvolvimento humano (REZENDE; REZENDE, 2013a), uma vez que tais práticas alimentam a perpetuação das condições da pobreza extrema, impedindo qualquer realização de liberdade<sup>79</sup>, bem-estar e dignidade do indivíduo submetido ao trabalho escravo.

Na linha do pensamento de Ricardo Rezende Figueira (2000) e José de Souza Martins (1994), opta-se aqui pela expressão “trabalho escravo” sem ignorar, no entanto, as disputas terminológicas político-ideológicas que envolvem a questão (NASCIMENTO, 2012). Mesmo com toda a construção de um aparato de combate à escravidão contemporânea e a elaboração de metodologias para sua medição em voga, o conceito de trabalho escravo ainda não é consensual entre os estudiosos do tema.

“Trabalho forçado”, “semiescravidão”, “trabalho análogo ao de escravo”, “escravidão moderna”, “trabalho degradante”, “servidão por dívida”, entre outros, são designações utilizadas para fazer referência ao fenômeno corrente do trabalho escravo e são, por vezes, utilizadas de modo indistinto, o que dificulta a imposição de limites legais à exploração do trabalho (FILGUEIRAS; ALVES, 2014).

Nascimento (2012) revisa as variadas terminologias para tratar da questão e esclarece que, do ponto de vista jurídico brasileiro - pela impossibilidade legal de haver escravidão, uma vez que esta foi legalmente abolida pela *Lei Áurea*<sup>80</sup> (1888) - opta-se pelo sintagma “redução à condição análoga à de escravo” no Código Penal. Pela redação da Lei

---

<sup>77</sup> Destes, 24,9 milhões submetidos a trabalho forçado e 15,4 milhões, a casamento forçado.

<sup>78</sup> O Índice trabalha com o termo *modern slavery*, como será adiante explicado.

<sup>79</sup> A noção de *liberdade* aqui empregada é referente ao conceito de “desenvolvimento como liberdade”, formulado por Amartya Sen (2010), cuja abordagem relacionada ao desenvolvimento (crítica às práticas voltadas apenas para o crescimento econômico) enfoca as “liberdades humanas”. Na “rede conceitual” de Sen (PINHEIRO, 2012), a liberdade, no sentido abstrato, está associada ao bem das pessoas, que, na condição de agentes, possuem a autodeterminação de atingir os seus objetivos livre e racionalmente. No sentido concreto, há que se falar em “liberdades”, relativamente aos diversos objetos, processos e estado de coisas, assim como às normas, leis e regras ao alcance das pessoas (PINHEIRO, 2012).

<sup>80</sup> *Lei Áurea* é o nome vulgar da Lei Imperial n.º 3.353, sancionada em 13 de maio de 1888. Previamente, houve a *Lei do Ventre Livre*, Lei n.º 2.040, de 28 de setembro de 1871[2], referente à liberdade das crianças nascidas de pais escravos, e a *Lei Saraiva-Cotegipe*, Lei n.º 3.270, de 28 de setembro de 1885, que regulava “a extinção gradual do elemento servil”.

10.803/2003, a condição análoga à de escravo abarca o trabalho forçado, o trabalho em condições degradantes, o trabalho exaustivo e a servidão por dívida<sup>81</sup>.

Na prática, no entanto, esses tipos penais são considerados, por muitos penalistas, como “tipo aberto”, ou seja, tipos penais que dependem de interpretação, no caso concreto. Isso dá margem a que, ao invés de serem interpretados de modo amplo de acordo com os preceitos constitucionais de dignidade da pessoa humana, essa lei acabe sendo interpretada e aplicada de forma restrita, vindo a ceder aos interesses dos atuais escravocratas brasileiros. Sobre essa situação atestam Rezende e Rezende (2013):

O entendimento do referido artigo como de tipo aberto, mesmo diante da clareza solar das condições de trabalho forçado ou degradante averiguadas nos muitos resgates de trabalhadores efetuadas pelos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho em atendimento ao Programa de Erradicação do Trabalho Escravo, acaba por comprometer a aplicação das penas cabíveis aos criminosos que submetem o trabalhador à condição análoga à de escravo como modo de produção, mantendo um inadmissível grau de impunidade na esfera penal (REZENDE; REZENDE, 2013, p. 27).

Para Júlia de Paula (2013), a generalização das formas de trabalho degradante em “condições análogas à de escravo”, ao mesmo tempo que foi um avanço no reconhecimento das formas atuais de exploração do trabalho, tem o condão de mascarar a complexidade das relações e dos diferentes níveis de exploração da força de trabalho na sociedade capitalista contemporânea. A autora advoga a distinção entre o que seriam, realmente, condições *análogas* à de escravidão e o que deve ser considerado propriamente *escravidão*. Para ela, a jornada exaustiva e o trabalho realizado em condições precárias, que ferem as leis trabalhistas, podem ser consideradas análogas à de escravo, pois guardam semelhança com as práticas escravistas.

Porém, na linha de pensamento de José de Souza Martins, para quem o conceito de escravidão contemporânea é caracterizado pela coerção – física e moral – do trabalhador, cerceando sua livre opção e sua livre ação, De Paula compreende que o trabalho forçado e a servidão por dívida não seriam trabalho análogo, mas trabalho escravo, de fato, pois “a relação de exploração capitalista para com o trabalhador que resulta na sujeição pessoal e no

---

<sup>81</sup> Como se verá mais à frente, o conceito de trabalho forçado é oferecido pela OIT (Convenções 29 e 105), sendo aquele para o qual a pessoa não se tenha oferecido de modo voluntário, mas sob ameaça de sanção. O trabalho em condições degradantes é aquele que viola os mínimos direitos legais de proteção à saúde e segurança do trabalhador. O trabalho exaustivo é o que impõe ao trabalhador jornada de trabalho acima do permitido por lei ou que impõe o pagamento apenas após a realização de metas de difícil alcance ou por atividades de esforço extenuante. A servidão por dívida, por sua vez, implica na “submissão ao trabalho forçado com o fito de pagar uma dívida, que muitas vezes é fraudulenta” (NASCIMENTO, 2012, p. 104).

rompimento com o acordo de venda da fora de trabalho, não pode ser denominada de outra forma que não trabalho escravo” (DE PAULA, 2013, p. 325).

Com isso, nos casos de trabalho forçado e servidão por dívida, o termo “escravidão” é, realmente, o mais apropriado, pois dá nome a relações de trabalho que sujeitam o trabalhador de tal modo, que faz “o patrão supor que tem um direito absoluto ao corpo do trabalhador, além do próprio trabalho, como se vê quando este é submetido à humilhação, à tortura, ao castigo e até à morte” (MARTINS, 1994, p. 20).

Martins (1994) é contrário às tentativas de simplificar a complexidade histórica das relações sociais na sociedade contemporânea “em estruturas particulares de temporalidade única, artificialmente ligadas entre si pela concepção de *articulação de modos de produção*” (MARTINS, 1994), o que ocasionaria o descarte da possibilidade de haver “escravidão” no sistema capitalista de produção, levando à adoção de expressões eufemistas para tratar do fenômeno, como, por exemplo, “repressão da força de trabalho”. De modo contrário, Martins (1994) mostra estar de acordo “com os autores que consideram a escravidão de hoje como um componente do próprio processo do capital<sup>82</sup>” (MARTINS, 1994, p. 6), já que os processos de superexploração constatados distam, e muito, de “trabalho-livre”.

Assim, o que antes, na escravidão negra, era definido pelo costume e pela lei na medida em que o escravo era tido por mercadoria, na escravidão contemporânea, a condição de mercadoria do escravizado pode ou não tomar lugar, não sendo, portanto, institucionalizada, mesmo porque ilegal e realizada de acordo com as circunstâncias locais e setoriais (MARTINS, 1994). Dessa forma, Martins (1994) é firme em sustentar que a escravidão é uma prática ilegal em vigor nas relações de trabalho contemporâneas, existindo sob diversas formas, tais como a escravidão por dívida (ou peonagem, no caso da realidade rural) e a escravidão temporária.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) também opta pela expressão “trabalho escravo” em suas denúncias, tendo por elemento essencial a “sujeição do trabalhador” física ou

---

<sup>82</sup> A persistência das formas contemporâneas de escravidão no capitalismo explica-se pela capacidade do capital de recriar as relações sociais - ou seja, as relações de produção - de modo a garantir a sua reprodução. “O tempo da reprodução do capital é o tempo da contradição; não só contradição de interesses opostos, como os das classes sociais, mas temporalidades desencontradas e, portanto, realidades sociais que se desenvolvem em ritmos diferentes, ainda que a partir das mesmas condições básicas [...]. No capitalismo, a produção é social, mas a apropriação dos resultados da produção é privada. Essa contradição fundamental anuncia o descompasso histórico entre o progresso material e o progresso social. A desigualdade do desenvolvimento se expressa nos desencontros que nos revelam diversidades e não uniformidades da mesma realidade econômica e social” (MARTINS, 1994, p. 7 - 8).

psicológica por meio do endividamento crescente e impagável, o “desrespeito trabalhista” e a “superexploração” (FIGUEIRA, 2000).

Similarmente, a expressão “trabalho escravo” é utilizada em algumas publicações de organismos internacionais, tal como o parecer técnico da ONU Brasil, publicado em 2016, o qual definia o trabalho escravo como “uma grave violação de direitos humanos, que tem levado milhões de seres humanos a serem explorados e submetidos a condições desumanas, causando o enriquecimento ilícito de outras” (ONU BRASIL, 2016). De modo que o termo “escravidão”, utilizado pela ONU, abarca inúmeras transgressões aos direitos humanos, incluindo-se nele a escravidão tradicional, o tráfico de escravos e a escravidão contemporânea, compreendida em inúmeras práticas, entre as quais se citam o trabalho infantil, o tráfico de pessoas para exploração sexual, a venda de crianças e a servidão por dívida (NASCIMENTO, 2012).

Diferentemente de outros tipos históricos e territoriais de escravidão, como a negra, além do fato de ser realizada à revelia da lei, a escravidão contemporânea produz vítimas não pela cor da pele ou pela religião, mas pela condição de pobreza e pelo lugar de exclusão das riquezas e do bem-estar reservados aos indivíduos tornados objetos de negociação, comércio e dominação (FIGUEIRA, 2000). Nesse sentido, tem-se que “a atual relação social de escravidão inclui novas práticas, as quais se valem do desespero dos desempregados, da fome, da miséria, da extrema desigualdade, entre outros problemas sociais para violar e negar o princípio da dignidade da pessoa humana do trabalhador” (NASCIMENTO, 2012, p. 107).

No âmbito do direito internacional, de acordo com Landman (2018; 2018a), apesar do conceito permanecer sob contestações, há um forte consenso entre muitos estudiosos e profissionais que atuam contra a escravidão contemporânea realizado por meio das *Bellagio-Harvard Guidelines on the Legal Parameters of Slavery*, firmadas, em 2012, pelos membros da Research Network on the Legal Parameters of Slavery. Esse documento estipula dez diretrizes que visam suprir a lacuna de um entendimento jurídico preciso com relação à interpretação da definição de escravidão no direito internacional.

As diretrizes se desdobram quanto 1) à definição legal, 2) ao entendimento do exercício dos poderes relativos ao direito de propriedade<sup>83</sup>, 3) ao fundamento da escravidão enquanto posse, 4) a outros exemplos de poderes relacionados ao direito de propriedade, 5) à determinação quanto à existência da escravidão, 6) à expropriação, 7) à terminologia, 8) à

---

<sup>83</sup> O ponto chave quanto ao entendimento de propriedade (*ownership*) é explicado neste excerto: a propriedade é o “control over a person in such a way as to significantly deprive that person of his or her individual liberty, with the intent of exploitation through the use, management, profit, transfer or disposal of that person” (ALLAIN et al., 2012, p. 2).

distinção entre escravidão e trabalho forçado, 9) à distinção entre escravidão e os institutos e práticas similares à escravidão e 10) ao tempo em que a escravidão e servidão ocorrem (ALLAIN et al., 2012).

Todo o documento é permeado pelas bases jurídicas<sup>84</sup> de âmbito internacional, com as noções correntes de escravidão contemporânea estabelecidas pelas Convenções da ONU e da OIT, algumas das quais estão, aqui, apresentadas em ordem cronológica:

Em 1926, a Liga das Nações (antecessora da ONU) acordou entre seus Estados-membros a *Convenção Sobre a Escravatura* com o intuito de vinculá-los aos esforços de eliminar a escravidão, o comércio de escravos e o trabalho forçado em seus territórios. Nela define-se “escravidão” como o estado ou a condição de uma pessoa sobre a qual poderes de propriedade são cabíveis e “tráfico de escravos” como atos que envolvem a captura, a venda ou o transporte de pessoas escravizadas (WDL, 2017). Há menção ao compromisso “de promover a abolição completa da *escravidão sob todas as suas formas* progressivamente e logo que possível” (BRASIL, 1966, art. 2º, alínea b, grifo nosso), mas não elenca quais são todas essas formas. Também menciona o combate ao “trabalho forçado”, mas não o define.

Tal definição veio com a Convenção nº 29 da OIT, de 1930, *Sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório*, cujo §1º do artigo 2 estabelece “que a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente” (OIT, 1930, p. 1). Posta desta forma, esta definição é capaz de lidar com práticas tradicionais de trabalho forçado (trabalho em condições análogas ao de escravo e servidão por dívida, por exemplo), bem como com novas formas emergidas nas últimas décadas (como o tráfico de seres humanos), tendo, portanto, aplicação geral (CORRÊA, 2013, p. 15-16).

A Convenção de 1926 e a Convenção nº 29 foram complementadas pelo *Protocolo de 1953* e a *Convenção Suplementar Sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura*. Redigida, em 1956, pelas

---

<sup>84</sup> Landman (2018a) apresenta uma tabela com os instrumentos internacionais e regionais que fazem referência à escravidão, contendo: *Slavery Convention* (1926), *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery* (1956), *International Convention on Civil and Political Rights* (1966), *Rome Statute of the International Criminal Court* (1998), *Statute of the International Tribunal for the Former Yugoslavia* (1993), *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children* (2000), *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families* (1990), *International Labour Organisation Forced Labour Convention* (No. 29) (1930), *ILO Abolition of Forced Labour Convention* (No.105) (1957), *Forced Labour Protocol* (P029) (2014), *European Convention on Human Rights* (1950), *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000), *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* (2005), *American Convention on Human Rights* (1969), *African Charter of Human and People’s Rights* (1981), *Arab Charter on Human Rights* (1994).

Nações Unidas, a *Convenção Suplementar* alargou o entendimento das práticas de escravidão, incluindo como “práticas análogas à escravidão” a servidão por dívida, servidão, o casamento infantil, casamento servil, e a servidão de criança.

Nas palavras do próprio texto da Convenção de 1956, a servidão por dívida é:

[...] o estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação da dívida ou se duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida (BRASIL, 1966, art. 1º, alínea *a*).

A servidão é conceituada como “a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume ou por um acordo, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outra pessoa e a fornecer a essa outra pessoa, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição” (BRASIL, 1966, art. 1º, alínea *b*).

Já, o casamento infantil e o casamento servil são compreendidos como toda instituição ou prática a partir da qual:

- I - Uma mulher é, sem que tenha o direito de recusa prometida ou dada em casamento, mediante remuneração em dinheiro ou espécie entregue a seus pais, tutor, família ou a qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas;
- II - O marido de uma mulher, a família ou o clã deste tem o direito de cedê-la a um terceiro, a título oneroso ou não;
- III - A mulher pode, por morte do marido ser transmitida por sucessão a outra pessoa (BRASIL, 1966, art 1º, alínea *c* e incisos).

Por fim, como servidão de criança engloba-se toda instituição ou prática em razão da qual uma pessoa menor de dezoito anos “é entregue, quer por seus pais ou por um deles, quer por seu tutor, a um terceiro, mediante remuneração ou sem ela, com o fim da exploração da pessoa ou do trabalho da referida criança ou adolescente” (BRASIL, 1966, art. 1º, alínea *d*).

Ainda, há a Convenção nº 95, de 1949, sobre a *Proteção do Salário* que protege o trabalhador das práticas de servidão por dívida quando estabelece o direito do trabalhador não só de dispor do seu salário livremente, mas também de ser informado sobre suas condições salariais antes de iniciar o trabalho, bem como proíbe desconto salarial não previsto em lei, além de outras questões a essas relativas, conforme mostram os seguintes artigos:

Art. 6 - Fica o empregador proibido de restringir a liberdade do trabalhador de dispor de seu salário da maneira que lhe convier.

Art. 7 - 1. Quando em uma empresa forem instaladas lojas para vender mercadorias aos trabalhadores ou serviços a ela ligados e destinados a fazer-lhes fornecimentos, nenhuma pressão será exercida sobre os trabalhadores interessados para que eles façam uso dessas lojas ou serviços.

Art. 8 - 1. Descontos em salários não serão autorizados, senão sob condições e limites prescritos pela legislação nacional ou fixados por convenção coletiva ou sentença arbitral. 2. Os trabalhadores deverão ser informados, de maneira que a autoridade competente considerar mais apropriada, sobre condições e limites nos quais tais descontos puderem ser efetuados.

Art. 9 - Fica proibido qualquer desconto dos salários cuja finalidade seja assegurar pagamento direto ou indireto do trabalhador ao empregador, a representante deste ou a qualquer intermediário (tal como um agente encarregado de recrutar a mão-de-obra), com o fim de obter ou conservar um emprego.

[...]

Art. 14 - Se for o caso, serão tomadas medidas eficazes com o fim de informar os trabalhadores de maneira apropriada e facilmente compreensível: a) das condições de salário que lhes serão aplicáveis, antes que eles sejam admitidos em um emprego, ou quando houver quaisquer mudanças nessas condições; b) quando do pagamento do salário, dos elementos que constituem seu salário pelo período de paga considerado, na medida em que esses elementos são suscetíveis de variar. (OIT, 1949)

A Convenção nº 105, *Sobre a Abolição do Trabalho Forçado*, de 1957, estabelece desde o artigo 1º, o compromisso pelo qual todos os Estados, que a ratificarem, se obriguem a abolir toda forma de trabalho forçado ou imposto e a não usá-lo como: medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente; método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico; meio de disciplinar a mão de obra; punição por participação em greves; medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (OIT, 1957).

Mais recentemente, em 2014, na 103ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, governos, empregadores e trabalhadores impulsionaram a luta global contra o trabalho forçado, o tráfico de pessoas e as práticas análogas à da escravidão ao adotarem o *Protocolo Relativo à Convenção Sobre o Trabalho Forçado*<sup>85</sup> e a *Recomendação nº 203 sobre o Trabalho Forçado* que se acrescentam à Convenção nº 29. Tais documentos fornecem orientações específicas sobre medidas efetivas a serem tomadas pelos Estados Membros para eliminar todas as formas de trabalho forçado - nas frentes de prevenção, proteção, ações judiciais e reparação, controle de aplicação das normas e cooperação internacional - mas não inovam na definição de trabalho forçado ou obrigatório.

A partir dessas definições e compromissos, foram sendo construídos alicerces teóricos para o fenômeno da escravidão contemporânea de modo a se abarcar todo o tipo de prática da relação de trabalho que destitua o trabalhador de sua dignidade e de seus direitos básicos. Consoante o exposto por Rezende e Rezende (2013), “trabalho escravo” é aqui uma expressão

---

<sup>85</sup> O Brasil ainda não ratificou este Protocolo (DELTA 8.7, 2018).

usada em sentido lato para fazer referência a toda relação de trabalho que implique em *uma ou mais* das seguintes situações:

- a) trabalho para o qual o trabalhador não se tenha oferecido voluntariamente;
- b) trabalhador vítima de sequestro e cárcere privado;
- c) trabalhador induzido a deslocar-se até o local da realização do trabalho por falsas promessas;
- d) trabalhador submetido à coação moral, psicológica e/ou física, como quando é forçado a permanecer trabalhando por ameaças de morte ou punição física, ou por suposta dívida com o empregador, o que configura servidão por dívida;
- e) trabalhador submetido a condições degradantes, ou seja, que coloquem o trabalhador em risco da sua saúde física e mental, retirando-lhe a dignidade de pessoa; e
- f) trabalhador submetido ao trabalho exaustivo, seja pelo aumento da jornada além do permitido por lei, seja pela estipulação de metas de difícil alcance e exercício de trabalho extenuante quando o pagamento é feito pelo resultado.

No Índice Global de Escravidão 2016, acima mencionado, esclarece-se que, a despeito das inúmeras formas de designar o problema das formas atuais de escravidão, usa-se a expressão *modern slavery* (escravidão moderna) para se aludir a situações de exploração, similares às dispensadas a animais de carga, a que a pessoa não possa fugir em razão de ameaças, violências, coerções, abuso de poder ou por ser enganada .

Também se deixa claro que, apesar de “escravidão moderna” não ser uma expressão definida por lei, ela abarca práticas - tais como trabalho forçado, servidão por dívida, tráfico humano, casamento forçado, venda ou exploração infantil - que são vetadas por tratados internacionais, ratificados por muitos países, incluído o Brasil (WALK FREE FOUNDATION, 2018).

Desde meados do século XX, o combate internacional ao trabalho escravo<sup>86</sup> se inscreve no âmbito da luta pela efetivação dos direitos humanos, contemporaneamente inaugurada com a DUDH, cujo artigo 4º expressa: “[...] ninguém será mantido em escravatura ou em servidão; a escravatura e o trato dos escravos, *sob todas as formas*, são proibidos” (ONU BRASIL, 2009, p. 5, grifo nosso) e cujo artigo 23 expressa: “o trabalho deve ser livre e remunerado, bem como a remuneração deve dar ao trabalhador e à sua família uma existência [...] compatível com a dignidade humana” (MELLO, 2004, p. 945).

---

<sup>86</sup> Por meio da análise do relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 2002, Nascimento (2012, p. 90) afirma: “o primeiro instrumento internacional de prevenção e repressão à escravidão negra desde a Antiguidade foi a Declaração Universal do Congresso de Viena, de 8 de fevereiro de 1815” e que “cerca de 300 acordos internacionais, entre 1815 e 1957, objetivavam o fim da prática delitativa de escravidão”.

Juntamente com a Declaração, a *Convenção Sobre a Abolição do Trabalho Forçado* (1957), o *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos* (1966), o *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1969), a *Convenção sobre a Idade Mínima para Admissão ao Emprego* (1973), a *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* (1979), a *Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989), a *Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil* (1999), a *Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência* (2006), o *Protocolo à Convenção sobre o Trabalho Forçado* (2014) e a *Recomendação sobre o Trabalho Forçado* (2014) são reconhecidos como o marco do direito internacional dos direitos humanos relacionados ao tema do trabalho escravo (ONU BRASIL, 2016).

Além desses documentos, propõe-se aqui a inclusão do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015 como parâmetro de análise normativa sobre a questão do trabalho escravo a partir do conceito do trabalho decente proposto pela OIT, como será discutido mais à frente.

Em estudo intitulado *O Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI*, da OIT, tem-se que:

Por tirar proveito da vulnerabilidade dos mais pobres através de meios e procedimentos que ferem não apenas os direitos e princípios fundamentais no trabalho, como também os mais elementares direitos humanos à vida e à liberdade, o trabalho forçado é a verdadeira antítese da Agenda de Trabalho Decente promovida pela OIT. (OIT, 2006, p. VII - VIII, grifo nosso).

Dessa forma, verifica-se que um modo de combate ao trabalho escravo é expresso pelo entendimento do trabalho como trabalho digno e trabalho decente.

### **2.1.2 Trabalho decente e trabalho digno**

Ainda que “trabalho decente” e “trabalho digno” sejam duas expressões que, por vezes, são utilizadas indistintamente<sup>87</sup>, na realidade possuem implicações teórico-conceituais distintas. E esta é a primeira razão por que, neste texto, se adota o sintagma “trabalho decente”.

De acordo com Barzotto (2010), o trabalho decente é uma expressão utilizada de modo estratégico pela OIT com dupla finalidade. A primeira seria a de ampliar a rede de proteção

---

<sup>87</sup> Uma publicação da OIT Lisboa intitulada *Trabalho digno – a chave do processo social* dá uma pista a respeito do uso indiscriminado de um termo pelo outro ao expor a opção de Portugal pela expressão “trabalho digno” enquanto que em outros países de língua oficial portuguesa a expressão utilizada seria “trabalho decente”.

social a todos os trabalhadores, mesmo os não vinculados a uma relação de emprego clássica. A segunda, a de fazer o monitoramento do respeito aos direitos fundamentais pelos países membros. Dessa forma, “trabalho decente” remeteria a uma política institucional que o pretende colocar em escala global por meio de quatro pilares laborais, quais sejam: 1) os direitos fundamentais, que abrangem o trabalho como liberdade, igualdade bem como o *trabalho não forçado ou infantil*; 2) o emprego como fator de desenvolvimento para todos; 3) proteção social, relativa à rede de amparo ao trabalhador em situações de vulnerabilidade; e 4) o diálogo social, como busca de consenso entre governo e organizações de trabalhadores e empregadores quanto a condições justas e dignas de trabalho (BARZOTTO, 2010; ABRAMO, 2015).

Em virtude da expressão “trabalho decente”, logrou-se revitalizar vários debates a respeito de temas laborais em foros internacionais<sup>88</sup>. Mais recentemente, houve a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015), na qual se estabeleceu a *Agenda 30 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) que reafirmam o trabalho decente ao destacá-lo como um de seus objetivos: “8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e *trabalho decente* para todos” (ONU BRASIL, 2015, p.18, grifo nosso).

A *Agenda 30* é resultado de um acúmulo de experiências, debates e negociações globais e propõem uma ação mundial coordenada entre os *governos*, as *empresas*, a *academia* e a *sociedade civil* para alcançar 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, desdobrados em 169 metas para a erradicação da pobreza e promoção da vida digna para todos, sem perder de vista a sustentabilidade.

Comparativamente aos ODM, os ODS são mais abrangentes. Abordam questões como desigualdade, crescimento econômico, trabalho decente, cidades e assentamentos humanos, industrialização, oceanos, ecossistemas, consumo e produção sustentáveis, paz e justiça. Têm por objetivo romper as causas originárias da pobreza e realizar as necessidades universais para o desenvolvimento. Com o intuito de concretizar os direitos humanos, os ODS abordam as três dimensões do desenvolvimento sustentável, que são integradas e indivisíveis: o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental (OIT, 2015).

---

<sup>88</sup> Tais como o Fórum Econômico Mundial (2000); o Fórum Social (2000); a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, que propôs a noção de “trabalho decente” como uma das metas integrantes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>88</sup>; Cúpula Mundial das Nações (2005); Declaração do Conselho Econômico e Social da ONU (2006); Conferência Internacional do Trabalho (2008), na qual foi elaborada a Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização equitativa.

Além do conteúdo mais abrangente, os ODS têm, outrossim, maior ambição diretiva, pois enquanto os ODM foram direcionados apenas para ações em países em desenvolvimento, os ODS se pretendem universais e aplicam-se a todos os países. Eles também dão mais ênfase aos meios de implementação, por meio de mobilização de recursos financeiros, desenvolvimento de capacidades e tecnologia, e a geração de dados e fortalecimento de instituições<sup>89</sup>

A OIT define o trabalho decente como o “trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que seja capaz de garantir uma vida digna” (OIT, 2005, p. 17). De acordo com essa definição e seus pilares laborais, Barzotto (2010) entende trabalho decente sob duas perspectivas: a do trabalho digno, que se atrela à noção de dignidade humana e a do trabalho sustentável, que leva em consideração o contexto ambiental de modo a criar o trabalho ecologicamente adequado, correlacionando-o ao conceito de desenvolvimento sustentável. Para a autora, os aspectos de ocupação produtiva, de remuneração adequada e do exercício em condições de liberdade e equidade fazem parte da perspectiva do trabalho digno. Já, o aspecto da segurança se acopla à perspectiva do trabalho sustentável.

Quanto à primeira perspectiva, a relação entre o trabalho decente e o trabalho digno se estabelece a partir da compreensão do que seja “dignidade”, já que o trabalho digno é aquele que promove a dignidade da pessoa humana na atividade laboral. A questão da dignidade costuma encontrar consenso principiológico no pensamento kantiano, para quem o homem é um fim em si mesmo e, como tal, não pode ser transformado em meio para um determinado fim, ou seja, não pode ser coisificado (ROSENFELD; PAULI, 2012). Nas palavras de Kant:

No reino dos fins tudo tem um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade. (KANT, 2002 *apud* BARZOTTO, 2010, p. 3).

A dignidade adviria, ainda segundo Kant, da autonomia da vontade, “como faculdade de autodeterminação e de ação em conformidade com certas leis” (ROSENFELD; PAULI, 2012, p. 323), cuja prerrogativa apenas os seres humanos, por serem seres racionais, possuem.

Essa visão, porém, não é unívoca. De uma outra perspectiva, Nussbaum (2013) conceitua a dignidade a partir da ideia de que a racionalidade e a animalidade são dimensões

---

<sup>89</sup> NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Cartilha: As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>>.

humanas indissociáveis, devendo-se, portanto, considerar também as necessidades vitais como fator para a dignidade. Para a autora, não basta considerar apenas o critério racional como seu fundamento, como faz Kant.

Apoiando-se na ideia aristotélica do homem como animal político e na ideia marxiana de que o ser humano tem necessidade de uma variedade de atividades vitais, Nussbaum (2013) reconhece que o homem é um animal necessitado e temporário, sendo a sua racionalidade e sociabilidade também temporárias. O ser humano requer laços de dependência tanto ao nascer quanto, muitas vezes, no decorrer e no fim da vida. As condições de vulnerabilidades que atingem a todos merecem ser protegidas pela noção de dignidade. Expõe a autora:

Não somos obrigados a ser produtivos para ganharmos o respeito dos outros. Temos o direito ao respeito em função da dignidade mesma de nossas necessidades humanas de nossas necessidades humanas. A sociedade se une em função de um amplo campo de afetos e compromissos, somente alguns dos quais dizem respeito à produtividade. A produtividade é necessária, e mesmo boa, mas não é o fim principal da vida social (NUSSBAUM, 2013, p. 197).

Disso pode-se depreender que a relação de trabalho digno não é apenas uma relação de autodeterminação. Ela requer um cuidado que envolve um esforço coletivo de proteção. Afinal, nem sempre o trabalhador está em condições produtivas, e nem por isso, deixa de ter dignidade.

Com relação ao trabalho, Barzotto (2010) explica que a dignidade pode ser articulada entre os campos da dignidade jurídica, dignidade política, dignidade econômica e dignidade moral (BARZOTTO, 2010). A primeira coloca o ser humano como sujeito e como finalidade do direito. Aqui “o trabalhador é sujeito de direitos que o protegem na sua autonomia e nas exigências do bem-estar no ambiente laboral” (BARZOTTO, 2010, p. 1). A dignidade política define o ser humano como princípio, partícipe e fim do Estado, que teria o fim de realizá-lo em sua condição de cidadão. A relação dos indivíduos entre si e entre o indivíduo e o Estado requer direitos e deveres recíprocos. Assim, o trabalho digno se conforma naquele

[...] no qual estão assegurados ao trabalhador os direitos de alcance político próprios do mundo laboral: liberdade de associação (sindicalização), liberdade de ação pública (direito de greve), liberdade de expressão (manifestação e discussão pública das pretensões laborais) (BARZOTTO, 2010, p. 1).

A dignidade econômica, por sua vez, pressupõe que a economia esteja a serviço do homem, ao buscar a satisfação das necessidades da sociedade de modo geral, negando, dessa

forma, a lógica que dá vez ao máximo proveito de algumas pessoas em detrimento de outras. Sendo assim, o trabalho é digno quando não reduz o trabalhador a um instrumental do sistema produtivo seja para ganhos econômicos para si seja para outrem. Por fim, a dignidade moral se manifesta nas relações de reconhecimento, em que os imperativos morais no exercício do trabalho no mercado de trabalho se posicionam de modo a exigir uma remuneração mínima bem como o reconhecimento das atividades desempenhadas como contribuição para o bem comum.

Como trabalho digno, o trabalho decente requer ocupação produtiva, justamente remunerada e em condições de liberdade e equidade. A ocupação produtiva se estabelece como modo de afirmar a autonomia do trabalhador, considerando-se este não como objeto, mas como “protagonista do bem da sociedade” e promovendo-se o reconhecimento e o autorrespeito. Para o trabalho produtivo, a OIT recomenda a política de emprego por meio de formação profissional<sup>90</sup>. A remuneração adequada toca no *problema central da distribuição de riquezas* com vistas ao crescimento econômico sustentável e equilibrado, pois há que se garantir ao trabalhador uma subsistência digna, ou seja, o trabalhador precisa ter suas necessidades vitais mínimas atendidas<sup>91</sup>. Tanto o trabalho produtivo quanto a remuneração justa implicam a relação laboral como relação de justiça.

A condição de liberdade diz respeito à liberdade de associação e ao direito à negociação coletiva<sup>92</sup>. O diálogo social permite assegurar a resolução de conflitos do mesmo modo que garante a participação dos trabalhadores na produção e *divisão de riquezas*. A equidade abarca políticas laborais que promovam igualdade das relações de trabalho, com ênfase nas questões de gênero<sup>93</sup>, pois a modificação estrutural das economias, as mudanças demográficas, as novas formas de conceber o tempo e o espaço de trabalho dão novos delineamentos à organização da vida de homens e mulheres. Todas as outras manifestações de discriminação no ambiente laboral também devem ser combatidas<sup>94</sup>. Tanto as políticas de ações afirmativas quanto a criação de direitos específicos para grupos vulneráveis são necessárias para garantir o trabalho decente nesses termos.

A segunda perspectiva do trabalho decente é aquela que o relaciona ao trabalho sustentável, por meio do elemento da segurança laboral. O surgimento da 3ª geração de

---

<sup>90</sup> Convenção nº142 de 1975 sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos.

<sup>91</sup> Convenção nº131 de 1980 sobre a Fixação dos Salários.

<sup>92</sup> Convenção nº 98 de 1948 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização.

<sup>93</sup> A Convenção nº100 e a Recomendação nº90 sobre o princípio da igual remuneração para homens e mulheres em trabalho de igual valor.

<sup>94</sup> Convenção nº111 de 1958 sobre a Discriminação no Emprego e Ocupação. Convenção nº 1981 sobre Trabalhadores com Responsabilidades Familiares.

direitos<sup>95</sup>, atrelado que estava ao paradigma ambiental, trouxe consigo a necessidade de revisão teórica com o fim de articular os direitos sociais já conquistados com a defesa e promoção ambiental, posto que o meio ambiente passa a ser visto como bem comum de todos. Desta feita, trabalho decente e ambiente saudável compõem a tentativa de harmonização entre o trabalho e o ambiente (BARZOTTO, 2010).

Foi com a *Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente* (1972) que o fator humano passou a integrar o conceito de meio ambiente e a responsabilidade pelo meio ambiente passou a ser do Estado, da sociedade civil (cidadãos e comunidade), empresas e instituições. Em 1992, a *Agenda 21*, por meio da *Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, estabeleceu as diretrizes de desenvolvimento econômico e social para o século XXI, introduzindo o conceito de “desenvolvimento sustentável” nos princípios 1, 3 e 8 de sua Declaração.

O exercício do direito ao desenvolvimento sustentável deve permitir que tanto as necessidades de desenvolvimento quanto as de preservação do meio ambiente sejam, de modo equitativo, atendidas para as gerações de hoje e futuras. O direito à vida saudável e produtiva, como um dos princípios da Declaração, expressa o trabalho sustentável, que por sua vez é parte integrante do trabalho decente. De acordo com a *Agenda 21*, o trabalho sustentável se realiza com seguridade e responsabilidade socioambiental, de tal maneira que nem o homem nem o ambiente sejam esgotados, mantendo-se íntegros e produtivos.

Segundo dados da OIT sobre segurança e saúde no trabalho, 2,02 milhões de pessoas morrem a cada ano devido a enfermidades relacionadas com o trabalho; 321 mil pessoas morrem a cada ano como consequência de acidentes no trabalho; 160 milhões de pessoas sofrem de doenças não-letais relacionadas com o trabalho; 317 milhões de acidentes laborais não-mortais ocorrem a cada ano; a cada 15 segundos, um trabalhador morre de acidentes ou doenças relacionadas com o trabalho; a cada 15 segundos, 115 trabalhadores sofrem um acidente laboral (ONU BRASIL, 2013).

Os trabalhadores mais expostos a riscos de acidentes e enfermidades são mulheres, crianças, migrantes e os excluídos socialmente, os quais são geralmente submetidos ao trabalho informal ou, mesmo quando têm acesso ao emprego formal, são obrigados a

---

<sup>95</sup> Didaticamente, é de praxe a divisão dos direitos humanos em gerações, ainda que haja várias críticas. Atualmente são reconhecidas quatro gerações de direitos. A primeira geração inclui os direitos civis e políticos; a segunda os direitos sociais, econômicos e culturais; a terceira abarca os direitos ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade; e a quarta geração abrange os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. (BONAVIDES, 2000 *apud* MAZZUOLI, 2015). Há ainda a possibilidade de uma 5ª geração que abrangeria os direitos relacionados aos avanços científicos quanto à genética humana. (GALLARDO, 2014).

conformar-se a trabalho em condições de insalubridade, perigo e socialmente não reconhecido. Esses dados revelam que a realização do trabalho sustentável encontra muitos desafios, dentre os quais se destacam a carência de serviços básicos de saúde e falta de bem-estar social.

Desse modo, para a melhoria das condições de vida sem o esgotamento dos recursos naturais seria imperativo medidas integradas para o desenvolvimento econômico sustentável no corpo de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida do ser humano que trabalha<sup>96</sup>. Afirmar Barzotto: “[...] politicamente, é preciso, hoje, a criação de sistemas sociais e econômicos que garantam a segurança básica e emprego, além de prepararem o trabalhador para atuar em circunstâncias variáveis de um mercado global altamente competitivo” (BARZOTTO, 2010, p. 2).

É nítido que o ambiente de trabalho está integrado no ambiente geral, o que significa que a melhoria de um implica na do outro. Com efeito, considera-se que o meio ambiente de trabalho integra o meio ambiente em geral, o que significa que a melhoria de um implica na do outro. Desse modo, a proteção da saúde do trabalho está alinhada à melhoria do meio ambiente em que ocorre o trabalho.

A Convenção nº 155 sobre a Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho da OIT (1981) define que “o termo ‘saúde’, com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho” (BRASIL, 1992, p. 1). Essa definição se alinha à estabelecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no preâmbulo de sua Constituição (1946), para a qual “saúde” é “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade” (OMS, 1946, p. 1).

Definir a saúde do trabalhador nesses termos significa que o trabalho decente em condições de seguridade se dá quando o trabalhador é protegido não só fisicamente, mas também mentalmente, devendo o meio ambiente de trabalho de qualidade seguir o princípio ambiental da prevenção<sup>97</sup>, já que a ausência de prevenção tem gerado as altas estatísticas de danos ao trabalhador, alguns irreversíveis, conforme os dados da OIT já apresentados.

---

<sup>96</sup> Convenção nº 155 sobre Seguridade e Saúde dos Trabalhadores; Convenção nº 161 sobre Serviços de Saúde no Trabalho; Convenção nº 102 sobre Seguridade Social; Programa *Safework* (2003) sobre “Seguridade, Saúde e Meio Ambiente do Trabalho”; Convenção nº 187 sobre Segurança e Saúde do Trabalho (SST); Relatório *Green Jobs* (2008).

<sup>97</sup> “Em suma, o princípio da prevenção objetiva assegurar que sejam adotadas medidas que impeçam a ocorrência de danos, em detrimento de outras que visem à reparação do dano já consumado. Assim, considerando que a restauração do bem ambiental degradado ao *status quo ante*, na maioria das vezes, é

No tocante ao direito de liberdade e ao direito de igualdade no paradigma ambiental, estes devem ser compreendidos de modo redimensionado e integrado com os outros direitos das outras gerações, porquanto, através de um modelo holístico dos direitos humanos (ROSENFELD; PAULI, 2012), o contexto do trabalho decente exige a consideração de todos os direitos humanos, seja por meio de vínculo horizontal (direitos de uma mesma geração) seja por vínculo vertical (direitos de gerações diferentes) (BARZOTTO, 2010). Por exemplo: para que o trabalho seja digno é necessário que o trabalhador tenha acesso ao direito à saúde, à moradia, à alimentação, etc., ou seja, a dignidade depende da articulação entre os direitos sociais (de segunda geração). Já o meio ambiente equilibrado (direito de terceira geração) não pode existir na ausência dos direitos de liberdade e igualdade (direitos de primeira geração e segunda geração, respectivamente). Dessa forma, ao violar um direito fundamental, negam-se os demais.

Com isso, não é possível considerar o meio ambiente do trabalho saudável se nele ocorre trabalho infantil não remunerado e sem proteção social, práticas de atividades laborais exercida de modo ilegal ou de forma precária e degradante, ou o homem que nele trabalha está submetido a condições de *trabalho escravo*.

De modo distinto do de Barzotto (2010), Rosenfield e Pauli (2012) distinguem o trabalho decente do trabalho digno pela diferença conceitual entre cidadania e direitos humanos e propõem a superação da dicotomia que se estabelece entre eles com quatro estratégias: a definição de trabalho decente de modo holístico; o reconhecimento da interdependência de todos os direitos humanos na regulação do trabalho decente; a aplicação de métodos baseados nos direitos humanos e de suas ferramentas para a formulação de políticas; e a coalizão em torno de interesses comuns, com vinculação do direito ao trabalho decente com outros direitos. Para tanto, os autores fazem o movimento teórico que segue.

Na contextualização dos direitos humanos, basilar para a ideia de trabalho digno e trabalho decente, cabe lembrar que a DUDH alargou o conceito de dignidade humana, que para sua realização passa a abarcar, como direitos humanos, não apenas os direitos civis e políticos como também os direitos econômicos, sociais e culturais, que, como tais, passam a ser universais e indivisíveis.

Em 1992, a *Declaração de Viena* (1993) confirma os direitos humanos como universais, indivisíveis, independentes e inter-relacionados, o que reforma a associação entre

---

impossível, referido princípio tem elevada importância para a proteção ambiental efetiva” (BARDELINI, 2017, p. 37). No direito brasileiro, este princípio está previsto no *caput* do artigo 225, que impõe à coletividade e ao Poder Público o dever de proteger e preservar o equilíbrio ecológico, para as presentes e futuras gerações.

os direitos de primeira e segunda geração, conforme já mencionado anteriormente. Nessa linha, o *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966) ratifica a associação do discurso liberal da cidadania com o discurso social, reconhecendo a dimensão coletiva dos direitos e conectando direitos formais (como a liberdade) com a base econômica propícia para seu exercício (ROSENFELD; PAULI, 2012).

Com a DUDH, um Direito Internacional dos Direitos Humanos foi posto em construção a fim de estabelecer um vínculo jurídico, que por si mesma a Declaração não possui, por ser, na verdade, não um tratado internacional, mas uma resolução da Assembleia Geral da ONU, desprovida de cogência e, portanto, podendo ser caracterizada como uma *soft law*, conforme exposto no capítulo anterior. Assim, com os Pactos de direitos humanos de 1966, iniciou-se um processo de “jurisdicização” dos direitos humanos a fim de incentivar a sua internalização no ordenamento jurídico dos Estados por meio constitucional.

No Brasil, esse processo foi obtendo espaço a partir do período de redemocratização, no qual, em 1988, se produziu uma Constituição alinhada com os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos (AZEVEDO; SANTOS, 2016), o que permitiu a recepção no direito interno brasileiro não só de tratados internacionais<sup>98</sup> de direitos humanos como de *soft laws*<sup>99</sup> dessa matéria. Desde então, foram formulados dois programas nacionais de direitos humanos no Brasil. O primeiro, de 1996, tratava dos direitos civis e políticos e o segundo, de 2006, adicionou os direitos econômicos, sociais e culturais.

Já, a questão do trabalho vai ganhando centralidade, a partir dos séculos XVIII e XIX com ideias de Smith a Marx, quando passou a ser reconhecido como fundamental na interação do homem com seu meio, tanto nos aspectos naturais quanto sociais. Essa concepção adentra o século XXI na exigência de que o direito ao trabalho seja concebido como um direito humano, de modo a conter a submissão ao tipo de produção capitalista, que ignora a condição de dignidade do trabalhador.

O direito ao trabalho assim reconhecido é previsto nos artigos 6º a 9º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, que incluem, entre outros, o direito ao trabalho livremente escolhido, ao pleno emprego, a salários justos, a um padrão de vida adequado, a condições de segurança, e de trabalho saudável, ao descanso e lazer, a formar e aderir a sindicatos, ao direito à greve e à seguridade social. Esses direitos configuram

---

<sup>98</sup> As ratificações de tratados internacionais de direitos humanos começaram em 1989, com a *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. Também em 1989 foi ratificada a *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura*. A *Convenção sobre os Direitos da Criança* foi ratificada em 1990, seguida em 1992 da ratificação dos Pactos de 1966. Em 1995, houve a ratificação da *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*.

<sup>99</sup> Por exemplo, a *Agenda Rio +20* (1992) e a *Declaração do Milênio* (2000).

os da *Agenda do Trabalho Decente da OIT*, juntamente com o que preconizam suas convenções, a saber: o respeito às normas internacionais do trabalho (principalmente as concernentes aos direitos fundamentais do trabalho: liberdade sindical, o direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição do trabalho infantil, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), promoção do emprego de qualidade, proteção social e diálogo social (BRASIL, 2010).

Com relação à distinção entre trabalho decente e trabalho digno em conformidade com os conceitos de direitos humanos e conceitos de cidadania, a razão estaria no fato de “cidadania” dizer respeito a uma dada ordem jurídica, variando de acordo com o contexto histórico de cada lugar, enquanto que direitos humanos possuiriam validade permanente por serem universais. Trabalho decente estaria então vinculado à ideia de cidadania, enquanto o trabalho digno à de direitos humanos (ROSENFELD; PAULI, 2012).

Para desfazer essa polarização, primeiro há que se contrapor a ideia de que o fundamento dos direitos humanos estaria numa dignidade natural e inata à inserida na noção de direitos humanos como um fenômeno político, de modo a “traçar seu fundamento sócio-histórico e integrador e, no mesmo movimento, estimar sua universalidade como projeto, irradiação e processo” (GALLARDO, 2014, p. 11). Assim, seria preciso situar a dignidade humana na concretude das relações de trabalho, em que o “universal não é o ponto de partida, mas sim o ponto de chegada” (ROSENFELD; PAULI, 2012, p. 322).

A dignidade deve, portanto, ser situada historicamente num processo de construção e reconstrução que, primeiramente como um princípio<sup>100</sup>, se transformou em direitos positivados, seja em normas internacionais (como direitos humanos) seja em normas nacionais (como direitos fundamentais): “Se [a dignidade] não é uma qualidade intrínseca à natureza humana, é sim, um princípio e um valor que perpassa o direito, a política, a sociabilidade e se contrapõe abstratamente aos atos degradantes e desumanos” (ROSENFELD; PAULI, 2012, p. 323).

Nessa perspectiva, a vida “digna” – cuja garantia, segundo o *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente* (2010), seria garantida pelo trabalho decente - diria respeito à dignidade afeita ao trabalho que incluiria a dignidade moral juntamente com o trabalho adequadamente remunerado e prestado em condições de equidade e seguridade. Dessa forma, o oposto a trabalho decente seria o trabalho precário, ou seja, o trabalho decente seria o contraponto à crescente insegurança e desproteção dos trabalhadores.

---

<sup>100</sup> Na perspectiva kantiana, conforme já exposto.

Como expressão estratégica para o combate à pobreza e redução das desigualdades, o trabalho decente, presente na agenda de diversos organismos internacionais e nacionais, gera dados que o tornam visível e identificável, o que permite quantificar os encaminhamentos da luta por maior justiça, equidade e proteção no mundo do trabalho. A dimensão moral do trabalho digno, como honra/dignidade expressada por meio de trabalho apropriado ou adequado estaria subentendida apenas na noção de trabalho decente.

Para romper com a concepção da dimensão moral do trabalho digno, como algo independente de qualquer raciocínio de natureza econômica ou instrumental, Rosenfield e Pauli (2012) sugerem a inserção da noção de reconhecimento social e a adoção de um modelo holístico de direitos humanos para a formulação de políticas, regulação e defesa do trabalho decente.

Parte-se do pressuposto de que o trabalhador deva ter reconhecidos o seu papel participativo na produção social (com seu desempenho e contribuição social) e as suas possibilidades de desenvolver plenamente seu potencial humano. A teoria do reconhecimento (HONNET, 2003 *apud* ROSENFELD; PAULI, 2012) possui por fundamento a afirmação do outro, feita por enunciação de suas qualidades positivas, por meio de ação concreta (não se limita a expressões simbólicas), pela expressão de ação autônoma e pelo conceito genérico que abarcam princípios de reconhecimento.

Para a esfera do trabalho, aproveitam-se os princípios da igualdade jurídica, que baseia as relações jurídicas nas disputas por direitos, e da estima social, relativamente às relações comunitárias expressas por laços de solidariedade. O reconhecimento integraria os sujeitos sociais às dimensões do direito e da comunidade moral de valores, de modo a transpor a contraposição entre cidadania e direitos humanos; por isso, a necessidade de haver o reconhecimento da contribuição e utilidade do trabalho para este ser digno. O trabalho digno pressupõe autonomia e equilíbrio na relação entre contribuição e retribuição, num movimento recíproco no mundo do trabalho.

Para haver o trabalho decente, o modelo de direitos humanos a ser adotado deve se atrelar ao modelo de justiça social, que implica na preocupação central com a pobreza, a desigualdade e a dignidade humana. Trata-se do modelo holístico de direitos humanos (MACNOUGHTON; FREY, 2011 *apud* ROSENFELD; PAULI, 2012) que preconiza a unidade entre todos os direitos previstos no quadro internacional de direitos humanos, e na DUDH e implementados em muitos tratados, como já mencionado.

Todas as categorias de direitos humanos são essenciais à dignidade humana e, portanto, todas devem ser consideradas quando se tratar de trabalho decente. Isso porque os

direitos humanos são, pelo modelo holístico, compreendidos na sua interdependência (que se dá na relação entre direitos e entre pessoas) e de indivisibilidade entre si (pois o valor de cada direito aumenta na presença dos outros).

Assim, os quatro pilares do trabalho decente propostos pela OIT – e adotados no Brasil –, ao serem exigidos concretamente, devem ser inseridos numa rede interdependente de direitos humanos que remetem à dignidade, compreendida esta não do ponto de vista jusnaturalista, mas da perspectiva sócio-histórica. Ao se fazer isso, o direito humano ao trabalho decente se expande para além do âmbito das normas trabalhistas estabelecidas pela OIT.

Esse modelo de direitos humanos comprometido com o trabalho decente se torna modelo de justiça social em que a pobreza, a desigualdade e a dignidade humanas são questões indispensáveis. Para isso, requer-se uma visão integral dos direitos humanos para se reconhecerem as várias dimensões das pessoas de modo interligado, interdependente e indivisível.

Vê-se, com essas tentativas de definir trabalho decente e trabalho digno e fazê-los integrados um ao outro, um esforço de delimitações conceituais que não se podem ignorar. Esse trabalho se conforma à concepção de trabalho decente como um direito humano e, como tal, comprometido com a realização do trabalho digno, nos termos do que foi até agora apresentado.

A segunda razão pelo uso do sintagma “trabalho decente”, corroborada pelo acima exposto, diz respeito a uma simples questão de tradução. A versão do RDH de 2015, publicada em português de Portugal, utiliza a expressão “trabalho digno”. O documento em inglês (Human Development Report - HDR), entretanto, utiliza a expressão “decent work”, o mesmo elaborado pela OIT e designado para a *Decent Work Agenda (Agenda do Trabalho Decente)*. Esse trabalho é, então, designado pelo termo estabelecido pela OIT e reproduzido pelo HDR de 2015. Por isso, ao se fazer referência ao documento de 2015 em português, deixa-se de utilizar a denominação “trabalho digno” que passa a ser substituída por “trabalho decente”, exceto quando se faz citação direta.

### **2.1.3 O trabalho decente no Brasil**

Um dos grandes desafios do século XXI continua a ser a eliminação de todas as formas de escravidão contemporânea. Além de serem graves violações de direitos humanos

fundamentais, elas são uma das principais causas da pobreza e obstáculos para o desenvolvimento humano no mundo todo.

A valorização do trabalho e o combate a sua precarização têm sido uma das missões assumidas pela OIT e por toda a sociedade internacional, da qual o Brasil é parte, por meio da campanha de promoção e proteção do trabalho decente. Sendo o trabalho decente o contraponto de todas as formas de escravidão contemporânea, respostas efetivas ao trabalho escravo podem ser alcançadas tendo-se por base as normas da OIT sobre trabalho forçado, sobre as quais se tratou no tópico 2.1.1, bem como as diretrizes em prol do trabalho decente.

O conceito de trabalho decente foi formalizado pela primeira vez, em 1999, na 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra. Tal conceito sintetiza o mandato histórico e os objetivos estratégicos da OIT que, ao integrar múltiplas dimensões da questão do trabalho, incentiva a criação de normas internacionais do trabalho, a geração de empregos produtivos e de qualidade para mulheres e homens, a ampliação da proteção social e a proteção do tripartismo e do diálogo social (ABRAMO, 2015). Essas dimensões são indissociáveis e interdependentes, o que faz com que a ausência de uma delas configure um “ataque às mínimas garantias de segurança socioeconômica do trabalhador, sujeitando-o a formas precárias de uso de sua força de trabalho com repercussões sobre suas condições de vida e dignidade social” (MARTINS, 2014, p. 3).

Trata-se de um *conceito multidimensional*, pois envolve tanto o caráter quantitativo do emprego quanto o qualitativo, ou seja, engloba medidas para a geração de postos de trabalho e para o enfrentamento do desemprego ao mesmo tempo que contribui para a superação das formas de trabalho que obstam aos trabalhadores e a suas famílias a superação da sua condição de pobreza. A realização do trabalho decente ocorre quando há a progressiva formalização do trabalho e redução de seu *deficit* na economia informal, juntamente com a superação das formas de trabalho insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes e que contribuem para a permanência da desigualdade e da exclusão social. Entre tais formas de trabalho estão o trabalho infantil e *todas as formas de trabalho forçado*, obrigatório ou degradante (ABRAMO, 2015).

Com isso, o empenho brasileiro em prol do trabalho decente dá-se em conjunto com uma série de esforços no âmbito dos direitos humanos, quando se consideram a interdependência e a indivisibilidade como suas características. Assim, há um reforço mútuo entre os planos, programas e agendas de Direitos Humanos no Brasil em variados temas, tais como o *Planos de Educação para os Direitos Humanos*, *Planos de Combate ao Trabalho Escravo*, *Plano Nacional de Política para as Mulheres*, *Plano Nacional de Emprego e*

*Trabalho Decente, etc.* Especificamente quanto à *Agenda de Trabalho Decente no Brasil*, o país se compromete com a sua promoção nos níveis municipal, estadual, nacional e regional (OIT, 2018).

Em 2006, foram lançadas, numa mesma ocasião, a *Agenda Nacional de Trabalho Decente* (ANTD) - para atender ao Memorando de Entendimento (2003) que indicava para o país a promoção de uma agenda de trabalho decente – e a *Agenda Hemisférica do Trabalho Decente* (AHTD). Ambas possuem as mesmas três prioridades de geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades de tratamento; a *erradicação do trabalho escravo* e eliminação do trabalho infantil, mormente em suas piores formas; e o fortalecimento dos atores tripartites, além do diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática<sup>101</sup>.

O Brasil, pioneiramente, também conta com agendas específicas nos estados do Mato Grosso, da Bahia e, mais recentemente, São Paulo, e com agendas intermunicipais na região do ACB Paulista. Em 2007, houve a implementação de um Grupo Técnico Tripartite (GTT) de consulta e monitoramento de diversas dimensões do trabalho decente, que impulsionou a ANTD. Em 2010, houve o lançamento do *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente* (PNETD) que se deu em um processo tripartite e de diálogo social, com representantes do governo, empregadores e trabalhadores que discutiram sobre o tema. De modo mais específico, em 2011, foi divulgada uma *Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude* (ANTDJ). Em 2012, ocorreu a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, “que em suas diversas etapas envolveu mais de 20 mil participantes; foi outra experiência inédita no âmbito nacional e internacional e pode ser considerada o mais amplo processo de diálogo social em torno do tema ocorrido até o presente momento” (ABRAMO, 2015, p. 15).

Atualmente, o Brasil estrutura sua estratégia de promoção do Trabalho Decente nas chamadas Agendas de Políticas Públicas, que são um instrumento de institucionalização de políticas. Essas agendas “descrevem o diagnóstico das condições de trabalho, elegem eixos prioritários de atuação, que são condizentes [com os] objetivos de cada local e são geridas por Comitês ou Comissões, formadas por representantes dos trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil” (OIT, 2018, p. 22).

As agendas e planos referentes ao trabalho decente no Brasil resultam de um processo de diálogo social tripartite e, muitas das vezes, também de diálogo com outras instâncias do

---

<sup>101</sup>A governabilidade democrática implica em agendas que envolvam vários atores na busca de monitoramento e implantação de fiscalização e garantias para o trabalho decente.

poder público e com organizações da sociedade civil. Além do trabalho interno, o Brasil participa da Promoção da Cooperação Sul-Sul em parceria com a OIT, o que tem beneficiado vários países da América Latina, África e Ásia em áreas como a prevenção e erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, a extensão da proteção social, o combate à pobreza e a inclusão produtiva através do trabalho decente, empregos verdes e desenvolvimento sustentável e migrações para o trabalho (ABRAMO, 2015).

Desde 2006, contabilizam-se 21 publicações da OIT relacionadas ao trabalho decente no Brasil, em nível seja local, estatal, nacional seja continental. Entre as mais recentes publicações de caráter nacional se destacam: *Perfil do Trabalho Decente no Brasil* (2009); *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação* (2012); *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social* (2015); e *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites* (2018). Esta última sintetiza quatro Diálogos Nacionais Tripartites, realizados no Brasil nos anos 2016 e 2017, no marco da Iniciativa sobre o Futuro do Trabalho, preparatório à comemoração do centenário da OIT que ocorrerá em 2019.

Em uma análise dos indicadores de trabalho decente na economia brasileira durante os anos de 2003 a 2010 (MARTINS, 2014), registraram-se melhorias em todas as dimensões do trabalho decente, a saber, na oportunidade de emprego regulado pelo direito do trabalho (o que inclui oportunidade de trabalho, jornada de trabalho, estabilidade no emprego, ambiente de trabalho seguro, remuneração adequada, tratamento igual no trabalho e *trabalho a ser abolido*), na proteção social (referente à seguridade social) e no diálogo social (abarcando o exercício de direitos à associação e à negociação coletiva).

A ampliação econômica posta em moção nesse período estimulou “um processo de disseminação das regulações do trabalho decente para um conjunto mais amplo de trabalhadores” (MARTINS, 2014, p. 4). Assim, em comparação com os anos 1990, percebeu-se que a conjuntura econômica e política dos anos de 2000 favoreceu maior promoção do trabalho decente no Brasil, uma vez que

a expansão econômica incentivou a queda no desemprego, o aumento das ocupações formais sujeitas à legislação social e trabalhista e permitiu que os rendimentos do trabalho auferissem ganhos reais (apoiados pela política de valorização do salário mínimo e por negociações coletivas bem-sucedidas). Ademais o governo Lula estava alicerçado numa aliança política sob o comando do PT, uma agremiação com estreitos vínculos sindicais e populares e com bandeiras de lutas simpáticas aos principais preceitos do trabalho decente. O diálogo social foi intenso no período [*sic*] (MARTINS, 2014, p. 13).

Entretanto, a despeito dos avanços verificados, longe de efetivar o princípio da universalidade<sup>102</sup> contido no trabalho decente, muitos trabalhadores ficaram, e permanecem, à margem desse processo em todas as suas dimensões.

Em 2008, 58% da força de trabalho disponível estavam submetidos à insegurança e à instabilidade econômica tanto pelo desemprego quanto pela informalidade; grande parte da população empregada formalmente eram remuneradas de modo inadequado, pois o salário mínimo, embora tenha sofrido ganhos reais, não chegava a um quarto do “salário necessário” (que pode ser considerado como uma medida aproximada do salário decente) calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) para atender as necessidades básicas previstas constitucionalmente; e a discriminação de negros e mulheres no mercado de trabalho brasileiro, ainda que atenuada, persistiu: negros e mulheres continuaram a maioria no setor informal e de desempregados e a diferença de remuneração continuou sendo discrepante entre homens e mulheres e entre brancos e negros (MARTINS, 2014).

Esses dados põem em dúvida a pretensão de universalidade do trabalho decente, por duas razões principais: a primeira diz respeito ao fato de que a maioria dos trabalhadores brasileiros está submetida a condições precárias e instáveis de emprego e renda por não terem qualificação adequada e tampouco representação econômica e política. Quanto a isso, tem-se que:

A maior parte da população trabalhadora (formada por desempregados e ocupações informais) não é atendida pelos preceitos do trabalho decente. A grande maioria dos trabalhadores tem dificuldade de encontrar emprego e quando encontram não são na sua maior parte regulados por normas protetoras do trabalho e não proporcionam rendimento suficiente no sentido preconizado pelo trabalho decente (MARTINS, 2014, p. 17).

A segunda razão é devida ao fato de os avanços verificados terem dependido exclusivamente das condições conjunturais de expansão da economia brasileira, o que significa dizer que, se fossem revertidas, essas condições poderiam colocar em risco vários avanços verificados. De acordo com Martins (2014), com a elevação do desemprego a renda e a estabilidade ocupacional dos trabalhadores diminuiriam, e as forças sindicais se veriam forçadas a ceder contra os trabalhadores nas negociações salariais e de condições de emprego, já que, com a diminuição das atividades produtivas, o empresariado passaria a questionar mais

---

<sup>102</sup> De acordo com a OIT, esse princípio preconiza que “a totalidade da força de trabalho ativa de um país teria potencialmente a facilidade de abrigar-se na rede de proteção socioeconômica do trabalho decente” (MARTINS, 2014, p. 13).

fortemente as normas trabalhistas e sociais, consideradas por eles onerosas e geradoras de desemprego.

São justamente esses processos que estão em andamento no Brasil e que ameaçam a *Agenda de Trabalho Decente* no país, impedindo avanços e promovendo retrocessos.

Como já dito, um dos intuitos do trabalho decente é a formalização do trabalho, de modo a garantir sua proteção em diversas esferas asseguradas por lei (proteção salarial, estabilidade, saúde do trabalhador, etc.). Nesse sentido, em 2015, a OIT lançou a Recomendação nº 204, que versa sobre a transição da economia informal para a formal, fornecendo orientações para que os Estados-membros facilitem a transição dos trabalhadores da economia informal para a formal de acordo com os direitos fundamentais do trabalho. Também em 2015, o PNUD lançou o RDH, o que está aqui em discussão, com o enfoque no trabalho, como motor para o desenvolvimento humano, e como parâmetro, o trabalho decente.

Enquanto há esforço de alguns organismos internacionais no sentido de pautar a agenda para o trabalho decente, há, hoje, no Brasil a intensificação de um processo paralelo e contrário a ela. Pautado sob o discurso de crise econômica, conforme havia indicado Martins (2014), o movimento legislativo impulsionado pelo setor patronal vem abrindo cada vez mais espaço para a desproteção do trabalhador e para a informalidade do trabalho no país.

Em 2017, foram aprovadas duas leis: a reforma trabalhista, Lei nº 13.467/2017, que modificou mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) passando estas a operar de modo mais desfavorável ao trabalhador, e a Lei nº 13.429/17, que flexibilizou as regras para a terceirização e tornou-as irrestritas. Esta lei recebeu o aval do STF em 2018.

Em consequência das reformas, o ano de 2018 registrou o maior percentual de trabalho informal da série histórica (iniciada em 2012), de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A taxa de desemprego<sup>103</sup> aparece como a mais baixa desde junho de 2016, com mais de 12 milhões de brasileiros desempregados. Porém, esta diminuição se dá devido ao aumento de empregados sem carteira assinada (11,7 milhões), o maior da série histórica, e dos trabalhadores que trabalham por conta própria (23,8 milhões), também o maior da série histórica (IBGE, 2018). Esses dados demonstram um grande enfraquecimento da promoção do trabalho decente no Brasil atual.

Souto Maior e Severo (2017) admitem que a legislação trabalhista não basta para a correção das injustiças causadas pelo modelo de sociedade que concentra renda e é capaz de destruir os recursos naturais básicos para a sobrevivência, mas reconhecem que a legislação é

---

<sup>103</sup> A taxa de desemprego no Brasil ficou em 11,6 % no trimestre móvel encerrado em novembro de 2018, recuo de -0,5 ponto percentual em relação ao trimestre junho a agosto de 2018 (12,1%) (IBGE, 2018).

de suma importância para impedir “maiores sofrimentos pelo exercício do trabalho alienado” (SOUTO MAIOR; SEVERO, 2017, p. 11). Ao ser reformada para atender aos interesses do empregador (ou dos grandes conglomerados econômicos) e não do empregado, flexibilizando os direitos trabalhistas sob o argumento de que são eles os responsáveis pelos desajustes econômicos e políticos, a Lei nº 13.467/2017 deforma a finalidade da CLT e enfraquece, o já frágil, fomento do trabalho decente.

Entre os itens da reforma trabalhista desfavoráveis ao trabalhador está o que determina que o trabalhador pague as sucumbências do processo, como honorários periciais e advocatícios, caso a sentença não lhe seja favorável. Isto tem sido o grande responsável pela queda de processos ajuizados na Justiça do Trabalho após a reforma.

Anteriormente, ao trabalhador era concedido o benefício da Justiça Gratuita com a simples declaração de insuficiência de recursos, ficando isento de quaisquer gastos financeiros procedentes do processo. Hoje é preciso acostar provas à alegação. Caso não consiga convencer o juiz de sua insuficiência econômica, o trabalhador arrisca-se a arcar com os ônus processuais, caso tenha seu pedido indeferido. Este receio tem levado muitos trabalhadores a desistirem de buscar a garantia de seus direitos: de acordo com dados do TST, entre dezembro de 2017 e março de 2018, houve uma redução média de 46% dos ajuizamentos na Justiça do Trabalho, o que representa 381.270 processos a menos nos tribunais regionais em comparação com o mesmo período dos anos anteriores (CUBAS, 2018).

Assim, restringiu-se o acesso à justiça mesmo para os trabalhadores formais. Outros pontos importantes da reforma contêm retrocessos em relação às conquistas trabalhistas e demonstram o atual descompasso com a proposta para o trabalho decente.

De acordo com a OIT, salários baixos, insegurança, ausência de proteção social, condições de trabalho perigosas, e impossibilidade do trabalhador ter voz para defender seus direitos fundamentais ou de se fazer representar, são características comuns que atingem os trabalhadores da economia informal (OIT, 2015a). Com as mudanças na CLT, mesmo os trabalhadores assegurados formalmente passam a ter mais insegurança e menor acesso aos moldes do trabalho decente, conforme explica De Paula (2015):

No Brasil, as marcas das privatizações, da perda dos direitos sociais com a precarização das relações trabalhistas e das políticas sociais, são alguns fatores que contribuem para o rebaixamento salarial e o acirramento das baixas condições de vida da classe trabalhadora. As terceirizações e os contratos por produção (como nos canaviais e no setor de costura – onde são constantes as denúncias por trabalho escravo) têm se destacado na intensificação da precarização das relações de trabalho e de superexploração (DE PAULA, 2015, p. 189)

Nesse sentido, de modo mais grave, em conjunto com as medidas de austeridade que aumentam o desemprego, essas novas legislações tendem a aumentar a pobreza e a vulnerabilidade dos trabalhadores tornando-os acessíveis ao aliciamento para o trabalho escravo. No caso da terceirização<sup>104</sup>, dados do Dieese e de outras agências comprovam que ela “nada mais é do que uma forma de precarizar direitos, além de adoecer e matar milhões de trabalhadores e trabalhadoras” (BENDA, 2017, p. 102).

Ficando a terceirização irrestrita, aumentam as possibilidades de trabalhadores serem submetidos à escravidão contemporânea, uma vez que “a adoção da terceirização das empresas potencializa a capacidade de exploração do trabalho e reduz a possibilidade de atuação de agentes que poderiam impor limites a esse processo” (FILGUEIRAS, 2014, p. 7). Entre 2010 e 2013, 90% dos resgatados de condições análogas à de escravos no Brasil eram terceirizados (FILGUEIRAS, 2014).

As tendências de precarização do trabalho não são apenas locais. No início do ano de 2018, a OIT publicou uma previsão de que estimativas de desemprego e déficit de trabalho decente continuariam altas, não só no Brasil, mas no mundo (ONU BRASIL, 2018). O atual cenário político brasileiro não aponta melhorias para essa situação, mostrando-se cada vez mais desfavorável a avanços na promoção do trabalho decente, principalmente quando o presidente eleito nas eleições 2018 afirma, abertamente, que os trabalhadores terão que escolher entre ter direitos e ter emprego (UMPIERES, 2018), premissa básica para relações de trabalho escravo contemporâneo.

A despeito das maiores dificuldades que se impõem atualmente, a *Agenda de Trabalho Decente no Brasil* tem conseguido dar alguns passos importantes, como é o caso do lançamento, em abril de 2018, da *Agenda Regional de Trabalho Decente de Carajás*.

Carajás é uma região do sul e sudeste do Pará marcada por conflitos fundiários, concentração de renda, desigualdades sociais e violações dos direitos fundamentais do trabalho - trabalho infantil, trabalho escravo e tráfico de pessoas. Fruto de um longo processo de diálogo social tripartite coordenado pela OIT, essa *Agenda* é composta por 57 instituições – incluindo-se governos (municipal, estadual e federal), organizações de trabalhadores e de empregadores, órgãos do sistema de justiça, sociedade civil e academia. Dos 39 municípios da

---

<sup>104</sup> “A terceirização, amplamente difundida na década de 1990 pelos diversos setores de atividades, é na verdade uma prática de gestão da produção e organização do trabalho que remonta ao século XIX. Denominada como *putting out* ou feaçonismo, desde este período a terceirização correspondia a uma forma de externalização da produção, pela qual fases do processo produtivo eram transferidas para fora da planta industrial para serem realizadas por empresas e oficinas subcontratadas ou trabalhadoras domiciliares” (AMORIM, 2003, p. 1).

região, 25 já a adotaram oficialmente, sendo ela um importante espaço de combate ao trabalho escravo no Brasil.

## 2.2 A FORMULAÇÃO DE UM CONCEITO: “TRABALHO DECENTE” NO RDH 2015 E SUA CORRELAÇÃO COM DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIREITOS HUMANOS

### 2.2.1 As bases teóricas do conceito de Desenvolvimento Humano dos RDHs

A noção de desenvolvimento humano, que vem sendo discutida pelos relatórios do PNUD desde 1990, baseia-se no entendimento de desenvolvimento<sup>105</sup> como um processo de aumento das *escolhas* das pessoas que não se restringe à visão meramente econômica.

Para o economista paquistanês Mahbub ul Haq<sup>106</sup> (1995), um dos idealizadores dos RDHs, a necessidade de pensar o desenvolvimento desatrelado dos moldes economicistas está na demonstração de que o capital humano, antes de ser capital de investimento, é o grande motor do desenvolvimento. O autor aponta para o caso dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que, apesar de terem conseguido acumular capital financeiro, estavam com dificuldade de obter avanços, uma vez que se atinham apenas a questões numéricas de investimento, poupança, importação, exportação e Produto Interno Bruto (PIB) e ignoravam as capacidades humanas como um fator elementar do desenvolvimento econômico. Nessa linha, afirma o autor:

Societies with similar natural resources endowments often have developed very differently because of differences in their human capabilities. Look at the different problems and development paths of African, Asian and Latin American countries today. We have seen neighbours achieve vastly different

<sup>105</sup> Enfoca-se no desenvolvimento como processo de aumento de escolhas porque se busca compreender as bases teóricas dos RDHs. Porém, há outras formas de abordagem do conceito de desenvolvimento. Conforme Ribeiro (2008) “‘desenvolvimento’ abarca diferentes visões e posições políticas, variando do interesse em acumulação de poder econômico e política a uma ênfase em distribuição e igualdade” (RIBEIRO, 2008, p. 111). O desenvolvimento implica em um campo no qual se disputam relações de poder. Na abordagem sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, tem-se a aplicação da ideia de um processo linear que leva necessariamente a um estágio final de um valor a ser seguido (CASTRO; SILVA, 2017). Com isso, do ponto de vista da denominada cooperação Norte-Sul, se percebe a prática da hierarquização de valores que leva países “centrais” a impor saberes científicos, tomados como verdades absolutas, a países “periféricos”, sob a justificativa de estarem cooperando para o desenvolvimento desses países (ULLRICH; CARRION, 2015). A imposição desenvolvimentista, desde a linguagem utilizada, evidencia os desequilíbrios de poder entre os envolvidos, sendo levada a cabo sem considerar o fato de que nem todos participam dessa lógica. Isso leva Ribeiro (2008) à conclusão de que só será possível avançar no mundo globalizado e cada vez mais marcado pela questão do multilateralismo, quando se admitir que “desenvolvimento” não é necessariamente a vontade de todos.

<sup>106</sup> Mahbub ul Haq (1934 - 1998) foi um importante economista paquistanês, cujos trabalhos abriram novas perspectivas para as políticas de desenvolvimento humano. Ele foi o idealizador do RDH e, juntamente com Amartya Sen, criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

outputs from similiar investments, with growth rates varying from 3% in one country and 7% in another. The critical difference: human skills and enterprise – and the institutions that produce them. Yet our preoccupation as economists is largely with saving and investment, exports and imports – and, of course, with that most convenient abstraction of all: the gross national product. When we do come to recognise the contributions of human beings as a means of development, we tend to treat them as almost residual elements<sup>107</sup> (HAQ, 1995, p. 4).

Essa mudança no modo de considerar o papel das capacidades humanas no processo de desenvolvimento, indo além da mera análise numérica do PIB, ganhou maior espaço a partir de meados da década de 1970. Nesse período, constatava-se que a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento não era automática e apresentava-se a necessidade de dar enfoque a *que sujeitos* se destinavam as benesses do desenvolvimento, pois se passava a perceber que “in many societies the GNP can increase while human lives shrivel<sup>108</sup>” (HAQ, 1995, p. 4). Diz o autor:

We have begun to focus on human needs, the compilations of poverty profiles, and a situation of the bottom 40% of society often bypassed by development. We have started to measure the costs of adjustments not only in lost output, but also in lost lives and lost human potential. We have finally begun to accept the axiom that human welfare – not GNP, is the true end of development<sup>109</sup> (HAQ, 1995, p. 4).

Assim, a “obviedade” (HAQ, 1995) de que o desenvolvimento teria por meio e fim o ser humano deveria ser finalmente observada, a fim de que investimentos financeiros se vertessem, verdadeiramente, em desenvolvimento. Falar em crescimento econômico só faria sentido quando se discutissem a participação das pessoas e o modo como elas se beneficiariam desse crescimento (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

O conceito de desenvolvimento humano apresentado nos RDHs surge de um debate de longo prazo que tem na década de 1970 um momento histórico de fortalecimento. O próprio

<sup>107</sup> Tradução livre da autora: *Sociedades com dotações de recursos naturais semelhantes muitas vezes se desenvolveram de maneira muito diferente por causa de diferenças em suas capacidades humanas. Veja os diferentes problemas e caminhos de desenvolvimento dos países africanos, asiáticos e latino-americanos de hoje. Vimos países vizinhos obterem resultados muito diferentes de investimentos similares, com taxas de crescimento variando de 3% em um país e 7% em outro. A diferença crítica: habilidades humanas e empreendimento - e as instituições que os produzem. No entanto, nossa preocupação como economistas é em grande parte com poupança e investimento, exportações e importações - e, claro, com a mais conveniente abstração de todos: o produto nacional bruto. Quando chegamos a reconhecer as contribuições dos seres humanos como meio de desenvolvimento, tendemos a tratá-las como elementos quase residuais.*

<sup>108</sup> Tradução livre da autora: *em muitas sociedades, pode haver o crescimento do PIB enquanto vidas humanas defínham.*

<sup>109</sup> Tradução livre da autora: *Começamos a nos concentrar nas necessidades humanas, nas compilações dos perfis de pobreza e na situação dos 40% mais pobres da sociedade, muitas vezes ignorados pelo desenvolvimento. Começamos a medir os custos de ajustes não apenas em perda de produção, mas também em vidas perdidas e perda de potencial humano. Finalmente começamos a aceitar o axioma de que o bem-estar humano - e não o PNB, é o verdadeiro fim do desenvolvimento.*

RDH de 1990 faz referência aos pensadores do século XVIII e XIX (Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx e John Stuart Mills) que colocavam a necessidade de discutir as questões econômicas a partir de suas consequências para as pessoas.

Importante ressaltar, ainda que aqui não se faça em detalhes, que o conceito de desenvolvimento humano também encontra raízes no debate sobre o desenvolvimento social, ao longo da segunda metade do século XX, levado a cabo por Celso Furtado e outros teóricos latino-americanos, que buscavam desatrelar a ideia de desenvolvimento da mera questão econômica, colocando em pauta “a necessidade de romper com as resistências à mudança que eram produzidas pelos parâmetros estruturais [...] vigentes no continente” (REZENDE, 2013, p.94).

Assim, ainda que a ideia de desenvolvimento humano não surja com a publicação do RDH de 1990, é a partir de então que a divulgação desse conceito alcança nível global, ao estabelecer: “income is clearly only one option that people would like to have, albeit an important one. But it is not the sum total of their lives. Development must, therefore, be more than just the expansion of income and wealth. Its focus must be people<sup>110</sup>” (UNDP, 1990, p. 10).

Se o foco devem ser as pessoas, Mahbub ul Haq estabelece quatro componentes essenciais para o paradigma do desenvolvimento humano: a equidade, a sustentabilidade, a produtividade e o empoderamento. A equidade diz respeito ao acesso equitativo das pessoas às oportunidades, ainda que isso não resulte na igualdade de resultados; a sustentabilidade visa à garantia das mesmas oportunidades das gerações presentes para as gerações futuras; a produtividade seria alcançada por meio de uma macroeconomia capaz de fazer as pessoas alcançarem todo o seu potencial; e o empoderamento significa que as pessoas devem ter um papel ativo e participativo nos processos de implementação de políticas para o desenvolvimento humano (HAQ, 1995).

Esses componentes condensam a proposta de desenvolvimento humano presente nos RDHs. De acordo com o RDH de 1990, o desenvolvimento humano diz respeito à ampliação das escolhas das pessoas, podendo tais escolhas ser inúmeras e variar com o decorrer do tempo, mas três são essenciais para tornar as demais acessíveis: a escolha por uma vida longa e saudável, a escolha pelo acesso ao conhecimento e a escolha por recursos necessários para

---

<sup>110</sup> Tradução livre da autora: *a renda é claramente apenas uma opção que as pessoas gostariam de ter, embora seja importante. Mas não é a soma total de suas vidas. O desenvolvimento deve, portanto, ser mais do que apenas a expansão da renda e da riqueza. Seu foco deve ser as pessoas.*

um padrão decente de vida, em que a ausência de alguma delas implicaria a inacessibilidade outras escolhas:

Human development is a process of enlarging people's choices. In principle, these choices can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible<sup>111</sup> (UNDP, 1990, p. 10).

Dessa forma, os três pilares do desenvolvimento humano se conformam em saúde, educação e renda. Mas não só. Esses pilares se articulam com “escolhas adicionais” tais como a liberdade política, econômica e social, a oportunidade de ser criativo e produtivo, ter respeito por si mesmo e ter garantia dos direitos humanos (UNDP, 1990).

Ademais, o conceito de desenvolvimento humano esteve, desde o primeiro RDH, atrelado ao de desenvolvimento sustentável<sup>112</sup>. Já no RDH de 1992, apresentou-se o conceito de *desenvolvimento humano sustentável* e no RDH de 1994, um capítulo completo sobre este tema. Nesse entrelaçamento, atesta-se a necessidade de o desenvolvimento humano ser capaz de alargar as possibilidades de escolha tanto das pessoas da geração atual como das pessoas das gerações futuras: “If development is to widen the range of people’s choice, it must do so not only for the current generations but for future ones as well. It must be sustainable<sup>113</sup>” (UNDP, 1992). Sendo assim a concepção de desenvolvimento sustentável é independente do conceito de desenvolvimento humano e o complementa.

A ideia de desenvolvimento humano presente nos RDHs implica tanto no fomento de condições para ampliar as escolhas das pessoas por meio da formação de *capacidades humanas* – graças a um melhor acesso à saúde, à educação e a habilidades - quanto no uso que as pessoas fazem das capacidades que adquirem - se as utilizam para o lazer, para atividades sociais, políticas, culturais e/ou produtivas (UNDP, 1990).

---

<sup>111</sup> Tradução livre da autora: *O desenvolvimento humano é um processo de ampliação das escolhas das pessoas. Em princípio, essas escolhas podem ser infinitas e mudar com o tempo. Mas em todos os níveis de desenvolvimento, as três essenciais são no sentido de as pessoas levarem uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão decente de vida. Se essas escolhas essenciais não estiverem disponíveis, muitas outras oportunidades permanecem inacessíveis.*

<sup>112</sup> Trata-se de conceito que incorporou, ao longo dos anos, dimensões sociais, políticas, culturais e ecológicas. Surge primeiramente em 1968, no estudo “Limites do Crescimento” elaborado pelo Clube de Roma, formado por profissionais de várias áreas que se reuniram para discutir suas preocupações com relação ao crescimento exponencial do consumo em um mundo interdependente e com recursos limitados. “O conceito só foi mais amplamente difundido com a publicação do relatório da ONU ‘Nosso Futuro Comum’, em 1987, também conhecido como *Relatório Brundtland*, o qual definiu desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (SOUZA; PERDIGÃO, 2016, p. 2).

<sup>113</sup> Tradução livre da autora: *Se o desenvolvimento serve para ampliar a gama de escolha das pessoas, ele deve ser exequível em prol não só das gerações do presente, mas também das gerações do futuro. Deve ser sustentável.*

Esta concepção de desenvolvimento torna clara a influência prática da abordagem das capacidades formulada por Amartya Sen<sup>114</sup> “na medida em que o desenvolvimento nacional é definido como desenvolvimento humano, o que por sua vez é concebido em ligação com a formação, expansão e utilização de “capacidades humanas” (CROCKER, 1993, p. 2). Para alguns autores, essa abordagem figura-se como a própria base teórica dos RDHs<sup>115</sup> (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

A abordagem das capacidades surge da necessidade de pensar a medição do bem-estar de outro modo que não pelos parâmetros utilitaristas, a fim de se conseguir uma análise mais próxima da vida que as pessoas realmente levam (SEN, 2010). Para tanto, os bens são vistos a partir de características que os tornariam desejáveis, de tal modo que, ao possuírem tais bens, os indivíduos passariam a “comandar” essas características. Ou seja, não basta pensar o desenvolvimento a partir dos bens que as pessoas possuem, antes deve-se levar em conta o que as pessoas podem fazer com tais bens.

Uma vez proprietários desses bens, o que os indivíduos fariam com eles? Esta é, no entender de Sen, com base na perspectiva de desenvolvimento como liberdade, a questão nodal para se apreender a qualidade do bem-estar das pessoas, pois a diferença está naquilo que as pessoas podem fazer a partir das características dos bens que possuem, ou seja, a partir do modo como vivem:

[...] a perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “qualidade de vida”, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que têm), e não apenas nos recursos ou na renda de que dispõem (SEN, 2010, p. 40).

O modo como as pessoas se utilizam dos bens que possuem é chamado, por Sen, de “funcionamentos”. As capacidades nada mais seriam que as diferentes combinações de funcionamentos de uma pessoa, o que revelaria os vários estilos de vida e indicaria o tipo de vida que a pessoa estaria alcançando.

A capacidade de uma pessoa diz respeito às possibilidades que ela possui de combinar funcionamentos. Dessa forma, a capacidade seria um tipo de liberdade, no sentido de que a

---

<sup>114</sup> Amartya Sen foi consultor do RDH de 1990, tendo esboçado grande parte do documento.

<sup>115</sup> Há que se apontar para o fato de que nem todos os diagnósticos e prescrições presentes nos RDHs se guiam pela concepção de Sen: “A noção de desenvolvimento humano, utilizada nos relatórios, é, às vezes, dúbia; algumas vezes ela aparece como ampliação das oportunidades de renda, de educação, de liberdades e de acesso à saúde e à moradia adequada, outras vezes, ela deixa claro que refuta a circunscrição do desenvolvimento humano à aquisição de mais oportunidades, tentando assim, aproximar-se mais e mais da concepção de Sen (2010), o qual busca assegurar que a igualdade de capacidades é muito mais ampla do que a igualdade de oportunidades.” (REZENDE, 2017b, p. 255-256).

pessoa disporia de liberdade para conquistar combinações de funcionamentos alternativos, ou seja, de diferentes estilos de vida (SEN, 2010). Quanto a isso, sugerem Machado e Pamplona:

A liberdade de escolhas pode ser considerada importante para a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. Assim, ter essa liberdade de escolhas de diferentes funcionamentos seria valorizada na análise do bem-estar não só por criar mais alternativas, mas sim por ter um valor intrínseco (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 73).

Vê-se que não bastaria comparar o tipo de bens que as pessoas possuem, mas saber o que elas fazem com tais bens, sem esquecer dos fatores que dependem das escolhas do próprio indivíduo e dos fatores que independem das escolhas individuais, ou seja, de seu grau de liberdade. Por exemplo, a escolha que os indivíduos fazem a respeito dos bens que irão adquirir depende dos “intitamentos”<sup>116</sup> que possuem.

O conceito de intitamento é definido como o “conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa” (SEN; DRÈZE, 1989 *apud* SEN, 2010, p. 57, em nota de tradução). Assim, em uma economia capitalista, o conjunto do intitamento de um indivíduo dependerá tanto do pacote original de bens que ele possui quanto dos outros pacotes alternativos que ele possa adquirir por meio de seu intitamento de troca.

Nas palavras de Sen, “os intitamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados” (SEN, 2000, p. 59). Exemplifica-se que “uma pessoa passa fome quando seu [intitamento] não inclui, no conjunto [que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir], nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento (SEN; DRÈZE, 1989 *apud* SEN, 2010, p. 57, em nota de tradução).

Dessa forma, a abordagem das capacidades aponta para a necessidade de alocação de recursos e formulação de políticas que tratem da expansão dos limites das escolhas de bens e do que fazer com eles (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

---

<sup>116</sup> “Intitamento” é a tradução dada por Laura Teixeira Motta ao conceito de “entitlement” formulado por Amartya Sen e amplamente utilizado em seu livro, em co-autoria com Jean Drèze, *Hunger and Public Action*, de 1989. No contexto da causa da fome no mundo, Ravallion (1992) avalia a importância deste conceito: Sen (1981a) made an enormous contribution in exposing the limitations of the view that famines are caused by a decline in aggregate food availability. Sen argued that this view has little analytical force in understanding some major famines of this century. Many of these were not associated with an obvious decline in availability of food. And even for those that were, the arithmetic of aggregate food statistics does not explain why similar shortfalls at other times or places did not also result in famines. Nor does it help us understand the incidence within a population of famine mortality or the extensive forms of nonfatal suffering during and after a famine. Instead, Sen advocates study of the entitlements of famine victims (RAVALLION, 1992, p. 2).

Importa aqui ressaltar que, ciente das ambiguidades de sua abordagem, Sen considera a igualdade como o ponto de partida de sua teoria, pois, para que seja plausível e detentora de certa racionalidade ética, toda teoria “deveria ter uma consideração igual para todos em algum espaço. Do contrário, a teoria seria discriminatória e conseqüentemente difícil de defender” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p 74). Esse elemento soa importante para compreender a dimensão do desenvolvimento humano como um dever-ser *para todos*, a ser alcançado por meio da ampliação das escolhas dos indivíduos, que se dá pela formação de capacidades e do uso que fazem delas (SEN, 2010).

A abordagem das capacidades encontra suporte também no pensamento de Martha Nussbaum (2000). Segundo Crocker (1993), Nussbaum e Sen têm uma concepção de desenvolvimento internacional pautada numa normatividade ética que leve em conta, empiricamente, os problemas globais e que aponte soluções para os obstáculos ao desenvolvimento (pobreza, fome, exploração, racismo, etc.). Por isso, defendem a ética das capacidades como o “*fundamento normativo* de um novo paradigma para os objetivos e as estratégias do desenvolvimento internacional” (CROCKER, 1993, p. 8, grifo nosso). Para ambos, a redefinição do aspecto valorativo de desenvolvimento deve atender ao tipo de mudanças que se quer promover, pois

[...] o conceito de desenvolvimento é inerentemente impugnado de valor no sentido de que produz critérios para avaliar o que conta como uma boa mudança social, com uma “mudança benéfica” [...] e, mais profundamente, o que permite a “realização de uma vida melhor” para os seres humanos (CROCKER, 1993, p. 1)

Nussbaum (2000), sob a perspectiva universalista<sup>117</sup>, tem em vista oferecer os fundamentos filosóficos para a explicação dos princípios constitucionais básicos que deveriam ser respeitados e postos em prática por todas as nações, “as a bare minimum of what respect for human dignity requires<sup>118</sup>” (NUSSBAUM, 2000, p. 5). Com este objetivo, Nussbaum (2000) avança na abordagem das capacidades ao, explicitamente, produzir uma lista (aberta a modificações) com as “capacidades humanas centrais”<sup>119</sup>, considerando todas

<sup>117</sup> “The capabilities approach is fully universal: the capabilities in question are important for each and every citizen, in each and every nation, and each is to be treated as an end” (NUSSBAUM, 2000, p. 6).

<sup>118</sup> Tradução livre da autora: *como mínimo indispensável para que se cumpra o respeito à dignidade humana*.

<sup>119</sup> “1. Life. Being able to live to the end of a human life of normal length; not dying prematurely, or before one’s life is so reduced as to be not worth living. 2. Bodily Health. Being able to have good health, including reproductive health; to be adequately nourished; to have adequate shelter. 3. Bodily Integrity. Being able to move freely from place to place; having one’s bodily boundaries treated as sovereign, i.e. being able to be secure

against assault, including sexual assault, child sexual abuse, and domestic violence; having opportunities for sexual satisfaction and for choice in matters of reproduction. 4. Senses, Imagination, and Thought. Being able

como igualmente fundamentais e com qualidades distintas, sem dar prioridade, como faz Sen, à liberdade (GOUGH, 1993; NUSSBAUM, 2000).

De acordo com Ian Gough (1993), ainda que Nussbaum, em seu texto *Women and Human Development*, de 2000, dê centralidade explícita às capacidades e opções das mulheres, tendo em conta os obstáculos concretos que a maioria de mulheres e meninas enfrentam em todos os países, a teoria que desenvolve “es de aplicación también para los hombres y los niños” (GOUGH, 2007/2008, p. 178). Nas palavras de Nussbaum: “the capabilities in question should be pursued for each and every person, treating each as an end and none as a mere tool of the ends of others<sup>120</sup>” (NUSSBAUM, 2000, p. 5).

Diferentemente de Sen, para quem as capacidades são as oportunidades reais e as liberdades efetivas de realizar, para Nussbaum as capacidades incluem as “as faculdades ou as potências valiosas de uma pessoa que podem e devem ser realizadas em efetividades valiosas” (CROCKER, 1993, p. 6), sem deixar de lado a importância política da imaginação<sup>121</sup> e das emoções (NUSSBAUM, 2000; 2015), capacidades que Sen não aborda.

to use the senses, to imagine, think, and reason – and to do these things in a ‘truly human’ way, a way informed and cultivated by an adequate education, including, but by no means limited to, literacy and basic mathematical and scientific training. Being able to use imagination and thought in connection with experiencing and producing self-expressive works and events of one’s own choice, religious, literary, musical, and so forth. Being able to use one’s mind in ways protected by guarantees of freedom of expression with respect to both political and artistic speech, and freedom of religious exercise. Being able to search for the ultimate meaning of life in one’s own way. Being able to have pleasurable experiences, and to avoid non-necessary pain. 5. Emotions. Being able to have attachments to things and people outside ourselves; to love those who love and care for us, to grieve at their absence; in general, to love, to grieve, to experience longing, gratitude, and justified anger. Not having one’s emotional development blighted by overwhelming fear and anxiety, or by traumatic events of abuse or neglect. (Supporting this capability means supporting forms of human association that can be shown to be crucial in their development.) 6. Practical Reason. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one’s life. (This entails protection for the liberty of conscience.) 7. Affiliation. A. Being able to live with and toward others, to recognize and show concern for other human beings, to engage in various forms of social interaction; to be able to imagine the situation of another and to have compassion for that situation; to have the capability for both justice and friendship. (Protecting this capability means protecting institutions that constitute and nourish such forms of affiliation, and also protecting the freedom of assembly and political speech.) B. Having the social bases of self-respect and non-humiliation; being able to be treated as a dignified being whose worth is equal to that of others. This entails, at a minimum, protections against discrimination on the basis of race, sex, sexual orientation, religion, caste, ethnicity, or national origin. In work, being able to work as a human being, exercising practical reason and entering into meaningful relationships of mutual recognition with other workers. 8. Other Species. Being able to live with concern for and in relation to animals, plants, and the world of nature. 9. Play. Being able to laugh, to play, to enjoy recreational activities. 10. Control over One’s Environment. A. Political. Being able to participate effectively in political choices that govern one’s life; having the right of political participation, protections of free speech and association. B. Material. Being able to hold property (both land and movable goods), not just formally but in terms of real opportunity; and having property rights on an equal basis with others; having the right to seek employment on an equal basis with others; having the freedom from unwarranted search and seizure.” (NUSSBAUM, 2000, p. 78 - 80).

<sup>120</sup> Tradução livre da autora: *as capacidades em questão devem ser buscadas para cada pessoa, tratando-se cada uma como um fim e nenhuma como uma mera ferramenta dos fins dos outros.*

<sup>121</sup> Ao tratar sobre a questão da importância das humanidades e das artes no processo educativos, Nussbaum defende: “Os cidadãos não conseguem se relacionar de maneira adequada com o mundo complexo que os rodeia unicamente por meio do conhecimento factual e da lógica. A terceira qualidade do cidadão, intimamente

A autora não está preocupada em perquirir sobre a satisfação das pessoas com relação ao quanto de recursos elas podem comandar, como Sen, mas quer saber o que as pessoas podem realmente fazer ou ser, informadas intuitivamente pela ideia de uma vida digna (NUSSBAUM, 2000; 2013). Para além do mero uso comparativo do espaço das capacidades, Nussbaum quer “articulate an account of how capabilities, can provide a basis for central constitutional principles that citizens have a right to demand from their governments<sup>122</sup>” (NUSSBAUM, 2000, p. 12).

A comparação de qualidade de vida das pessoas por meio da abordagem das capacidades como sugere Sen é vista por Nussbaum (2000) de modo positivo por se fazer como uma alternativa às medidas realizadas apenas pela aferição do PIB *per capita* e pelo método utilitarista. Mas a autora ressalta que, para ser efetiva, a utilização da abordagem das capacidades na comparação entre países deve ser acompanhada de uma concepção normativa pautada nos direitos humanos que remeta a ações a partir dos dados coletados. Assim, a lista de “capacidades humanas centrais” contém as capacidades eleitas como as “mais envolvidas na definição das condições mínimas para uma vida humana digna”, sendo “consideradas direitos humanos centrais, em função dos quais a justiça social básica é definida” (NUSSBAUM, 2013, p. 204).

As capacidades centrais, nessa perspectiva, são direitos fundamentais dos indivíduos necessários para uma vida decente, devendo ser radicalmente inegociáveis de tal maneira que todos os cidadãos tenham direito a um nível mínimo de todas as capacidades (NUSSBAUM, 2013). Caso não se atinja esse nível mínimo em qualquer das capacidades, ocorre uma “falha de justiça básica, não importa quão avançadas estejam em todas as outras” (NUSSBAUM, 2013, p. 205).

Com isso, ao afirmar que “an approach to international development should be assessed for its ability to recognize these problems [relativos à condição de pobreza] and to make recommendations for their solution<sup>123</sup>” (NUSSBAUM, 2000, p. 5), a autora, com sua abordagem das capacidades, parece corroborar a ênfase do caráter normativo das prescrições

---

relacionada às outras duas, é o que podemos chamar de imaginação narrativa. Isso significa a capacidade de pensar como deve ser se encontrar no lugar de uma pessoa diferente de nós, de ser um intérprete inteligente da história dessa pessoa e de compreender as emoções, os anseios e os desejos que alguém naquela situação pode ter” (NUSSBAUM, 2015, p. 95 - 96).

<sup>122</sup> Tradução livre da autora: *articular uma descrição de como as capacidades podem fornecer uma base para os princípios constitucionais centrais que os cidadãos têm o direito de exigir de seus governos.*

<sup>123</sup> Tradução livre da autora: *A avaliação de uma abordagem do desenvolvimento internacional deve ser realizada pela verificação da sua capacidade de reconhecer esses problemas e fazer recomendações para solucioná-los.*

dos RDHs, como forma de otimizar o princípio da dignidade a partir de uma perspectiva das capacidades aliada à de direitos humanos e fundamentais.

### 2.2.2 Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos

A faceta jurídica do novo modo de lidar com o problema do desenvolvimento revela-se pela desconstrução do Direito Internacional do Desenvolvimento, centrado num desenvolvimento econômico estatal dissociado de outros fatores fundamentais para o bem-estar das pessoas, para o Direito Humano ao Desenvolvimento, que estabelece o direito ao desenvolvimento, formalizado pela *Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento* de 1986, como um direito humano, “um direito subjetivo, responsável por conferir uma faceta individual e coletiva de direitos, que deve ser assegurado e protegido em todas as suas manifestações” (SATIRO; MARQUES, 2016, p. 27).

Desde o seu Preâmbulo e artigo 1, parágrafo primeiro, a Declaração de 1986 estabelece o direito ao desenvolvimento como um direito humano:

O direito ao desenvolvimento é um *direito humano inalienável*, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013, p. 497, grifo nosso).

Com a emergência de países “descolonizados”, como o Brasil e outros da América Latina, marcados por um longo e recente período de ditadura militar, na década de 1970 formula-se um novo arranjo político que leva a uma agenda internacional integrada a questões afeitas ao “combate à pobreza estrutural, a redemocratização, a multipolaridade, a transferência de recursos e tecnologias, dentre outras questões que apontam para a consagração do desenvolvimento como uma problemática não só de política nacional, como também internacional” (SATIRO; MARQUES, 2016, p. 25).

Em 1972, Keba Mbaye deu publicidade ao termo “direito ao desenvolvimento” destacando, em aula inaugural do Instituto Internacional de Direitos Humanos, a necessidade de proteger a dignidade humana. Este direito foi reconhecido, em 1977, pela Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, ganhando seu marco jurídico-positivo com a *Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento*, em 1986, que deu visibilidade à visão do *desenvolvimento centrado nas pessoas* e voltado a uma *justa distribuição de rendas*.

Quanto à centralidade dos seres humanos no processo de desenvolvimento, tanto no Preâmbulo quanto no artigo 2, parágrafo primeiro, da Declaração consta: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, p. 497 - 498). Da mesma forma, a questão da justa distribuição de rendas aparece desde o Preâmbulo e é confirmada no artigo 8, parágrafo primeiro, no qual se diz:

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e *distribuição equitativa da renda* (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013, p. 498, grifo nosso).

Não obstante as forças que elevaram o desenvolvimento como um direito humano, a sua implementação não é livre de controvérsias. Os embates políticos em torno do direito ao desenvolvimento podem ser resumidos na questão da *responsabilidade* de sua promoção e de seu financiamento: quem deve arcar com ela?

Sengupta (2002) esclarece:

Para realizar esse processo de desenvolvimento ao qual toda pessoa tem direito, em virtude de seu direito ao desenvolvimento, há responsabilidades que devem ser partilhadas *por todas as partes envolvidas*: ‘os estados operando nacionalmente’ e ‘os estados operando internacionalmente’ (SENGUPTA, 2002, p. 67, grifo nosso).

Nessa lógica, *O Pacto de Desenvolvimento* apresentado por Especialistas Independentes, em 1998, estabelece que os países em desenvolvimento possuem *obrigações recíprocas* com o Sistema da ONU, as instituições financeiras internacionais e os doadores bilaterais (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005). No entanto, na prática, a responsabilidade pelo desenvolvimento não é aceita por todos os envolvidos. Esta celeuma leva alguns países ricos a simplesmente não reconhecerem a existência do direito ao desenvolvimento de modo a se absterem da responsabilidade de implementá-lo.

Comparando o *Pacto de Desenvolvimento* com o *Acordo de Parceria de Cotonou*<sup>124</sup>, para detectar em que medida o Acordo atende à abordagem do Pacto, Nwauche e Nwobike

---

<sup>124</sup> “O Acordo de Cotonou é o quadro geral para as relações da UE com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Foi adotado em 2000 para substituir a Convenção de Lomé de 1975. Trata-se do acordo de parceria mais completo existente entre países em desenvolvimento e a UE, abrangendo as relações da UE com 79 países, incluindo 48 países da África Subsariana. O Acordo de Cotonou tem como objetivo reduzir a pobreza e, a prazo, erradicá-la, e contribuir para a integração progressiva dos países ACP na economia mundial. O acordo assenta em três pilares: cooperação para o desenvolvimento, cooperação económica e comercial

(2005) percebem, entre os pontos em comum, o fato de ambos objetivarem a redução da pobreza, visarem promover acordos de desenvolvimento entre os países do Norte e os do Sul e terem natureza contratual. O Acordo reconhece o princípio da igualdade, da não-discriminação, de participação, o respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito. No entanto, no que toca à “reciprocidade de obrigações”, o Acordo se omite.

Essa ausência “foi sem dúvida influenciada pelas instituições financeiras internacionais e pelos países doadores em relação ao discurso sobre o direito ao desenvolvimento” (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 107), pois para os países desenvolvidos, a sua obrigação de cooperar é de caráter apenas genérico, o que significa que toda assistência prestada se dá em razão de um dever moral ou humanitário, mas não jurídico. Por assim considerar, a Declaração de 1986 foi deliberadamente omitida do Acordo, motivo por que excluiu do debate sua posição quanto ao direito ao desenvolvimento.

Eximindo-se dessa responsabilidade, esses países demonstram também que o respeito aos direitos humanos ou a sua promoção é apenas incidental, vindo com reserva a vinculação das obrigações internacionais de direitos humanos ao processo de desenvolvimento nacional. Os conflitos de interesses dessa natureza dificultam, senão implodem, a realização do direito ao desenvolvimento e fazem ver o lapso entre a retórica do direito ao desenvolvimento e a sua prática (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005).

É por isso que o direito ao desenvolvimento como direito humano levanta questões que dividem fundamentalmente o mundo atual no que diz respeito às ideias de justiça, igualdade e prioridades da política internacional (SENGUPTA, 2002). E essa associação com as questões de justiça e igualdade é que torna o direito ao desenvolvimento essencialmente distinto das tradicionais políticas e programas para o desenvolvimento que ora o entendem como o aumento do PIB, ora como suprimento das necessidades básicas, ora como melhoria do índice de desenvolvimento humano.

Os RDHs têm concebido as capacidades básicas como um *direito de todos*, uma vez que a “conquista e a expansão de um conjunto de capacidades básicas não é considerada só algo ao que os seres humanos têm um direito moral, nem só uma meta que as pessoas de boa vontade podem propor, mas um direito de todos os que sofrem privações dessas capacidades” (O’DONNELL, 2013, p. 18).

Para O'Donnell (2013), essa postura do PNUD é considerada “institucionalmente corajosa”, pois coloca em pauta direitos comumente negados ou ignorados por grande parte da Ciência Política, ou considerados impraticáveis por correntes filosóficas atuais da teoria ética, já que “as propostas do direito ao desenvolvimento dos povos em situação de pobreza extrema parecem inexecutáveis em razão de muitas impossibilidades que se inscrevem no processo de concentração de riqueza, renda e poder atual” (REZENDE, 2016a, p. 16).

Os RDHs têm afirmado esses direitos e o têm associado a uma discussão sobre os direitos humanos, uma vez que, quando determinadas capacidades (como níveis mínimos de alimentação, saúde, educação) são pautados como direitos, os interesses humanos a elas vinculados (dignidade, integridade física), passam a ser considerados como direitos do mesmo modo fundamentais e exigíveis. A insistência dos RDHs na tentativa de buscar o direito ao desenvolvimento e suas ligações com os direitos humanos, mesmo que possam ser interpretados como uma promessa intangível, é ainda “capaz de produzir algumas expectativas de melhora, as quais amenizam a sensação de que todo e qualquer desenvolvimento social favorecedor dos seguimentos mais pobres está suspenso” (REZENDE, 2016a, p. 16).

Entre os conceitos desenvolvimento humano e direitos humanos há, como elementos em comum, o fato de ambos começarem e terminarem pelos seres humanos; questionarem quais podem ser as condições, os direitos, e/ou as capacidades mínimas que permitam aos seres humanos usufruir de uma vida “apropriada”. No entanto, são conceitos que têm origem diversa: enquanto a noção de desenvolvimento humano tem como referência o contexto social, a de direitos humanos se relaciona ao sistema jurídico de prevenção e reparação da violência estatal (O'DONNELL, 2013).

Entre os fatores que levaram à convergência de ambos está, de um lado, o fato de, em 2000, o RDH centrar a discussão nos direitos humanos e, de outro, o fato de estudiosos e militantes dos direitos humanos estarem mais atentos aos fatores sociais. Rezende (2016a) considera que, no RDH de 2000, há um visível esforço em atrelar a perspectiva de desenvolvimento humano à de direitos humanos, ao afirmar que a prevalência dos direitos humanos facilita o rompimento da situação de pobreza em que vive grande parcela da população.

O'Donnell (2013) destaca que ambas as correntes, a do desenvolvimento humano e a dos direitos humanos

[...] se ocupam de conjuntos de condições e capacidades que, nos termos de Sen, são valiosos na medida em que permitem aos indivíduos eleger livremente os funcionamentos (isto quer dizer, os cursos de ação que determinam o que eles realmente fazem e são) apropriados a sua condição de seres humanos que (...) partilham a condição – e a conseguinte dignidade – de ser agentes (O'DONNELL, 2013, p. 18).

Também há a pretensão universalista de fazer ambos os conceitos convergirem no que tange à realização e defesa de direitos, de condições sociais e de capacidades básicas, por seu intermédio. Adeptos das perspectivas do desenvolvimento humano e direitos humanos se perguntam sobre quais seriam as condições e direitos básicos de todos os indivíduos, independente da condição social, cultural e biológica de cada um (O'Donnell, 2013).

Quando se aproxima da perspectiva dos direitos humanos, o desenvolvimento humano aproxima-se também da abordagem do direito ao desenvolvimento e se torna, ele mesmo, um auxílio para as forças promotoras do sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

Ainda assim, há que se notar que as tentativas de elaborar estratégias para o desenvolvimento humano em conformidade com os direitos humanos são contrapostas, nos próprios relatórios, pelas dificuldades estruturais com as quais se deparam nas suas análises da conjuntura global.

Quanto às dificuldades, o RDH de 2015 expressa:

Subsistem desafios de monta, desde a pobreza persistente e as desigualdades opressivas às alterações climáticas e à sustentabilidade ambiental em geral, passando pelos conflitos e situações de instabilidade. Todas estas situações criam obstáculos à possibilidade de as pessoas participarem plenamente na realização de um trabalho digno, pelo que continua por explorar um enorme potencial humano (PNUD/RDH, 2015, p. iii).

Todas estas questões são cada vez mais difíceis de resolver face ao ritmo acelerado das mudanças registradas no mundo do trabalho, provocadas pela globalização e pela revolução tecnológica. A globalização tem gerado ganhos para alguns e perdas para outros. A revolução digital criou novas oportunidades, mas também deu origem a novos desafios, como os contratos irregulares e o trabalho a curto prazo, os quais se encontram assimetricamente distribuídos entre os trabalhadores altamente qualificados e os não qualificados (PNUD/RDH, 2015, p. iii).

E mais adiante:

Três em cada quatro pessoas no mundo não têm um trabalho com contrato permanente a tempo inteiro; três em cada cinco trabalhadores por conta de outrem estão em regime de trabalho a tempo parcial ou temporário. As cadeias de valor mundiais estão, pois, associadas a insegurança económica. Ao criar vencedores e vencidos, a globalização do trabalho tem tido impactos de desenvolvimento humano assimétricos entre os países, dentro dos países e entre os trabalhadores (PNUD/RDH, 2015, p. 114).

Em contraposição a isso, ao travar “uma luta contra a sensação, o sentimento, a convicção de que os problemas sociais oriundos da pobreza extrema não têm qualquer solução” (REZENDE, 2017a, p. 321), esse relatório faz uma série de prescrições sobre como realizar políticas e estratégias para reforçar o desenvolvimento humano através do trabalho - como será demonstrado no próximo tópico.

Com isso, as dualidades, ambiguidades e ambivalências dos relatórios aparecem

[...] quer nas promessas, expectativas e perspectivas de construção de avanços coletivos, de ampliação das liberdades e da geração de melhores equilíbrios de poder através de suas propostas de ampliação da participação política – RDH de 1993, 1995 e 2002 – fundada na governança e na governação – RDH de 2010, quer nas formas de retratar uma dada realidade econômica e política atual, negadora da possibilidade e da probabilidade de construção de um mundo onde os mais pobres tenham, de fato, o destino em suas mãos (BAUMAN, 1999b, 2000, 2001) nos moldes amplamente defendidos por Amartya Sen (2006, 2008, 2010) em sua abordagem sobre a necessidade de ampliação das capacidades (profissionais, educacionais e políticas) daqueles segmentos populacionais que vivem em situação de privação e impotência extremas (REZENDE, 2017a, p. 305-306).

Isto é, paralelamente à construção de um discurso que indica formas de mudanças diversas, há um modo de processamento da vida econômica, política e social atual que inviabiliza a concretização real e duradoura dos planos para o desenvolvimento humano.

Outrossim, embora os RDHs concordem que políticas, ações e procedimentos devam combater as mazelas que assolam as sociedades de todo o mundo (a pobreza extrema, a fome, a miserabilidade, o analfabetismo, a inacessibilidade à saúde, à educação e à moradia adequada), tem-se a impressão de que seus produtores almejam que todos os Estados, organismos internacionais e as organizações da sociedade civil tenham interesse na implantação de políticas de combate à pobreza. Isto gera uma “visão que despolitiza os embates políticos no interior de tais organismos e organizações” (REZENDE, 2017b, p. 260) e diminui, ainda mais, as chances de que suas prescrições atinjam seu objetivo.

### **2.2.3 Desenvolvimento Humano, Direitos Humanos e Trabalho Decente no RDH de 2015**

Pelo conjunto de transformações políticas, econômicas e sociais derivado da crise econômica da década de 1970, a necessidade de reestruturação produtiva colocou em movimento a flexibilização das relações de trabalho de modo a adequar o mundo do trabalho aos processos de mundialização e globalização (AMORIM, 2003).

Nos anos que se seguiram, eram predominantes as ideias relacionadas ao fim do trabalho, ao esvaziamento dos sujeitos coletivos associados ao mundo do trabalho e ao descredenciamento do mundo do trabalho como um lugar de constituição de identidades e sujeitos coletivos. Vigia a ideia de que o processo de desenvolvimento tecnológico globalizado, que produzia um desemprego estrutural, levaria, inevitavelmente, à diminuição ou ao progressivo desaparecimento do trabalho formal, protegido, estável, regulado (ABRAMO, 2015). Assim que, no final da década de 1980, o Consenso de Washington trouxe, entre suas dez regras<sup>125</sup>, a regra da desregulamentação das leis trabalhistas.

Paralelamente, na década de 1990, influenciada pelas discussões da *Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social*, realizada em 1995, que afirmava a importância do emprego na agenda internacional (ALVES, 1997), a OIT, em 1998, lançou a *Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho*.

No ano seguinte houve a formalização do conceito de trabalho decente, com o estabelecimento da *Agenda do Trabalho Decente*. Na tentativa de frear os avanços da precarização internacional do trabalho, a Declaração de 1998 destacou a valorização do trabalho e dos direitos trabalhistas e obteve como consequência prática expressivo fortalecimento da cooperação técnica da OIT nas áreas de combate ao trabalho infantil, ao trabalho forçado, à não discriminação, entre outras, em várias regiões do mundo (ABRAMO, 2015).

Os últimos anos da década de 2000, no entanto, amargaram as consequências de uma nova crise econômica causada pela especulação do capital financeiro que eclodiu em setembro de 2008. Os efeitos negativos sobre a produção, o emprego e as outras dimensões da *Agenda do Trabalho Decente* representaram ameaças para os avanços que haviam sido realizados em relação ao combate à pobreza. Concomitantemente, houve abertura para trazer à baila a discussão do trabalho decente por meio da afirmação da necessidade da valorização do trabalho e dos direitos a ele associados em muitos fóruns nacionais, regionais e internacionais (ABRAMO, 2015).

Antes da crise de 2008, a OIT havia lançado, em 2007, seu *Relatório Anual*, no qual apresentou números alarmantes da crise global do emprego, “uma das expressões mais claras dos resultados negativos produzidos pelo processo de globalização” (OIT, 2007 *apud* ABRAMO, 2015, p. 31).

---

<sup>125</sup> São elas a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a reforma tributária, os juros de mercado, o câmbio de mercado, a abertura comercial, o investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), a privatização das estatais, a desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e o direito à propriedade intelectual.

Em vista disso tem-se que, não obstante as taxas de crescimento econômico terem sido relativamente elevadas no período de 1995 a 2005 e conquanto se constate que crescimento econômico não implica, automaticamente em desenvolvimento (HAQ, 1995), a economia mundial não havia proporcionado de modo adequado a criação de novos empregos, deixando muitos jovens fora do mercado de trabalho.

De acordo com o *Relatório Anual* de 2007, na época, eram 86,3 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos desempregadas. Além disso, consta que 1,4 bilhão de trabalhadores do mundo vivia em situação de pobreza, auferindo rendimentos inferiores a 2 dólares diários. Entre estes, 550 milhões viviam em situação de extrema pobreza, com menos de 1 dólar por dia.

Diferentemente das políticas implementadas por diversos países no enfrentamento das crises econômicas internacionais das décadas de 1980 e 1990, as dos anos de 2000

[...] caracterizaram-se por apresentar uma forte convergência relacionada à *revalorização do papel do Estado*<sup>126</sup>, assim como à importância e conveniência da aplicação de políticas anticíclicas combinando políticas macroeconômicas e de investimento (com o objetivo de deter a desaceleração econômica e a recessão), políticas de mercado de trabalho (com o objetivo de promover a criação ou a conservação dos empregos) e políticas de proteção social (com o objetivo de aumentar a cobertura ou duração dos benefícios e assegurar níveis mínimos de renda à população mais afetada) (ABRAMO, 2015, p. 55, grifo nosso).

Assim, estimulados pelo aprofundamento da crise do trabalho do início da década de 2010, a questão do trabalho decente aparece com renovado interesse frente ao processo de globalização inequitativo, pautando-se nos pressupostos do trabalho como via fundamental para a superação da pobreza, das desigualdades e da exclusão social; do trabalho como uma das formas diretas pelas quais o desenvolvimento pode favorecer as pessoas; e do trabalho como a via fundamental de inclusão social, condição básica para uma vida digna, para o exercício da cidadania e para o fortalecimento da democracia (ABRAMO, 2015).

É nesse cenário que o RDH de 2015, intitulado *O trabalho como motor para o desenvolvimento humano*, busca tratar das questões referentes ao trabalho sob a perspectiva do desenvolvimento humano.

---

<sup>126</sup> Os RDHs da década de 2000 também acompanham a tendência de valorizar o papel do Estado, ora mais, ora menos, relativizado no processo de governança. No RDH de 2000, tem-se: “The state can never relinquish its responsibility for adopting policies to eradicate poverty. But it is not the sole duty bearer. In a market economy and open society, socio-economic progress that leads to poverty eradication depends on actions of private agents in business and civil society—communities, families, trade unions, employers, the media, NGOs, religious groups and others” (UNDP, 2000, p. 79).

O fato de que o trabalho decente pode ser considerado direito humano, como discutido anteriormente, e a perspectiva do desenvolvimento humano se atrelar à dos direitos humanos possibilita que a noção de trabalho decente seja corroborada pela de desenvolvimento humano e vice-versa, numa relação “sinérgica”, como expresso no RDH de 2015. De um outro olhar, talvez possa supor que, sendo ambos, o trabalho decente e o desenvolvimento humano, direitos humanos, sua relação seria a de reforço mútuo no entendimento de que não há hierarquia entre os direitos humanos, sendo eles iguais e interdependentes entre si (OHCHR, 2013).

De um modo ou de outro, a partir do conteúdo presente no RDH de 2015, como a relação entre desenvolvimento humano e trabalho decente é estabelecida?

Levando-se em conta a perspectiva do desenvolvimento humano presente nos RDHs, percebe-se que a noção de trabalho vai muito além daquela restrita aos conceitos econômicos, visto permitir também o melhoramento das capacidades do indivíduo ao proporcionar-lhe conhecimentos e competências. Assim, para que o trabalho possa trazer benefícios ao desenvolvimento humano, é necessário que, além de produtivo, ele seja gratificante, útil e capaz de promover o potencial e a criatividade humanos, trazendo benefícios não só para o próprio trabalhador e sua família, mas também para a sociedade, de modo que, ao desenvolver um trabalho sustentável, tais benefícios alcancem, da mesma forma, as futuras gerações.

O trabalho é tratado a partir de uma perspectiva ampla, o que inclui o exercício das mais diversas atividades, como trabalho remunerado ou não remunerado, trabalho formal ou informal, trabalho realizado fora ou no âmbito familiar. Na visão do relatório em questão, “o trabalho é qualquer atividade conducente não só à produção e ao consumo de bens e serviços, mas que também vai além da produção destinada a gerar valor econômico” (PNUD, 2015, p. 34). Dessa forma, como parte do mundo do trabalho incluem-se os postos de trabalho e emprego, assalariado ou autônomo; o trabalho de cuidado não-pago, tais como a coleta de água/combustível, o cuidado aos doentes, o preparo de alimentos, o cuidado a crianças e o trabalho de limpeza<sup>127</sup>; o trabalho voluntário, tanto informal quanto organizacional; e o trabalho criativo, que implica atividades de escrita, arquitetura, escultura, poesia, fotografia, pintura, composição musical, animação, dança, dramaturgia, *design*, entre outras (UNDP, 2015).

A sinergia existente entre trabalho e desenvolvimento humano se daria da seguinte forma: à medida que gerar rendimentos, subsistência, segurança, capacitação das mulheres,

---

<sup>127</sup> No RDH de 2015, em português, essa categoria é restringida à de “trabalho doméstico”, subdividida em lides domésticas e prestação de cuidados.

participação, voz, dignidade, reconhecimento, criatividade e inovação, o trabalho passará a reforçar o desenvolvimento humano, que, por sua vez, irá melhorar as condições de trabalho por meio de diferentes canais, como o acesso à mais saúde, mais conhecimento, mais competências, consciencialização, capital humano, oportunidades e escolha (PNUD, 2015).

O caminho inverso também pode ocorrer. Se o entorno possibilita ao indivíduo acesso à saúde, educação, habitação, oportunidades, escolhas, etc., suas chances de obter um trabalho que gere rendimentos, segurança, reconhecimento, etc. aumentam. Quando, no entanto, o indivíduo está imerso em uma realidade que o impede de ter acesso a direitos básicos, ele fica sujeito a diversos tipos de vulnerabilidades. Por exemplo,

[...] os jovens com baixa escolaridade e com poucas oportunidades econômicas estão predispostos a ser recrutados por extremistas, cada vez mais através da Internet. Na Somália, por exemplo, a adesão dos jovens à milícia Al Shabaab é impulsionada pela elevada taxa de desemprego, por uma escolaridade insuficiente e pela fraca participação política (PNUD, 2015, p. 90).

Por essa razão, o relatório insiste em afirmar que a relação entre trabalho e desenvolvimento humano não é automática, pois a realização do trabalho pode se dar sob boas condições ou sob condições precárias.

Assim, para que se avalie a relação entre trabalho e desenvolvimento humano, faz-se necessário verificar a qualidade do trabalho (se é seguro, se é bem-remunerado, se é excessivo), o valor social do trabalho (o alcance contributivo do trabalho para objetivos sociais comuns), o grau de satisfação e felicidade dos trabalhadores (o trabalho é uma fonte de tristeza ou de satisfação?), se os trabalhadores possuem voz e participação (formadas a partir de organizações coletivas entre trabalhadores que lutam por direitos), se o trabalho é sustentável (favorece a sustentabilidade do planeta e garante trabalho para as futuras gerações), se é submetido à discriminação e violência (em razão de gênero, etnia, raça, deficiência ou orientação sexual) e se ocorre em situações de conflito e pós-conflito (PNUD, 2015). Essa verificação é necessária porquanto “os direitos dos trabalhadores contribuem para o desenvolvimento humano, garantindo os direitos humanos, a liberdade humana e as normas laborais. A proteção social fomenta o desenvolvimento humano” (PNUD, 2015, p. 41).

Por essa avaliação, pode-se inferir que o trabalho realizado para reforçar o desenvolvimento humano se alinha com o que a OIT estabelece como “trabalho decente”. De modo distinto, quando realizado “em condições de abuso e exploração que violam (...) direitos humanos básicos e destroem [a] dignidade [da pessoa]” (PNUD, 2015, p. 46), o trabalho se opõe ao desenvolvimento humano. Os tipos de trabalho que restringem as opções de vida da

pessoa são: o *trabalho forçado*, o trabalho infantil e o realizado por vítimas de tráfico humano. Esses tipos de trabalho impedem qualquer possibilidade de desenvolvimento humano, porquanto violam direitos humanos, remuneram de forma injusta, destroem a dignidade humana, subtraem a liberdade, a autonomia e a segurança (PNUD, 2015).

O sintagma “trabalho forçado” é utilizado pelo relatório para apontar uma das formas que prejudicam o desenvolvimento humano, cuja forma mais cruel seria a *escravidão* e a *servidão por dívida* a relação laboral mais comum. Nas palavras do relatório:

A forma mais extrema de trabalho forçado é a escravatura, que ainda prevalece em algumas partes do mundo. Uma relação laboral mais comum próxima da escravatura é a servidão por dívidas. Em algumas partes do mundo, em tempos de escassez, os camponeses e indígenas pobres podem aceitar adiantamentos de salário ou pequenos empréstimos que se acumulam constantemente até ser impossível pagá-los, tornando-os escravos do seu senhorio ou empregador [...]. Desta forma, o trabalho por dívidas acontece frequentemente quando os trabalhadores recebem salário adiantados e são depois empurrados para contraírem dívidas cada vez maiores que não conseguem [pagar] (PNUD, p. 47 - 50).

O trabalho forçado é compreendido como “um dos tipos de trabalho que mais prejudicam o desenvolvimento humano, destruindo as escolhas e as liberdades dos cidadãos. Inclui trabalho ou serviços extorquidos a qualquer pessoa sob ameaça de qualquer castigo e para os quais essa pessoa não se ofereceu voluntariamente” (PNUD, 2015, p. 47), excetuados o serviço militar obrigatório, as obrigações cívicas normais ou uma condenação por um tribunal, desde que tudo tenha sido cumprido sob a supervisão e controle de autoridade pública competente.

O tráfico de seres humanos para a exploração laboral também é um tipo de trabalho forçado. “Normalmente envolve o sequestro dos trabalhadores e o seu transporte para outro país para trabalho sexual, trabalho doméstico ou trabalho ilegítimo em explorações agrícolas ou unidades fabris clandestinas (as *sweatshops*)” (PNUD, 2015, p. 47).

Contra os tipos de trabalho que prejudicam e fortalecem práticas laborais que reforcem o desenvolvimento humano, o RDH de 2015 advoga pela necessidade de esforços políticos e estratégias em três áreas: 1) na criação de oportunidades de trabalho, 2) na *garantia de bem-estar do trabalhador* e 3) nas ações focadas no desenvolvimento humano. Essas estratégias se articulam com a *agenda para a ação* proposta pelo relatório, da qual a *Agenda do Trabalho Decente*, estabelecida pela OIT, faz parte, uma vez que ela estaria de acordo com os preceitos do desenvolvimento humano, sendo, portanto, capaz de reforçá-lo em cada um de seus pilares. São eles: 1) criar empregos e desenvolver as empresas, 2) *normas e direitos no trabalho*, 3)

proteção social, governação e 4) diálogo social. Esses pilares auxiliam no desenvolvimento humano na medida que:

*A criação de emprego e o desenvolvimento de empresas* proporcionam rendimento e meios de subsistência aos indivíduos, constituem instrumentos fundamentais para a equidade, são um meio de participação e de promoção da autoestima e da dignidade. Os *direitos dos trabalhadores* contribuem para o desenvolvimento humano, garantindo os direitos humanos, a liberdade humana e as normas laborais. A *proteção social* fomenta o desenvolvimento humano, assegurando redes de segurança, protegendo as pessoas contra riscos e vulnerabilidades e prestando serviços sociais. O *diálogo social* alimenta o desenvolvimento humano através de uma ampla participação, da capacitação e da coesão social (PNUD, 2015, p. 27).

Discorrendo-se sobre esses pilares do trabalho decente, busca-se recomendar ações que intervenham nas relações laborais e definam agendas públicas cujo objetivo seja promover o máximo possível o desenvolvimento humano.

Para análise deste trabalho, prossegue-se no enfoque do segundo pilar do trabalho decente, que visa à garantia dos direitos humanos, à liberdade humana e às normas laborais para os trabalhadores, e harmoniza-se com o segundo campo de políticas e estratégias para a garantia de bem-estar do trabalhador. Procede-se, dessa forma, tendo-se em vista que é nesses pontos que o relatório enfatiza o *papel do direito* na promoção do trabalho decente em vistas ao desenvolvimento humano.

Sem perder de vista que o RDH em análise é de caráter global e, portanto, não se atém às especificidades da realidade brasileira, tomam-se as recomendações por ele produzidas como parâmetros de ordem geral, a serem cumpridas de acordo com as possibilidades locais, como comandos de otimização.

As estratégias apresentadas no RDH de 2015 para garantia do bem-estar dos trabalhadores se ramificam em três: 1) garantia de direitos e benefícios dos trabalhadores, 2) extensão da proteção social e 3) combate às desigualdades.

O relatório afirma que os direitos dos trabalhadores são direitos humanos e como tais possuem valor intrínseco e instrumental, servindo tanto para proporcionar às pessoas proteção e segurança quanto para “assegurar que mantenham uma parte equitativa do rendimento, segurança, oportunidades criativas, interação social e outros benefícios relacionados com o trabalho” (PNUD, 2015, p. 178). Quando a relação de trabalho assegura que os direitos e benefícios resultantes estejam além da adequação, dizendo respeito também a um ambiente que enseje mais produtividade, segurança e capacitação, ela é considerada uma relação de trabalho “positiva”. Desse modo, a busca pela redução das relações de trabalho “negativas”

(que se estabelecem pelo uso de trabalho forçado, trabalho infantil e realizado por vítimas de tráfico humano) incluiria a garantia dos direitos e benefícios dos trabalhadores e a eliminação da exploração, dos abusos, da insegurança e da destruição da dignidade do trabalhador (PNUD, 2015).

Na *garantia de direitos e benefícios dos trabalhadores*, incluem-se, além de outras, a criação de legislação e a regulamentação destinadas a proteger os “milhões de trabalhadores em todo o mundo que desenvolvem atividades prejudiciais ao desenvolvimento humano ou trabalho de alto risco” (PNUD, 2015, p. 179) e incluem: a) a adoção de políticas salariais e de combate ao desemprego bem formuladas e b) a proteção dos direitos dos trabalhadores e a garantia da sua segurança.

Na adoção de políticas salariais e de combate ao desemprego bem formuladas são incluídos o seguro de desemprego e o salário mínimo para proteção e segurança dos trabalhadores. O relatório recomenda que se considere o aumento do salário mínimo em conjunto com sua complementação com créditos fiscais, a fim de assegurar aos trabalhadores pobres, um rendimento de subsistência.

Na proteção dos direitos dos trabalhadores e na garantia da sua segurança, dá-se enfoque à *Carta dos Direitos dos Trabalhadores*, formada por oito convenções<sup>128</sup> sobre liberdade de associação, trabalho forçado, discriminação, trabalho infantil e sobre trabalhadores domésticos. Esses acordos orientadores da proteção do trabalhador devem ser seguidos e aplicados pelos Estados com os objetivos de: a) ratificar e implementar as oito convenções juntamente com mecanismo de reportes sobre os progressos na sua aplicação. Para tanto, afirma o relatório: “[...] se for necessário apoio nessa matéria, a comunidade mundial deve aumentar os esforços de assistência técnica e financeira” (PNUD, 2015, p. 180); e b) introduzir quadros jurídicos e reforçar a legislação para melhorar e proteger os direitos dos trabalhadores e eliminar todos os tipos de abuso. O relatório sugere que os direitos, a segurança e as condições de trabalho sejam contemplados em um desses quadros.

A *extensão da proteção social* é uma estratégia que amplia o conceito da proteção social para abarcar os conceitos de segurança social, assistência social e rede social com o objetivo de levar ao aumento do bem-estar dos trabalhadores bem como promover o reforço das escolhas dos indivíduos no quadro da sua vida ativa.

---

<sup>128</sup> As convenções são sobre 1) trabalho forçado nº29, 1930; 2) liberdade de associação e proteção do direito de organização nº87, 1948; 3) direito de organização e de negociação coletiva nº98, 1949; 4) igualdade salarial nº 100, 1951; 5) abolição do trabalho forçado nº105, 1957; 6) discriminação no emprego e profissão nº111, 1958; 7) idade mínima nº138, 1973; e 8) as piores formas de trabalho infantil nº182, 1999.

Para tanto, recomendam-se programas de transferências sociais em dinheiro e em espécie, recursos que possam ser mobilizados por meio de impostos progressivos, da reestruturação de despesas, da eliminação de subsídios e regimes contributivos mais amplos, de modo a inserir parte considerável da população ativa no setor formal.

Além disso, aponta-se para a conjugação da proteção social com as estratégias de trabalho adequadas que sirvam como uma rede de proteção social, de tal modo que os mais desfavorecidos obtenham oportunidade de trabalho. Visa-se, com isso, vincular a proteção social à formação e à assistência a fim de abrir vagas de emprego e contribuir para a reintegração dos indivíduos desempregados ao mercado de trabalho. Para o alcance desse objetivo, duas ações se apresentam como necessárias: medidas compensatórias em matéria de proteção social e medidas corretivas referentes ao mercado de trabalho, em benefício dos trabalhadores em sua relação com a empresa e em relação ao salário, em relação também às desigualdades que afetam grupos desfavorecidos como jovens e mulheres.

Também, sugere-se que seja garantido um rendimento de subsistência, chamado de “rendimento de cidadania” independente do mercado de trabalho, importante providência à tendência do aumento do desemprego devido à automatização, cujo efeito são alterações nos postos de trabalho e mesmo o seu desaparecimento. O objetivo desse rendimento é “permitir que as pessoas subsistam sem trabalho remunerado” (PNUD, 2015, p. 185). Quanto a isso, sugere o relatório:

Uma possível opção, que aumentaria a capacidade dos indivíduos de concentrar o seu tempo em formas de trabalho não remunerado que possam reforçar o desenvolvimento humano, seria proporcionar a todos os cidadãos um crédito fiscal incondicional, que poderia ser constituído à medida que a recompensas pelo trabalho remunerado decrescem (PNUD, 2015, p. 185).

Outra medida para a ampliação da proteção social seria a adequação dos programas de proteção social, com êxito, nos contextos locais. Isso diz respeito a programas de transferência de rendimentos ou de transferências de rendimentos condicionadas que representam uma fonte de proteção social. A esse respeito servem de exemplo o Brasil, com o Programa Bolsa Família, e o México, com o Prospera. O relatório acrescenta:

Estes programas proporcionam apoio ao rendimento para famílias pobres e reforçam as capacidades humanas, aumentando os fundos destinados à educação e aos cuidados de saúde para crianças. As transferências condicionadas de rendimento sob diferentes formas têm também sido úteis na abordagem dos riscos do mercado de trabalho relacionadas com as crises, como a crise dos preços do café da Nicarágua (PNUD, 2015, p. 185).

Por último, recomenda-se a concretização de programas de garantia de emprego direto, a exemplo dos programas da Argentina, do Nepal e da Índia.

O *combate às desigualdades* diz respeito ao enfrentamento dos desafios estruturais que bloqueiam o progresso humano e têm aumentado, ameaçando o desenvolvimento humano ao provocar disparidades de capacidades e de escolha das pessoas.

Nesse sentido, o relatório recomenda a formulação e implementação de estratégias de crescimento do emprego em prol das populações pobres, para quebrar o ciclo gerador de desigualdades. Tais estratégias incluiriam a criação de trabalho nos setores em que a maior parte dos pobres laboram, a ampliação do acesso das famílias pobres aos serviços sociais básicos (saúde, educação, água potável e saneamento), bem como a recursos produtivos (insumos, crédito e finanças).

Também, recomenda-se dar apoio complementar por meio de mecanismos de *marketing*, investimentos em infraestruturas físicas (como estradas de acesso nas zonas rurais), alargamento dos serviços de extensão e de tecnologias de trabalho intensivo. Desse modo, trabalhadores pouco qualificados terão acesso a trabalho imediato, com impacto na redução da pobreza e desigualdade.

Outra prescrição diz respeito à regulamentação do setor financeiro para reduzir os efeitos regressivos dos ciclos econômicos e gerar um ambiente econômico mais estável, favorecendo uma divisão de riquezas menos “economicista” e mais “produtivista”, “promovendo o investimento da economia real e gerando emprego” (PNUD, 2015, p. 188).

O RDH também recomenda a erradicação das assimetrias entre a mobilidade do trabalho e a do capital. Essas assimetrias ocorrem porque os países desenvolvidos favorecem a mobilidade do capital, mas dificultam a mobilidade do trabalho. Caso regulamentassem a mobilidade de capital poderiam reduzir a instabilidade macroeconômica e prevenir as armadilhas dos rendimentos médios dos países em desenvolvimento de modo a evitar que o capital se desloque para o exterior sempre que os salários aumentam significativamente. Em relação ao combate à desigualdade, o RDH alerta para a necessidade de o sistema político dominante permitir a aplicação de *algumas* políticas de divisão de renda sob pena de ter seu próprio *status quo* ameaçado pelo aumento das desigualdades:

A desigualdade também encerra uma dimensão política. Combater a desigualdade pressupõe a necessidade de reequilibrar os diversos benefícios do desenvolvimento. Neste contexto, *é inevitável a resistência por parte daqueles que beneficiam do padrão de distribuição atual. Porém, permitir que a desigualdade cresça poderá ameaçar o status quo do próprio do sistema.* Assim, terão de ser aplicadas algumas formas de democratização, bem como algumas políticas de partilha e distribuição em matéria de transferências (PNUD, 2015, p. 188).

Assim, o relatório dá seguimento às suas proposições. A próxima é quanto à democratização da educação, especialmente do ensino superior, em nível nacional e mundial, uma vez que, hoje, o mercado de trabalho exige trabalhadores qualificados e “as desigualdades no ensino superior podem reforçar as desigualdades no acesso ao trabalho, bem como ao nível dos benefícios sociais e econômicos correspondentes” (PNUD, 2015, p. 189).

Recomenda-se que seja promovida a participação dos trabalhadores nos lucros e no capital. O relatório explica que esta medida é ainda uma exceção, mas que deveria ser uma regra, visto que essa participação nos lucros e a possibilidade dos trabalhadores adquirirem ações das empresas onde trabalham representariam um grande avanço na diminuição das desigualdades. Além disso, “esses programas, combinados com o aumento da formação e segurança no trabalho, podem aumentar a produtividade e beneficiar os trabalhadores” (PNUD, 2015, p. 189).

Por fim, indicam-se a adoção e a aplicação de políticas distributivas adequadas, que incluiriam “impostos progressivos sobre os rendimentos e a riqueza, regulamentos para reduzir a extração de rendas, uma regulamentação mais estrita (em especial das finanças) e despesas públicas direcionadas para as populações pobres” (PNUD, 2015, p. 189).

Certamente, a realidade atual do mundo do trabalho, conforme já visto, desafiam enormemente a prática dessas proposições, uma vez que o período é o de acentuar as tendências à precarização do trabalho, por meio da desregulamentação das leis trabalhistas, da abertura irrestrita para a terceirização e do incentivo ao “empreendedorismo”, o que muitas vezes significa desistir da busca pelo emprego formal e enredar-se na informalidade.

### 3. TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL E TRABALHO DECENTE: O QUE DIZEM AS DECISÕES JUDICIAIS

#### 3.1 TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL HOJE: CONTEXTO HISTÓRICO E A DIFICULDADE DE SEU COMBATE

O Brasil, último país a abolir legalmente a escravatura<sup>129</sup>, em 1888, permanece uma nação que abriga a existência de estimados 369 mil trabalhadores submetidos a formas de escravidão contemporânea, predominantemente no meio rural (WALK FOR FREEDOM, 2018).

Sobretudo a partir da década de 1970, denúncias de trabalho escravo nas zonas rurais - destaca-se a região amazônica - chegaram ao conhecimento público por intermédio de organizações como a Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>130</sup> (MARTINS, 1994; FIGUEIRA, 2000). A CPT passa a atuar como agente promotor de práticas políticas e sociais de apoio aos trabalhadores rurais e sem-terra em razão da precarização das relações de trabalho agregada à “carência de políticas públicas que, na prática, alterassem a estrutura fundiária, propiciassem o desenvolvimento de liberdades substantivas ou dessem oportunidades reais à coletividade” (NASCIMENTO, 2016, p. 250).

Por essas denúncias, na década de 1980, a OIT passou a acompanhar mais de perto a situação brasileira, chegando a receber, somente no ano de 1993, cerca de 20 mil denúncias de casos de trabalho escravo (DIAS, 2016).

No entanto, apenas em 1995 o Brasil reconheceu a perpetuação ilegal do trabalho escravo em seu território. Este reconhecimento adveio de uma série de pressões internas e internacionais que ganharam força com o caso “José Pereira vs. Brasil”<sup>131</sup>, primeira denúncia de trabalho escravo no Brasil apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1994. Em 1995, a CIDH, em

---

<sup>129</sup> Exceto alguns países da Arábia Saudita e continente africano (NASCIMENTO, 2012). Sobre o histórico jurídico do movimento abolicionista ver Mello, 2004a.

<sup>130</sup> Sobre a atuação dos agentes da CPT no combate ao trabalho escravo no Brasil ver Nascimento, 2016.

<sup>131</sup> Este caso foi levado à CIDH pelas ONGs Americas Watch e Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). José Pereira é o nome do trabalhador que conseguiu fugir, em 1989, da Fazenda Espírito Santo, para onde havia sido atraído com falsas promessas sobre condições de trabalho quando, na verdade, tratava-se de trabalho forçado, privado de liberdade e sob condições desumanas e ilegais. Ele convivia com outros 60 trabalhadores submetidos à mesma situação. José Pereira conseguiu escapar, ainda que com graves ferimentos. Já, Paraná, que tentava fugir junto com José, foi morto. Na petição, alegou-se que os fatos denunciados constituíam “um exemplo da falta de proteção e garantias do Estado brasileiro, ao não responder adequadamente as denúncias sobre essas práticas que (...) eram comuns nessa região, e permitir de fato sua persistência”. Além disso, alegou-se o “desinteresse e ineficácia nas investigações e nos processos referentes aos assassinos e os responsáveis pela exploração trabalhista” (CIDH, 2003, p.1).

visita ao Brasil (CIDH, 2003), averiguou que, no ano de 1993, havia aproximadamente 60 mil trabalhadores submetidos ao trabalho escravo no país, ou seja, o triplo do que a quantidade de denúncias recebidas pela OIT (DIAS, 2016).

Os elos das parcerias entre poder público e sociedade civil que buscam erradicar o trabalho escravo no Brasil formaram-se gradativamente em conjunto com as pautas de direitos humanos engendradas pelo *1º Plano Nacional de Direitos Humanos* da década de 1990 (NASCIMENTO, 2012). A partir de 1995, o Brasil - Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público do Trabalho e sociedade civil em conjunto, com o estímulo de pressões de diversas organizações e movimentos sociais - passou a adotar uma série de medidas para a sua erradicação, baseadas não só nos preceitos constitucionais nacionais, mas também nas inúmeras normas internacionais, ratificadas pelo Brasil, que versam sobre o tema (OIT, 2012; ONU, 2016), buscando a prevenção do trabalho escravo, a assistência às vítimas e a punição dos infratores.

Entre as medidas tomadas, destacam-se: o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) e o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Escravo instituídos em 1995; a Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo ligada ao MPT criada em 2002; a Solução Amistosa no caso “José Pereira”<sup>132</sup>, assinada em 2003, bem como a publicação do *1º Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo*, a criação da Comissão Nacional de Enfrentamento do Trabalho Escravo (CONATRAE) e as Comissões Estaduais (COETRAEs), a atualização da legislação referente ao conceito moderno de trabalho escravo, previsto no artigo 149 do Código Penal, e a instauração do mecanismo de controle social da “Lista Suja”; o Programa *Escravo, nem pensar!*, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, a ONG Repórter Brasil e a OIT, iniciado em 2004, havendo, ainda, a inserção prioritária dos resgatados no Programa Bolsa Família; o *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo* entre o Instituto Ethos, o Instituto Observatório Social, a OIT e a ONG Repórter Brasil realizado em 2005; a *Agenda do Trabalho Decente* do Brasil instaurada em 2006; o *2º Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo* publicado em 2008; a Lei nº 10.608: Seguro Desemprego Especial para Resgatado, publicada em 2012; a “PEC do Trabalho Escravo”, que alterou o artigo 243 da

---

<sup>132</sup> No acordo de Solução Amistosa, o Brasil “reconheceu a responsabilidade internacional e estabeleceu uma série de compromissos relacionados com o julgamento e punição dos responsáveis, medidas pecuniárias de reparação, medidas de prevenção, modificações legislativas, medidas de fiscalização e punição ao trabalho escravo, e medidas de conscientização contra o trabalho escravo” (CIDH, 2003, p.1).

Constituição<sup>133</sup>, aprovada em 2014, determinando a inclusão da expropriação de imóveis urbanos e rurais onde seja constatada a exploração de trabalho escravo ou de pessoas em situação análoga à da escravidão; e o artigo 149-A<sup>134</sup> no Código Penal, criado em 2016 para tipificar o tráfico de pessoas, incluindo-se no inciso II a submissão a trabalho em condições análogas à de escravo.

O GEFM, composto por Auditores Fiscais do Trabalho, é responsável pela fiscalização de combate ao trabalho análogo ao de escravo, cujas ações são coordenadas e executadas pela Divisão de Fiscalização Para Erradicação do Trabalho Análogo ao de Escravo do Ministério do Trabalho e Emprego e visam regularizar os vínculos empregatícios dos trabalhadores encontrados e libertá-los da condição de escravidão. Ele atua com a participação de procuradores do Trabalho, procuradores da República, policiais federais e policiais rodoviários federais (SLOBERGAS; D'URSO, 2017).

A Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), ligada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, reúne as principais instituições envolvidas com o enfrentamento ao trabalho escravo (SLOBERGAS; D'URSO, 2017). Foi criada com a finalidade de elaborar e monitorar o *Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo*, posto em execução também em 2003, a partir do *2º Plano Nacional de Direitos Humanos*, de 2002 (NASCIMENTO, 2012).

Em 2008, houve a elaboração do *2º Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo* que incluiu medidas de reinserção social (incorporação no Programa Bolsa Família) e profissional (incorporação nos serviços estatais de qualificação profissional) dos trabalhadores resgatados, a fim de diminuir a vulnerabilidade dos indivíduos para novo aliciamento na cadeia do trabalho escravo.

---

<sup>133</sup> Desde então, o texto constitucional, que ainda aguarda por regulamentação de lei específica, passou a ser o seguinte: Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

<sup>134</sup> Este artigo foi criado pela lei nº 13.344/16 que alterou o Código Penal Brasileiro, revogando expressamente os artigos 231 e 231-A que anteriormente tratavam da matéria. Esta mudança adveio da necessidade de conformação com a legislação internacional sobre o tráfico de pessoas. O artigo 3º, alínea "a" do Protocolo de Palermo define o tráfico de pessoas como: "o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos".

A Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nº 540 de 05 de dezembro de 2003, alcunhada de “Lista Suja”, instituiu o cadastro público de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Esta medida é um mecanismo administrativo que visa repercutir negativamente nas suas relações comerciais e econômicas. Hoje, a Lista Suja é regulamentada pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4 de 11 de maio de 2016.

Ainda, de acordo com Martins (2014), na década de 2000, medidas atreladas à *Agenda de Trabalho Decente*, por meio da estratégia do diálogo social, impulsionaram o saldo acumulado de pessoas resgatadas. Entre 1995 a 1988, haviam sido resgatados 1.062 trabalhadores escravizados, enquanto que, entre os anos 2003 e 2006, foi 15.875 o número de resgatados.

Em 2010, Gulnara Shahinian, relatora especial para as formas contemporâneas de escravidão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, produziu um relatório sobre as causas e consequências do trabalho escravo no Brasil. Nesse documento, consta que a escravidão contemporânea não se desatrela ao tráfico negreiro do século XVI e que a *Lei de Terras*<sup>135</sup> (1850) colaborou com o sistema de trabalho forçado que permaneceu em vigor mesmo depois da *Lei Áurea* (1888).

A esse respeito, Nascimento (2012; 2016) explica que a *Lei de Terras* estabeleceu que as terras públicas desocupadas passariam para a posse do governo, o qual poderia dispor delas apenas por meio da venda, e não mais por doação. O contexto social era de extrema desigualdade. Destarte, somente os que já detinham propriedades e, por isso, tinham condições de arcar com o valor de compra das terras, tiveram acesso à sua aquisição, ficando os escravos e os pobres excluídos dessa possibilidade. Assim, “o ordenamento legal estabeleceu como seria distribuído o recurso material da propriedade rural entre os indivíduos” (NASCIMENTO, 2016, p. 247), de tal forma que as terras continuaram concentradas nas mãos de poucos, perpetuando-se, com isso, as desigualdades e a pobreza, situação favorável para a imposição do trabalho escravo sobre os que ficaram sem opção - os desassistidos, os que vivem na miséria.

Desde o período colonial, a estrutura social brasileira é marcada por assimetrias que geram enormes distâncias socioeconômicas entre os segmentos sociais. A distribuição de bens e acesso a recursos e ao poder fica limitado a uma minoria no poder e afeita a abusos políticos

---

<sup>135</sup> Lei nº601, de 18 de setembro de 1850, que dispõe sobre as terras devolutas do Império e regulamenta a estrutura fundiária nacional.

de não combate à pobreza, à miséria, à vulnerabilidade social, ao não acesso a bens patrimoniais e melhoria de vida de grande parcela da população (NASCIMENTO, 2016).

Com a perpetuação e intensificação da pobreza e das desigualdades sociais, o século XX produziu um Brasil com a presença de trabalho escravo contemporâneo revestido de duas formas: o trabalho escravo no setor rural e o trabalho escravo no setor urbano (SHAHINIAN, 2010).

Hoje, as principais atividades rurais que se beneficiam da exploração de trabalho escravo contemporâneo no Brasil são a pecuária, a cana-de-açúcar, o carvão vegetal para aço, o algodão, a soja e madeira<sup>136</sup>. Segundo estudo de 2015 da agência Repórter Brasil e do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, os trabalhadores escravizados rurais são pobres e desempregados, dos quais 95% são homens entre 18 e 54 anos (alguns iniciam aos 11), 33% são analfabetos, 39% cursaram até 4º ano do ensino fundamental e a grande maioria é proveniente das regiões nordeste, centro-oeste e norte. Além disso, mais da metade desses trabalhadores reincide na rede de trabalho escravo (ES CRAVO, NEM PENSAR!, 2015).

Essa rede forma-se a partir da possibilidade de aliciamento dos socialmente vulneráveis por intermediários (gatos). Os intermediários são trabalhadores responsáveis por levar pessoas em busca de emprego em lugares muito pobres às fazendas para o trabalho escravo, onde acabam sendo impedidos de sair ao serem enredados em servidão por dívida e terem seus documentos retidos. A fuga é desencorajada até mesmo por ameaças de morte. As condições de trabalho costumam ser degradantes (com condições sanitárias e de moradia precárias, acesso restrito à água, à saúde, à proteção contra acidentes de trabalho) e a jornada de trabalho exaustiva.

No setor urbano, há denúncias de trabalho escravo na construção civil, no âmbito doméstico, no mercado do sexo e em outros ramos produtivos, mas a principal atividade que emprega esse tipo de mão de obra é na indústria de vestimentas (CUNHA; BORGES, 2015). O trabalho escravo urbano é muito utilizado por oficinas de costura terceirizadas por grandes empresas nacionais e internacionais, produzindo mercadorias de vestimentas muitas vezes vendidas a preços altíssimos sob nomes de marca (DE PAULA, 2015). A indústria têxtil que se utiliza de trabalho escravo alimenta-se de trabalhadores estrangeiros pobres,

---

<sup>136</sup> A extração ilegal da madeira na região amazônica foi destaque no relatório sobre o trabalho escravo nas Américas de 2018: “Logging is a major contributor of deforestation in the Americas and illegal extraction still occurs in a enormous share of the exploited areas. Much of these crimes take place on indigenous lands and within environmental protection territories, thus threatening the preservation of the Amazon’s wildlife and the survival of many traditional communities” (WALK FREE FOUNDATION, 2018a).

desempregados, que saem de seus países de origem em busca de melhores condições de vida, e entram no Brasil de modo irregular.

Assim como os trabalhadores rurais, esses também são aliciados por gatos com promessa de emprego. Enquanto o trabalhador escravizado rural é analfabeto e tem baixa escolaridade, o trabalhador escravizado urbano não possui domínio da língua portuguesa, o que o torna ainda mais dependente do empregador.

Tendo suas passagens de chegada até o local de trabalho compradas pelo empregador, os aliciados iniciam o trabalho já endividados. Agregada ao endividamento, faz parte das estratégias para manter os trabalhadores estrangeiros escravizados também a retenção de documentos em conjunto com a ameaça de denúncia da situação de permanência irregular no país. Esta estratégia de convencimento, “juntamente com a condição de dependência/necessidade do trabalhador, dá materialidade à coerção” (DE PAULA, 2015, p. 186).

Mesmo sob condições degradantes, muitas vezes os trabalhadores imigrantes permanecem no trabalho por “preferirem” as condições às quais estão submetidos no Brasil à realidade enfrentada nos países de origem – resultante do acirramento das crises econômicas que intensificam o desemprego, precarizam, ao máximo, a vida do trabalhador e o impossibilita, até mesmo, de garantir a sua subsistência e a da sua família.

Como se nota, tanto na área rural, como na área urbana a forma mais comum de trabalho escravo é a servidão por dívida, na qual o trabalhador é submetido a longas jornadas, tem de pagar pela sua alimentação, material de limpeza e, por vezes, até pelas ferramentas de trabalho que utiliza. Em sua maioria

[...] os trabalhadores realizam o trabalho sem equipamentos de segurança e dormem confinados em barracas de lona no meio da mata, em alojamentos da propriedade ou salas da própria confecção (como nas oficinas de costura), não têm intervalo para descanso e as condições de trabalho são precárias. O “salário” combinado pela empreitada ou pagamento por peça produzida, ao final do mês, é inferior aos gastos, que somados, deixam-no endividado e só garantem o sustento de uma vida miserável. Os mecanismos de controle utilizados são a coerção moral e até mesmo física, pela imobilização por dívida [...] (DE PAULA, 2013, p. 322).

Como parte da cadeia de trabalho escravo no Brasil não se pode esquecer o consumo das mercadorias produzidas (nacional ou internacionalmente) frutos de mão de obra escravizada. O trabalho escravo, por estar centrado no campo da produção das mercadorias, é muitas vezes invisível aos olhos da sociedade de consumo, os quais são direcionados mais

para o *marketing* do produto do que para o processo de sua fabricação (TIMÓTEO, 2015)<sup>137</sup>. Assim, o consumo se dá, muitas vezes, à revelia da realidade do processo produtivo e dos trabalhadores envolvidos<sup>138</sup>.

Aqui, cabe destacar o que chama a atenção o Índice Global de Escravidão de 2018: o consumo global dessas mercadorias faz com que o trabalho escravo seja a atividade ilícita mais lucrativa do mundo. Na escala mundial, os produtos mais consumidos são os computadores, laptops e celulares (que fazem circular 200.1 bilhões de dólares), vestuários (127,7 bilhões de dólares), peixe (12.9 bilhões de dólares), cacau (3.6 bilhões de dólares) e cana-de-açúcar (2.1 bilhões de dólares).

Com esses dados, o Índice de 2018 visa responsabilizar pelo combate ao trabalho escravo no mundo não apenas os países onde se comete o crime como também os países de alto PIB, os G20, que se beneficiam dessa exploração e ampliam a rede de consumo desses produtos. O Índice aponta para o fato de as decisões políticas desses países se conectarem aos fatores que permitem que a escravidão moderna se perpetue (migração, conflitos, regimes repressivos, negócios antiéticos, destruição ambiental e discriminação).

Para romper com essa cadeia, os países deveriam priorizar os direitos humanos nas negociações, estar atentos e responder a situações em que trabalho escravo seja descoberto, fazer propaganda doméstica contra o trabalho escravo, examinar as redes de fornecimento públicas e privadas e advogar pelos direitos das mulheres globalmente (WALK FREE FOUNDATION, 2018).

O Brasil faz parte do G20, sendo um país que tanto produz mercadorias resultantes de mão de obra escravizada para o consumo interno e internacional quanto consome produtos de outros países que também produzem mercadorias nesse sistema exploratório.

No Índice de 2018, o Brasil aparece como um dos países das Américas com maior número de trabalhadores escravizados, mas aparece também como um dos apenas sete países do G20 que estão se posicionando contra o trabalho escravo. Entre as iniciativas, destacam-se a Lista Suja, de 2004, e o *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*, de 2005, uma iniciativa que pretende comprometer empresas nacionais e internacionais a estarem atentas à sua rede de fornecimento, que deve estar livre de trabalho escravo.

---

<sup>137</sup> “Atualmente, são mantidos escritórios em países centrais com tarefas voltadas à concepção de inovações e designs de produtos a serem comercializados mundialmente. Esses produtos tendem a ser promovidos por agências de publicidade valorizadas que recebem vultuosa remuneração por seus serviços. A fabricação material do produto, entretanto, reveste-se de uma aura bem menos glamorosa” (TIMÓTEO, 2015, p. 242). “[...] o primeiro passo para se chegar ao smartphone e a seus assemelhados começa com a extração de minérios [...] Da extração até sua ebulição, assim caminha o trabalho no inferno mineral” (ANTUNES, 2018, p. 20).

<sup>138</sup> Sobre a relação entre sociedade de consumo e trabalho escravo ver TIMÓTEO, 2015.

Conquanto no artigo 1º de sua Constituição o Brasil estabeleça como fundamentais, entre outros, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, e seja signatário de muitos pactos internacionais de direitos humanos, o país enfrenta imensas dificuldades em erradicar o trabalho escravo, obstáculo mais visível que se opõe ao desenvolvimento humano (REZENDE; REZENDE, 2013a).

Em nível local, para obter sucesso, o combate ao trabalho escravo requer ações e iniciativas conjuntas do poder público e da sociedade civil como: prevenção, conscientização, investimento social, assim como a reintegração dos trabalhadores resgatados para a sociedade. Porém, mesmo com todos os avanços nas tentativas de combate ao trabalho escravo, as dificuldades se perpetuam nas três esferas básicas de combate ao “ciclo do trabalho escravo”: a de prevenção, de assistência e de punição.

A prevenção deve incluir medidas educacionais, de informação, incentivo ao associativismo, à geração de renda e acesso à terra. A assistência deve oferecer alojamento à vítima, pagamento de direitos e qualificação profissional. A punição deve abarcar a compensação financeira ao trabalhador<sup>139</sup> e a punição ao criminoso (ES CRAVO, NEM PENSAR!, 2014).

A despeito de haver processos de participação que engendram essas ações, eles não conseguem fazer frente às tensões e embates que permeiam tanto o local da prestação dos serviços, as fazendas e empresas rurais, quanto a esfera do Poder Público, fortemente constituído por representantes do segmento ruralista nos poderes legislativo e judiciário. Assim, agentes políticos

[...] ao invés de interpretarem e aplicarem a lei ou defenderem direitos e garantias já assegurados pela legislação vigente, se valem do poder do qual estão investidos para caminhar na contramão das conquistas históricas, uma vez que legislação existe, mas precisa ser efetivamente aplicada aos casos concretos (NASCIMENTO, 2016, p. 253).

As dificuldades de combate existem desde a falta do necessário para que o conhecimento de exploração de trabalho escravo chegue às autoridades (muitas vezes é preciso que um trabalhador escravizado consiga fugir do local, colocando em risco a própria vida, para conseguir fazer a denúncia), passando pela fiscalização (que é cada vez mais inferior ao número de denúncias), pelo alcance das políticas de prevenção e assistenciais (elas não são suficientes para romper com o contexto que vulnerabiliza os trabalhadores ao

---

<sup>139</sup> A verificação de que este trabalho se propõe a fazer localiza-se no momento da busca pela compensação financeira, por meio de indenização, decorrente de ação civil pública do MPT, o que necessita do reconhecimento da existência do trabalho análogo ao de escravo pelo judiciário.

aliciamento), pela efetivação das medidas de controle (muitos escravizadores conseguem escapar de ter o nome na Lista Suja), pela busca judicial pela indenização (nem todos os casos fiscalizados são judicializados e os que são ainda passam pelo crivo da condenação ou não ao pagamento de indenizações, e quando este é imposto, o baixo valor arbitrado não é capaz de coibir a prática), até chegar à prisão dos infratores (há elevado número de absolvições penais<sup>140</sup>).

Há, no Brasil, conforme explica Celso Furtado (FURTADO, 1999 *apud* REZENDE, 2016a), barreiras estruturais (constituídas pela concentração de renda, de riquezas e de poder) que impedem um avanço efetivo na erradicação do trabalho escravo. De acordo com Vezzali (2006), essas barreiras advêm, desde o período colonial, da cultura patrimonialista e patronal brasileira e hoje são corporificadas, no cenário político, na figura da bancada ruralista, que emperra avanços na legislação e pleiteia o direito à propriedade em detrimento da dignidade humana nos processos judiciais. Para os representantes do patronato brasileiro (3% dos proprietários são donos de mais da metade das terras agriculturáveis do Brasil), o trabalhador é um mero insumo do processo produtivo – e não um sujeito de direitos - sendo, portanto, descartável (TIMÓTEO, 2015). Analisando-se as características socioeconômicas dos escravizados, chega se ao seguinte:

O problema social pode ser resolvido com medidas corajosas de redução das desigualdades sociais e o fim da vulnerabilidade econômica, isto é, promoção de real distribuição de renda, de terra, de justiça, de oportunidades e, sobretudo, condições de desenvolvimento humano, garantindo-se melhores condições de vida a todos (NASCIMENTO, 2016, p. 253).

Sem a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade mais igual todas as medidas elaboradas no combate ao trabalho escravo se tornam meramente paliativas, como aponta Nascimento (2012), em seu estudo sobre os alcances das metas de combate e prevenção do trabalho escravo estipuladas pelo *3º Plano Nacional de Direitos Humanos*, no qual ele percebe que, embora as ações postas em prática<sup>141</sup> no período de 1995 a 2011 sejam de extrema importância, elas são insuficientes para coibir a prática de trabalho escravo no país, pois não lidam com a sua causa.

A incapacidade de levar adiante políticas efetivas de distribuição de renda e de reforma agrária, capazes de distribuir recursos e terra - para que a propriedade cumpra, de

<sup>140</sup> Sobre isso ver: Andrade e Barros, 2015.

<sup>141</sup> Nascimento (2012) destaca a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel e o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Escravo (ambos em 1995), da Lista Suja, do programa nacional *Escravo, nem pensar!*, do acesso dos resgatados à três parcelas do seguro-desemprego, ao Programa Bolsa Família e ao Programa Brasil sem Miséria.

fato, sua função social, conforme previsto constitucionalmente - é um dos principais fatores que leva ao fracasso as medidas de promoção dos direitos humanos em geral, nas quais se incluem a erradicação da pobreza e, especificamente, as de prevenção do trabalho escravo (NASCIMENTO, 2012).

Hoje, o Brasil vive um momento ainda mais dramático, pois, segundo dados do IBGE, não só a pobreza e as desigualdades persistem como têm aumentado nos últimos quatro anos (COSTA, 2018; LAPORTA, 2018). Isso significa que o combate ao trabalho escravo fica ainda mais comprometido, já que são a desigualdade social e a miséria os principais responsáveis por vulnerabilizar milhares de pessoas no trabalho escravo.

Desse modo, percebe-se que essas barreiras são uma das grandes dificuldades para a plena adoção de medidas sugeridas pelos RDHs, notadamente o trabalho decente. Isso, no entanto, não significa que sejam irrelevantes as tentativas de avançar na *Agenda do Trabalho Decente*, visto que ela se põe como uma das forças sociopolíticas que insiste na pauta dos direitos humanos, principalmente num momento político em que se veem inúmeras investidas contra essas tentativas<sup>142</sup>.

Em 2016, a ONU Brasil lançou um artigo técnico intitulado *Trabalho Escravo* no qual, fazendo recomendações, manifestava seu entendimento sobre a questão naquele momento, no qual se evidenciavam movimentos de retrocessos na política brasileira em relação ao direito ao trabalho decente.

Nesse documento, são evidenciados os avanços que o Brasil, reconhecendo a existência do trabalho escravo e dando início ao seu combate, obteve desde 1995, razão por que se torna referência mundial nesse combate. Não obstante, tem de reconhecer que estão ocorrendo tendências de retrocesso em relação às iniciativas fundamentais de enfrentamento ao trabalho escravo.

De acordo com dados do MTE, desde 2013, o número de pessoas resgatadas vinha sofrendo diminuição, devido, sobretudo, às restrições orçamentárias, já em moção. No entanto, em 2017, o governo brasileiro efetuou o corte da verba destinada às ações de combate ao trabalho escravo dificultando sobremaneira as fiscalizações, o que levou, por sua vez, à

---

<sup>142</sup> Na atual conjuntura política no Brasil, vê-se o fortalecimento de setores conservadores contrários às lutas pelos direitos humanos, nos mais variados campos, tais como os relacionados à proteção do trabalhador, à assistência social, à educação, à saúde, à moradia e ao combate ao trabalho escravo. Em entrevista, Maria Laura Canineu, diretora da *Human Rights Watch no Brasil*, afirmou: “2017 foi ano de grave deterioração dos direitos humanos no Brasil” (OLIVEIRA, 2018). O Brasil lidera o *ranking* dos países que mais matam militantes de direitos humanos, assunto que se tomou notório após o assassinato da vereadora Marielle Franco, em março de 2018. De acordo com o Estadão “só neste ano, 12 lideranças foram mortas no Brasil – o dobro de casos no mesmo período de 2017” (NOSSA, 2018).

drástica diminuição do número de operações e de resgate de trabalhadores, o menor desde 1998, conforme tabela do Ministério do Trabalho abaixo:

**Gráfico 1 – Trabalhadores resgatados**



**Fonte:** Velasco e Reis (2018).

Além disso, em outubro de 2017, por meio de uma Portaria (Portaria MTB 1.129/2017) MTE, o próprio governo tentou flexibilizar a definição do trabalho escravo, em prejuízo dos direitos humanos e do trabalho digno (OLIVEIRA, 2018).

Num primeiro momento, a portaria teve seus efeitos suspensos por meio de uma liminar concedida pela ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a argumentação de que abria margem para a violação de princípios fundamentais da Constituição (entre os quais a dignidade humana, o valor social do trabalho e a livre iniciativa). Em razão das inúmeras críticas de entidades nacionais e internacionais, que argumentavam que as novas regras dificultavam a fiscalização e o combate ao crime, o governo teve que rever seu posicionamento, de modo que, já em dezembro, o MTE publicou nova Portaria (Portaria MTB 1.293/2017) reconsiderando os pontos polêmicos relativos à fiscalização e divulgação de empresas cuja atividade faz uso de trabalho em condições

análogas às da escravidão. Com o novo texto, o MTE voltou a adotar critérios já estabelecidos internacionalmente para definir o que é trabalho forçado.

A leitura que a ONU realiza das ações do Estado brasileiro quanto ao combate ao trabalho escravo, sobre o qual há tanto avanços quanto retrocessos, é um exemplo importante para que se perceba a existência da simultaneidade de processos civilizacionais e descivilizacionais, de acordo com o pensamento de Norbert Elias (1993; 2011).

Os processos civilizacionais devem ser compreendidos como aqueles que são norteados por ações e procedimentos que objetivam dotar o Estado de direito, afirmar a democratização das relações sociais, promover a geração de canais de participação e de comunicação entre todos os grupos sociais. Em contrapartida, os processos descivilizacionais assentam-se em comportamentos e atitudes que avalizam a manutenção do desequilíbrio de poder no Brasil, “das exclusões, das desigualdades sociais extremas, da inobservância das leis e do não reconhecimento dos direitos de uma parte da população brasileira” (REZENDE, REZENDE, 2013, p.7).

Ao mesmo tempo que se percebe o esforço para viabilizar formas eficazes de combate ao trabalho escravo por meio da mobilização de diversos setores do Estado e de diversas entidades da sociedade civil (movimento civilizacional), também existem ações que desvirtuam tal tentativa (movimentos descivilizacionais). Um dos parâmetros que podem servir de auxílio na mobilização em prol do movimento civilizacional são os RDHs, compreendidos como “uma forma de pressionar os Estados nacionais a cumprir o que foi acordado nos tratados, convenções e pactos internacionais” (REZENDE; REZENDE, 2013a, s/p).

Com os princípios constitucionais e todas as normas internacionais ratificadas pelo Brasil<sup>143</sup>, seria suficiente e hierarquicamente possível que a interpretação dominante da legislação nacional fosse condizente com a proteção do trabalhador, especialmente em relação àquele subjugado e mantido em regime de trabalho escravo. Ou seja, não é por falta de leis que o trabalho escravo não seja erradicado no Brasil. Mas o fato de já existirem leis internacionais e nacionais, nesse sentido, auxilia os mais diversos grupos sociais a pressionarem as várias instâncias de poder para que consolidem os direitos já positivados, uma vez que, conforme já anteriormente apontado, “todo compromisso subscrito, cedo ou tarde, pode ser cobrado” (MONSERRAT FILHO, 1986, p. 24).

---

<sup>143</sup> Cf. SHAHINIAN, 2010 e NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2016.

As dificuldades antepostas ao esforço de erradicação do trabalho escravo no Brasil podem ser compreendidas analisando-se os procedimentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como faz Maria José de Rezende e Rita de Cássia Rezende (2013a) ao exporem as diversas naturezas dos problemas que emperram o combate efetivo ao trabalho escravo no Brasil: procedimental, política (entraves à aprovação de projetos de lei que definem punição aos que se utilizam do trabalho escravo), social, econômica (desigualdades que levam indivíduos em situação de miserabilidade a se submeterem a este tipo de trabalho) e cultural (mentalidade de naturalização da subtração de direitos dos mais pobres). No entanto, elas afirmam que a atuação do Executivo no lançamento de planos nacionais de direitos humanos e de erradicação do trabalho escravo manifesta a urgência de que essas práticas de violência que causam sofrimento social extremo sejam extirpadas do país.

O conjunto de pressões internacionais e internas contra o trabalho escravo desafia todos os poderes, instâncias, organizações e instituições. Este trabalho questiona como o judiciário brasileiro responde a esses desafios, postos em pauta, anualmente, pelos RDH. O empenho em estabelecer relação entre o direito internacional (RDHs) e o direito nacional brasileiro (decisões judiciais) estaria participando positivamente da tentativa de expansão dos direitos humanos, visto demonstrar traços de movimentos civilizacionais, em relação ao combate ao trabalho escravo?

Para responder a essa pergunta de modo consistente, seria necessário um estudo de ampla envergadura que percorresse as decisões judiciais desde o momento em que o Brasil reconheceu a ocorrência de formas contemporâneas de trabalho escravo em seu território, em 1995, com o pronunciamento do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso perante o país e a OIT.

No caso deste estudo, no entanto, por limitações de tempo e de recursos, será dado enfoque ao RDH de 2015, que trata especificamente da questão do trabalho. Foram colhidas e analisadas somente as decisões judiciais mais recentes disponíveis no sítio eletrônico do tribunal, a partir de 2016.

### **3.2 AS DECISÕES JUDICIAIS COMO FONTE PARA ANÁLISE DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL**

Ainda que o Brasil se enquadre formalmente no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, como signatário de diversos pactos de direitos humanos, há uma enorme distância entre o que é estipulado em lei, tratados e recomendações e o que ocorre na prática.

As decisões judiciais têm o poder tanto de atuar para ampliar esses direitos como de reduzi-los, ao facilitar ou dificultar sua implementação em face dos diversos interesses que lhes são contrários. Aqui busca-se averiguar justamente os traços das decisões que tendem à ampliação e à restrição do direito ao trabalho decente bem como às denúncias de trabalho escravo.

O exame da relação entre o global e o local das normas jurídicas e de seu impacto na realidade social por meio da análise de decisões judiciais foi motivada pela conexão da jurisprudência com a produção do direito, visto ser ela que abre espaço para a força criadora dos juízes em sua tarefa de interpretar as leis – sem, todavia, se olvidarem os parâmetros legais requeridos nessa atividade. Com isso, criam-se novas posições jurídicas em que se estabelecem normas não restritas à letra de lei, mas construídas mediante dispositivos que antes não se relacionavam ou se relacionavam de modo distinto (REALE, 1981). A partir dessa prerrogativa e a depender do posicionamento ideológico ou dos interesses que se conjugam com os daquele que julga, pode-se dar andamento tanto a interpretações que dão amplo acolhimento aos preceitos dos direitos humanos, quanto a interpretações que restrinjam o alcance de tais ideais.

São essas interpretações relacionadas ao combate do trabalho escravo, no âmbito cível, que se propõe a averiguar.

A análise das decisões judiciais concernentes às ações civis públicas<sup>144</sup> que denunciam o trabalho escravo permite que se depreenda, no âmbito do direito do trabalho, com o modo pelo qual o judiciário se tem portado na proteção dos interesses dos trabalhadores, condenando ou não os acusados ao pagamento de indenizações, obrigando-os ou deixando de obrigá-los a interromper as práticas delituosas. O modo como o judiciário se tem posicionado, também pode-se verificar pelos fundamentos que embasam as decisões, examinando-se se são interligados ou não à noção do trabalho decente.

Conforme destaca Celso Mello, o “combater o trabalho escravo, até erradicá-lo, é uma tarefa reservada ao conjunto das instituições, governamentais e da sociedade civil [...]. Nenhuma entidade sozinha, por mais poderosa que seja, conseguirá cumprir com esse desiderato” (MELO, 2004, p. 14). Assim, o enfrentamento do trabalho escravo, tanto na sua

---

<sup>144</sup> A ação civil pública obedece ao estabelecido na Lei nº 7343 de 1985, cabendo aqui destacar: Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990). Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

prevenção quanto no empenho em erradicá-lo, requer esforços conjuntos de entidades, nacionais<sup>145</sup> e, também, internacionais<sup>146</sup> (NASCIMENTO, 2016).

No Brasil, uma das frentes de prevenção e combate ao trabalho escravo é a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT)<sup>147</sup>, como órgão agente<sup>148</sup>, com ações civis públicas peticionadas perante a Justiça do Trabalho - com denúncias provenientes da atuação articulada com outros agentes, como o MTE, a CPT, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura, o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – de acordo com o artigo 129 inciso III da Constituição Federal, artigo 6º inciso VII e artigo 83 inciso III da Lei Complementar nº75 de 1993:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 2018a).

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (BRASIL, 1993).

Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:

III - promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos (BRASIL, 1993).

Examinar como o argumento referente ao trabalho decente impactaria o olhar normativo sobre o trabalho escravo, pelo viés da prática judiciária, é um modo de perceber os jogos interacionais entre os organismos internacionais e os Estados-nações (ELIAS, 2001).

Norbert Elias compreende as relações sociais como relações de interdependência entre grupos de indivíduos que interagem por meio de jogos configuracionais reveladores das disputas e desequilíbrio de força entre eles. As relações de poder, de interesses, de conflitos podem ser captadas ao se lançar um olhar para as relações de interdependência. Por essa razão, Devin (2010) percebe a conveniência de se analisarem as relações internacionais, que

<sup>145</sup> O que inclui tanto agentes da sociedade civil - tais como a CPT, Instituto *Ethos* e Instituto Observatório Social (OIS) - quanto agentes do Estado, tais como o Ministério Público do Trabalho e os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

<sup>146</sup> Tais como a ONU, a OIT e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

<sup>147</sup> De acordo com o artigo 128 da Constituição Federal, o Ministério Público compreende o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados. O MPU envolve o Ministério Público Federal, o *Ministério Público do Trabalho (MPT)*, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

<sup>148</sup> O MPT pode atuar tanto como órgão fiscal da lei, conforme os artigos 6º inciso XV e 83 incisos II e VII da Lei Complementar nº75/93, quanto como órgão agente, de acordo com artigo 129 da Constituição brasileira.

se pretendem cada vez mais pautadas por relações de interdependência entre os Estados, organismos internacionais, empresas e mesmo indivíduos.

Em relação a esse procedimento, Devin (2010) lista o desenvolvimento dos meios de comunicação, o aumento da mobilidade dos seres humanos, a multiplicação de contatos, as transformações tecnológicas, os problemas ambientais, os riscos de destruição em massa, etc., como fatos tradicionalmente apresentados e compartilhados por toda a literatura especializada para sustentar a ideia de que as relações internacionais são hoje, mais do que nunca, relações de interdependência. No entanto, partindo da teoria de interdependência de Norbert Elias, Devin explica que generalizar tais fatos é insuficiente para compreender a especificidade do fenômeno da interdependência contemporânea,

[...] uma vez que as cadeias que a produzem não são tão facilmente percebidas. Assim, propõe que haja mais estudos empíricos que identifiquem essas relações, sua frequência, intensidade e influência, a fim de demarcar quais os reais alcances dos fenômenos transnacionais nas realidades dos Estados (SANTOS, 2016b, p. 539).

A sociologia das relações internacionais aponta para a necessidade de se pensar a realidade social brasileira de maneira interdependente na sua relação com os outros atores no cenário internacional. Por essa razão, ao se tentar perceber a influência de recomendações advindas de um organismo internacional, por meio dos RDHs, sobre a produção normativa brasileira, tendo-se por foco as decisões judiciais, procura-se verificar de que modo essa interdependência anunciada se estabelece de fato – se é que se estabelece. É possível descobrir traços da interdependência entre o organismo internacional e o estado brasileiro, por meio da análise da influência entre normas de direito internacional, produzidas no interior daquele, e normas de direito doméstico? Quais são eles?

Parte-se do entendimento de que a produção tanto dos RDHs quanto das decisões judiciais é permeada de desníveis de poder e de conflito de interesses em múltiplos níveis (REZENDE, 2017). Visto os RDHs não poderem ser tomados como um corpo uniforme, as decisões judiciais também não, pois dependem do contexto histórico em que são tomadas. Assim se interpreta o direito positivo.

Este estudo se alinha à perspectiva epistemológica segundo a qual não há neutralidade na produção do conhecimento científico, posto que este está sempre vinculado a uma intencionalidade. Para Norbert Elias, o papel da sociologia consiste em compreender os processos humanos e sociais objetivando, com a solidificação desse conhecimento, posicionar-se contra todas as formas de violência (ELIAS, 1998). Nesse intento, faz-se

necessária a averiguação do processo civilizacional em seus possíveis avanços e retrocessos, sem se perder de vista o processo histórico de longa duração que os estabelece.

Assim, para se compreender como o direito interno vem-se produzindo devem-se levar em consideração as influências internacionais que permitem uma visão mais ampla dos embates de força nos quais o mundo globalizado se debate. Partindo-se das evidências da internacionalização dos direitos humanos e de seus desdobramentos no Brasil com a absorção desses valores na Constituição Brasileira de 1988 e com a produção de leis, que se adequam à teoria da transnormatividade, ao refletirem decisões tomadas em foro internacionais, seria possível supor que o direito brasileiro estivesse recepcionando os valores incutidos dos RDHs na sua prática jurídica.

### 3.3 AS DECISÕES JUDICIAIS SELECIONADAS: BALANÇO METODOLÓGICO

Em um primeiro momento, a seleção das decisões judiciais foi realizada no *site* do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná - TRT9<sup>149</sup> e dessa forma passa a englobar todos os acórdãos disponíveis *online* até dezembro de 2017, por meio das expressões de busca: “trabalho escravo”; “trabalho forçado”; “trabalho degradante”; “condição análoga” (à de escravo); “trabalho análogo” (ao de escravo); “trabalho digno”; “trabalho indigno”; “trabalho decente”; trabalho precário; e “trabalho precarizado”. Conforme critérios de busca de jurisprudência do *site* do TRT9, quando não é utilizado modificador, busca-se a frase exata digitada. Por isso, a pesquisa foi realizada apenas com as expressões acima especificadas, sem qualquer modificador. Nessas expressões, foi encontrado o total de 24 julgados, já excluídos os resultados repetidos.

A partir disso, constatou-se a qual dos julgados se referem a ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), em razão de denúncias de trabalho escravo. Feito isto, verificou-se que dos **24** processos localizados somente **6** são ações civis públicas movidas pelo MPT, quais sejam:

<b>Nº do processo</b>	<b>Data da autuação da ACP</b>
00912-2008-669-09-00-8	08/09/2008
00190-2010-654-09-00-7	02/03/2012 (reautuado) – é de 2010.
00705-2009-749-09-00-8	10/11/2009
00470-2010-654-09-00-5	09/03/2010
00599-2010-654-09-00-3	23/03/2010
22901-2011-010-09-00-1	10/08/2011

<sup>149</sup> Disponível em: <<http://www.trt9.jus.br/basesjuridicas/jurisprudencia.xhtml>>.

**Tabela 1** – Quantidade de ACP/MPT por ano:

<b>Anos</b>	<b>Quantidade de ACP/MPT</b>
2008	1
2009	1
2010	3
2011	1
<b>Total</b>	<b><u>6</u></b>

**Fonte:** Tabela da autora.

No entanto, esse levantamento foi infrutífero, uma vez que, além de nem todos dizerem respeito a denúncias de trabalho escravo, tais julgados não entram no mérito das denúncias, restringindo-se à análise de competência e a outros provimentos de ordem processual e não material.

Partiu-se então para outro parâmetro de buscas jurisprudenciais, desta vez a partir do endereço eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (TST), órgão de última instância da Justiça do Trabalho, onde se “encontram as principais decisões decorrentes do procedimento de Uniformização de Jurisprudência, reunidos na forma de súmulas e acórdãos desse Tribunal que demonstram o seu entendimento sobre as matérias trabalhistas” (BRASIL, 2018). A partir do TST, buscando-se chegar, no caso da ausência de acórdãos referentes ao mérito do litígio, às decisões das instâncias inferiores, que abordaram o mérito, pelos relatórios presentes nos acórdãos.

Assim, visa-se demonstrar a influência ou ausência de influência do RDH de 2015 quanto aos valores de trabalho decente, em decisões judiciais brasileiras relacionadas ao trabalho escravo. Para isso restringiu-se o período de busca de decisões realizadas a partir de 2016, ano posterior ao da publicação do RDH de 2015. Dentre as opções de busca, optou-se pela dos acórdãos na “consulta unificada”<sup>150</sup>, a partir, após vários testes, do conjunto de termos <“ação civil pública” E (“escravo” OU “trabalho forçado”)><sup>151</sup>.

Os acórdãos encontrados no sistema de busca disponível no *site* do tribunal foram 125. No entanto, na clivagem para verificar em um mesmo acórdão, apurou-se a existência das expressões “escravo” ou “trabalho forçado” e “ação civil pública”. Constatou-se nas ementas

<sup>150</sup> No endereço eletrônico <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>> é possível fazer busca jurisprudencial de diversas formas, entre as quais: BANJUR (Banco Nacional de Jurisprudência), Consulta Unificada, Orientações Jurisprudenciais, Súmulas, Precedentes Normativos e Informativo TST.

<sup>151</sup> O modo de busca por termos no endereço eletrônico do TST dificulta encontrar de modo direto as decisões judiciais que tratam especificamente sobre os termos propostos. Por isso, foi necessário fazer uma nova busca a partir dos resultados apresentados pelo sistema de buscas do tribunal.

que a quantidade caiu para 48 acórdãos, considerando-se os casos em que também apareceram sintagmas como “trabalho degradante” e os referentes à “ação coletiva”.

Ainda numa busca de caráter quantitativo, por meio do auxílio do *software* ATLAS ti, verificou-se que das 48 decisões judiciais, ao menos uma vez, 3 citaram o “trabalho digno” e nenhuma o “trabalho decente”; 19 utilizaram a expressão “trabalho escravo”; 18, “condições análogas às de escravo”; 10, “condição análoga à de escravo”; 8, “trabalho análogo ao de escravo”; 3, “condições de trabalho análogas às de escravo”; 1, “condição análoga ao trabalho escravo”; 1, “função análoga ao trabalho escravo”; 1, “condição similar ao trabalho escravo”; e 1, “situação análoga à de escravo”. Embora a maioria dos acórdãos empregue declaradamente a expressão “trabalho escravo”, a ampla variedade de designações, para se referir ao mesmo fenômeno em um universo de apenas 48 acórdãos, demonstra que, também no âmbito judiciário, há ausência de consenso sobre esse assunto.

Em decorrência desse levantamento, observou-se que das 48 decisões judiciais, 5 se destacaram pela quantidade de vezes que abordaram o tema. Examinando-se a classificação oferecida pelo próprio ATLAS ti, constatou-se que as 48 decisões judiciais foram designadas como P1, P2, ..., P48 para facilitar sua menção. Dessa forma, como estudo de casos, serão analisadas as cinco decisões que se apresentaram mais expressivas para o objeto de estudo, quais sejam: **P5**, **P8**, **P32**, **P36** e **P43**.

O **P5** refere-se ao Processo nº TST-AIRR-101800-82.2008.5.09.0562; o **P8**, ao Processo nº TST-E-RR-125985-97.2009.5.12.0003; o **P32**, ao Processo nº TST-AgR-CorPar-27202-05.2015.5.00.0000; o **P36**, ao Processo nº TST-AIRR-133-64.2014.5.23.0041; e o **P43** referência ao Processo nº TST-ED-ARR-53100-49.2011.5.16.0021. O **P32** é parte do processo em andamento referente à Ação Civil Pública nº 10842-83.2014.5.03.0149 e requereu análise de dois outros acórdãos: o **P32.1**, da 2ª Vara do Trabalho de Poços de Caldas, Autos nº 10842-83. 2014.5.03.0149, e o **P32.2**, Processo do TRT 3ª Região nº 0010842-83.2014.5.03.0149 (RO). Do mesmo modo, o **P43**, tornou necessário analisar o **P43.1**, Processo nº TST-ARR-53100-49.2011.5.16.0021.

### 3.4 O QUE DIZEM AS DECISÕES JUDICIAIS ANALISADAS?

O **P5** diz respeito à avaliação que o TST faz com relação à tipificação de “trabalho degradante”. O MPT havia ajuizado ação civil pública perante a Justiça do Trabalho caracterizando, como “trabalho análogo ao de escravo”, o trabalho nas condições às quais os trabalhadores da Usina Central do Paraná S.A. estavam submetidos. A finalidade dessa ação

era libertar a totalidade dos empregados por meio da declaração de rescisão indireta dos contratos de trabalho.

Em primeira instância, reconheceu-se a violação de direitos trabalhistas quanto à a) ausência de condições básicas de higiene, o que incluía a ausência de sabão para lavar as mãos antes das refeições, a ausência de lugar apropriado para as refeições e a falta de banheiros adequados; b) fornecimento de transporte precário aos trabalhadores rurais; c) ausência de correto fornecimento e substituição dos equipamentos de proteção individual; d) desrespeito às normas de manejo dos agroquímicos, com risco da saúde dos trabalhadores; e e) atraso reiterado de salários dos empregados e o não-depósito das contribuições previdenciárias e FGTS. Esta última situação, porém, já teria sido sanada em ação judicial própria.

No entanto, a Justiça do Trabalho decidiu que era controvertido enquadrar as situações comprovadas pelo MPT como condições análogas à de escravo, pois, em seu entendimento, elas não configurariam “condição de trabalho degradante”.

De acordo com a Corte, para a caracterização de condição análoga à de escravo deveria haver a apuração de trabalhos forçados; jornadas exaustivas; condições degradantes de trabalho; ou restrição à locomoção do trabalhador. No caso sob análise, estavam ausentes as hipóteses de trabalho forçado, jornada exaustiva e restrição a locomoção. Faltaria averiguar se a situação na qual se encontravam os empregados poderia ser considerada como “condição degradante de trabalho”. A Corte entendeu que não, porque deveria ser considerado, como de escravo, “*somente o trabalho extremamente degradante* realizado quando não há qualquer condição de moradia, alimentação e higiene e ainda, quando ocorram atos de coercitividade ou alguma forma de dependência econômica, ainda que haja liberdade de ir e vir” (BRASIL/TST, 2017, p. 1 - 2, grifo nosso).

Ou seja, na visão da Corte, as violações cometidas pelo empregador não reuniriam todos os requisitos necessários para tipificá-las como condições de trabalho degradante. Não teria sido trazido pelo MPT a hipótese de dependência econômica dos trabalhadores, uma vez que “os empregados recebiam salários efetivamente, ainda que houvesse algum atraso” (BRASIL/TST, 2017, p. 2). Da mesma forma, não teria sido constatada “situação *absolutamente precária* de moradia, tanto que, com relação aos empregados que moram na sede da Usina, o Ministério Público do Trabalho se absteve de pleitear a rescisão do contrato de trabalho, eis que era essencial à sua sobrevivência” e “que os casos em que se constatou situação degradante, os trabalhadores dormiam em barracas” (BRASIL/TST, 2017, p. 2).

Esse entendimento foi confirmado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST). Na decisão do **P5** consta que a conduta da reclamada que deixa de zelar pela saúde e dignidade de seus empregados configura *ato ilícito por omissão*, e não trabalho em condições análogas à de escravo, por submeter os empregados a trabalho degradante quando os privou de locais adequados para a satisfação das necessidades fisiológicas durante a jornada de trabalho (banheiros e refeitórios) e de transporte adequado, entre outros.

Com isso, o TST endossou o entendimento dado pelo TRT, para quem “por mais que se constate irregularidades e desrespeito à dignidade dos trabalhadores no que se refere a condições de higiene, transporte e alimentação, são condições que não se enquadram como *extremamente degradantes*, a ponto de se equiparar à moderna escravidão” (BRASIL/TST, 2017, p. 8, grifo nosso).

Para sustentar seu entendimento, o TRT se utilizou das delimitações próprias do trabalho forçado do *Relatório Global* da OIT, do qual Suguimatsu (2009) extrai o seguinte:

Não obstante a proximidade dos conceitos e as comuns imprecisões terminológicas, o *Relatório Global* permite algumas conclusões: a) ‘trabalho forçado’ é uma expressão genérica, que abrange algumas práticas abusivas de apropriação do trabalho alheio; b) seus elementos definidores são a imposição, sob ameaça de punição (que vai além da punição penal) e a natureza involuntária do trabalho; c) São formas de ‘trabalho forçado’, a ‘escravidão’ (estado ou condição de uma pessoa sobre a qual se exerce poder decorrente do direito de propriedade, em caráter permanente) e a ‘condição análoga a de escravo’ (que abrange servidão por dívida e da gleba, tráfico de pessoas, entre outras); d) ‘condições extremamente precárias de trabalho’ podem ou não caracterizar ‘trabalho forçado’, dependendo da natureza e gravidade dos mecanismos coercitivos empregados (SUGUIMATSU, 2009, p. 36, grifo nosso).

Por essa citação se nota que o TRT adverte para a suposta distinção entre o conceito penal para o trabalho análogo à condição de escravo e o conceito de trabalho degradante. Neste não haveria “o atendimento às condições mínimas de proteção, [para evidenciar], na menor das hipóteses, desprezo pela vida humana” (BRASIL/TST, 2017, p. 9 - 10). O trabalho degradante

[...] pode ser compreendido como aquele em que não há o respeito mínimo às obrigações decorrentes do contrato, não se confundindo com o trabalho análogo à condição de escravo, que o pressupõe. Todo trabalho em que o ser humano é desprezado nos valores mínimos de sua dignidade deve ser como tal considerado (BRASIL/TST, 2017, p. 3).

Fazendo essa distinção, o TST afirma não ser possível caracterizar o caso citado como de trabalho análogo à condição de escravo, nos termos do direito penal, mesmo que

evidenciado “o inadimplemento das obrigações mínimas do contrato, que atinge de igual modo, o patrimônio imaterial do empregado” (BRASIL/TST, 2017, p. 3).

No caso do **P5**, desde a primeira instância, ficou decidido que a denúncia oferecida pelo MPT não se adequava ao trabalho análogo ao de escravo. Esta decisão foi confirmada tanto pelo TRT da 9ª Região (perante o qual o MPT interpôs Recurso de Revista e obteve negativa) quanto pelo TST (que analisou o Agravo de Instrumento interposto pelo MPT e negou-lhe provimento, conforme o **P5**).

Pelo exposto no acórdão, para haver condição análoga à de escravo, não basta o trabalhador estar submetido a trabalho degradante, ou seja, em condições que minimizem a sua segurança e degradam a sua saúde física e mental (DE PAULA, 2013; REZENDE; REZENDE, 2013), ele precisa estar submetido a trabalho *extremamente degradante*, isto é, “quando não há qualquer condição de moradia, alimentação e higiene e, ainda, quando ocorram atos de coercitividade ou alguma forma de dependência econômica” (BRASIL/TST, 2017, p. 8). Assim, não basta que o trabalhador tenha sua dignidade aviltada, ele precisa ter sua dignidade violada em várias esferas conjuntamente. Reproduz o acórdão do TST, afirmado pelo TRT:

não há, na situação em foco, condição análoga à de escravidão por trabalho degradante, eis que este requer a presença de situações extremas de ausência do mínimo à prestação laboral, tanto que *a maioria dos trabalhadores escolhem, livremente, continuar trabalhando para a ré, ainda que em mesmas condições* (BRASIL/TST, 2017, p. 8, grifo nosso).

Ao tomar por base o fato de a maioria dos trabalhadores “escolherem, livremente, continuar trabalhando para a ré, ainda que em mesmas condições” para afirmar a inexistência de condição análoga à de escravidão, os julgadores parecem não tomar nota da realidade social que leva muitas pessoas a se submeter “voluntariamente” à condição de trabalho precário por, simplesmente, não terem outra alternativa, conforme afirmou, em entrevista, Lelio Bentes Corrêa, Ministro do TST desde 2003:

Não há margem numa situação como essa para se considerar qualquer manifestação espontânea desses trabalhadores; eles são vítimas de uma situação de exclusão econômica e social que infelizmente ainda não foi corrigida por meio dos necessários investimentos públicos e de programas de emprego e geração renda (BRASIL/TST, 2013, p. 2).

Ainda que demonstrem preocupação com a condição precária à qual os trabalhadores estão submetidos, os julgadores não a tipificam como análoga à de escravo, tipificam-na

simplesmente como ato ilícito por omissão, deixando de garantir a proteção dos trabalhadores requerida na petição do MPT e, assim, toleram diversas violações ao trabalho decente.

Em sendo assim, a tendência é restringir, ao invés de ampliar, a tipificação de trabalho análogo ao de escravo, por si só, bastando apenas isso para impossibilitar que se atendam as recomendações atinentes ao trabalho decente como substrato material para ampliar a caracterização do trabalho escravo. Quando se baseiam na análise de Marlene T. F. Suguiatsu sobre o Relatório Global da OIT referente ao trabalho forçado, os julgadores o fazem de modo a fundamentar a interpretação restritiva (ao invés da ampla) do artigo 149 do Código Penal<sup>152</sup>.

Esse acórdão parece ser um exemplo do problema da interpretação e da aplicação da lei, quando deixa de tomar o princípio da dignidade humana como critério interpretativo para todas as normas do sistema jurídico:

Um tipo aberto, como o do artigo 149 do Código Penal, passível de abarcar uma infinidade de situações concretas para proteger e amparar o trabalhador reduzido à condição análoga à de escravo e para punir o criminoso, ao invés de ter sua aplicação ampliada e disseminada – no intuito de reconhecer como cidadãos todos os trabalhadores deste Estado democrático de direito e de coibir as práticas criminosas contra as pessoas e contra o próprio Estado –, vem sendo interpretado e aplicado de forma restrita e mitigada (REZENDE; REZENDE, 2013, p. 28, grifo nosso).

\*\*\*

Já, apesar de fazer bastante menção ao trabalho escravo/condições análogas à de escravo, o **P8** não se refere à ação civil pública de denúncia de trabalho escravo, mas sim à ação civil pública em se tratando da terceirização ilícita. Ainda que se fuja ao escopo definido neste trabalho, vale mencionar brevemente como a questão do trabalho escravo no **P8** se faz presente, pois exemplifica o que foi abordado no final do tópico 2.1.3.

O trabalho escravo é mencionado diversas vezes para demonstrar a potencialidade danosa da terceirização sobre os direitos fundamentais dos trabalhadores. Isso é expressado pelo professor da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Ricardo Luiz Coltro Antunes, que proferiu palestra intitulada “Desafios e Perspectivas para o Mundo do Trabalho no Século XXI”, no TST, em fevereiro de 2016, na qual ele disse: “[o trabalho terceirizado] é

<sup>152</sup> Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003) [...] (BRASIL, 1940).

porta de entrada para a precarização dos direitos trabalhistas e possui traços de retorno à escravidão no Brasil” (BRASIL/TST, 2017a, p. 28).

Os autos apresentam uma tabela, nas páginas 28 e 29, na qual consta que, nos anos de 2010 a 2013, em análise das dez maiores operações de combate ao trabalho escravo realizadas, no Brasil, pelo MTE, em média, 84,3% dos trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo estavam subcontratados por empresa terceirizada:

**Tabela 2**

Ano	Dos 10 casos, quantos envolveram terceirizados?	Terceirizados resgatados	Contratados diretos resgatados	TOTAL de resgatados
2.010	9	891	47	938
2.011	9	554	368	922
2.012	10	947	0	947
2.013	8	606	140	746
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>2.998</b>	<b>555</b>	<b>3.553</b>

Fonte: DETRAE (Departamento de Erradicação do Trabalho Escravo), elaboração própria.

Fonte: BRASIL/TST, 2017a, p. 28 – 29.

Nesse caso, o risco de gerar trabalho escravo enseja o discurso contra a precarização do trabalho terceirizado, situação em que se assinalam, com argumentos centrais no decorrer do acórdão, os princípios da dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho (previstos no artigo 1º da Constituição Federal), a proteção do trabalho e o pleno emprego.

\*\*\*

No **P43**, o TST analisa e rejeita o Embargo de Declaração oposto pelos réus da ação civil pública, que questionava o provimento dado ao Recurso de Revista interposto pelo MPT quanto à configuração do trabalho em condição análoga à de escravo. Ou seja, o TST, em face do Embargo, decidiu manter a decisão que reconheceu, como violação do artigo 149 do Código Penal, a redução dos trabalhadores à condição análoga à de escravo, determinando que o Ministério Público fosse comunicado para tomar as providências cabíveis.

Recorrendo-se apenas a esse acórdão não é possível saber em que se fundamenta o mérito do caso para verificar de que modo a Corte construiu sua argumentação favorável à tipificação do fato apresentado pelo MPT às normas legais, sendo, por isso, necessária a análise do julgado de 10 de maio de 2017, aqui chamado de **P43.1**, sobre o qual houve o Embargo de Declaração, rejeitado pelo TST no **P43**. Trata-se de acórdão que confirmou a condenação ao pagamento de R\$100 mil de indenização por dano moral coletivo da Fazenda

São Pedro e de seu proprietário, Raimundo Nonato Oliveira Lima, no processo de ação civil pública movida pelo MPT do Maranhão por exploração de trabalho análogo ao de escravo.

O histórico do caso resume-se da seguinte forma: em primeira instância houve a condenação ao pagamento da indenização por dano moral coletivo devido à exploração de trabalho análogo ao de escravo. Esta decisão foi reformada em segunda instância, pelo TRT, que considerou que não havia a configuração de trabalho escravo. Acionado pela via recursal, o TST, por sua vez, confirmou a decisão de primeira instância.

O argumento utilizado pelo TRT para não configurar como trabalho escravo o caso em questão foi o de que *os trabalhadores não estavam enclausurados*, razão pela qual o TRT afirmou: “embora reconhecida a realização de trabalho em condições degradantes, não restou demonstrado nos autos a redução dos representados à condição análoga à de escravo” (BRASIL/TST, 2017d, p. 2), já que “em nenhum momento, houve alusão a qualquer impedimento à ampla liberdade de locomoção dos trabalhadores” (BRASIL/TST, 2017d, p. 2), que atestasse que “a liberdade de ir e vir é incompatível com a condição de trabalhador escravo” (BRASIL/TST, 2017d, p. 2). Afirma o TRT:

[...] o descumprimento de leis trabalhistas por parte do empregador não deve ser confundido com a prática de conduta tipificada, na lei, como crime de redução à condição análoga à de escravo, nos termos pretendidos pelo autor, ainda mais quando levamos em consideração que, em nenhum momento, houve alusão a qualquer impedimento à ampla liberdade de locomoção dos trabalhadores, seja por meio de coação física, psicológica, moral ou por dívida. Afinal, a liberdade de ir e vir é incompatível com a condição de trabalhador escravo (BRASIL/TST, 2017d, p. 6).

Chamando a atenção para a necessidade de adequação do entendimento jurisprudencial aos conceitos de “escravidão moderna” e “trabalho escravo contemporâneo”, o TST, por unanimidade, entendeu que o TRT havia interpretado o dispositivo legal de modo restritivo, já que ignorou o trabalho em condições degradantes, presente no caso, como elemento que por si só caracteriza o trabalho escravo. O TST acrescenta:

A caracterização do trabalho escravo não mais está atrelada condicionalmente à restrição da liberdade de locomoção do empregado – conceito revisto em face da chamada “escravidão moderna”. É preciso aperfeiçoar a interpretação do fato concreto, de modo a adequá-lo ao conceito contemporâneo de trabalho escravo contemporâneo. Nesse sentido têm caminhado a jurisprudência e a doutrina. Uma vez configuradas as condições degradantes a que eram submetidos os empregados, evidenciado o trabalho em condição análoga à de escravo, o que se declara, nos exatos termos do art. 149 do Código Penal (BRASIL/TST, 2017d, p. 2 - 3).

O TST deixa claro que desde que fiquem comprovadas as condições de trabalho degradante há que se aplicar o previsto no artigo 149 do Código Penal. As condições degradantes são confirmadas, desde a primeira instância, pelo desrespeito a condições mínimas de trabalho relativas à higiene (ausência de instalações sanitárias adequadas, esgoto a céu aberto e falta de água potável), à saúde (ausência de quaisquer medicamentos ou outros meios necessários para prestação de primeiros socorros em caso de acidente), à moradia (casa precária, cujas paredes de taipa eram sustentadas por madeira podre com frestas que impediam o isolamento do vento e da chuva, sem água encanada e sem banheiro) e à alimentação.

Para embasar seu posicionamento, o TST recorre à Constituição (artigo 1º, incisos III e IV; artigo 5º, incisos III, X e XLVII; artigo 6º e 7º), ao Código Penal (artigo 149), a Convenções nº 29 e nº 105 da OIT, a decisões anteriores do TST, à doutrina jurídica e até à entrevista de Fernando Henrique Cardoso em 1995, na qual o então presidente afirma que a diferença da escravidão antiga para a contemporânea é que enquanto naquela o escravo conhecia seu senhor, nesta não sabe quem ele é.

O Tribunal reconhece que ainda há dificuldades na própria jurisprudência em romper com o entendimento restritivo de trabalho escravo, como faz o TRT no caso recorrido, posto que, anteriormente, a restrição de liberdade era ponderação única para caracterização do trabalho escravo. A restrição de liberdade é compreendida tanto como coação econômica, segundo a Convenção nº 95 da OIT, quanto como coação moral e coação física, de acordo com as Convenções nº 29 e nº 105 da OIT. No entanto, por meio da doutrina, o Tribunal endossa o conceito atual de trabalho escravo, mais amplo do que o previsto no artigo 2º da Convenção nº 29 da OIT, entendendo que a definição nele apresentada já não exaure o conceito hodierno de trabalho escravo.

Não se limitando à interpretação literal do artigo 149 do Código Penal em vigor, o TST atrela-o ao entendimento de que, atualmente, o conceito de trabalho escravo pauta-se não mais apenas na restrição de liberdade, mas amplia-o para abarcar o trabalho forçado, o trabalho em condições degradantes e o trabalho com jornada exaustiva, visto serem estas formas de trabalho que coisificam o trabalhador, ferindo sua dignidade.

Destarte, a *dignidade da pessoa humana* aparece como fundamento basilar, conforme o artigo 1º da Constituição Federal, para impedir a coisificação do ser humano nas relações de trabalho. Assim, enquanto anteriormente a caracterização do trabalho escravo dava-se a partir do valor “liberdade”, hoje ela expande-se para o valor “dignidade”, embasando-se na ideia de

que: “[...] o ‘paradigma’ para a aferição mudou; deixou de ser apenas o trabalho livre, passando a ser o ‘trabalho digno’” (BRITO FILHO, 2005 *apud* BRASIL, 2017d, p. 13).

Cabe ressaltar a diferença entre os casos **P5** e **P43.1**.

No **P5**, as violações aos direitos do trabalhador não foram tidas como graves o suficiente para serem consideradas como condição degradante para configurar-se como “condição extremamente degradante” para ser tipificado como trabalho análogo ao de escravo. Lembre-se que as violações incluíam ausência de condições básicas de higiene (falta de sabão para lavar as mãos antes das refeições, de lugar apropriado para as refeições e de banheiros adequados); transporte precário; ausência ou inadequação de equipamentos de proteção individual; desatenção às normas de manejo dos agroquímicos, colocando-se em risco da saúde dos trabalhadores; e atraso reiterado de salários dos empregados e o não-depósito das contribuições previdenciárias e FGTS. Já, no **P43.1**, não se nega, em nenhuma instância, a existência de trabalho em condições degradantes.

No entanto, ainda que, no acórdão do **P43.1**, entendendo tratar-se o caso de trabalho em condições análogas à de escravo, o TST não alterou o valor atribuído aos danos morais coletivos, que se manteve no mesmo arbitrado pelo TRT, de R\$100.000,00, enquanto que o MPT havia pleiteado o dobro. O TST justifica-se alegando ausência de refutação ao argumento do TRT pelo MPT em relação ao valor da indenização:

Embora o autor afirme que a descaracterização do tipo penal tenha sido o único e determinante motivo para a redução do *quantum* indenizatório, certo é que, como se observa do trecho transcrito do v. acórdão regional, o eg. Tribunal Regional levou em consideração também o tempo pelo qual perdurou a relação de trabalho em condições degradantes, tendo ressaltado, além da capacidade econômica do reclamado, ‘o tempo ínfimo em que os mesmos (os empregados) permaneceram laborando em condições degradantes, pois começaram a trabalhar na Fazenda São Pedro no mês anterior à ocorrência da fiscalização pelo Grupo Móvel de Combate ao Trabalho Escravo no Maranhão’. E *tal fundamento, relativo à duração da relação contratual, não foi rebatido pelo recorrente.*

*Ao deixar de refutar todos os fundamentos da decisão recorrida, o recorrente não procede ao necessário cotejo analítico entre a tese posta e os dispositivos indicados, de modo que desatende o disposto no art. 896, §1º-A, III, da CLT.*

Por fim, a mera transcrição de arestos que a parte julga divergentes, sem que seja feito o confronto com a tese posta na decisão regional, não tem o condão de demonstrar, por si só, as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, conforme preceitua o art. 896, §8º, da CLT.

Não conheço (BRASIL/TST, 2017d, p. 18 - 19).

Abaixa-se o valor da indenização sob o argumento dos princípios de *razoabilidade* e de *proporcionalidade*, de acordo com os artigos 927 e 944 do Código Civil e o artigo 5º,

incisos V e X da Constituição Federal, de modo que, aos olhos tanto do TRT quanto do TST o “curto” tempo de duração da submissão dos trabalhadores à escravidão contemporânea antes da fiscalização (um mês) não ensejaria pagamento do valor demandado. Na ausência da refutação do MPT quanto a esse fundamento da decisão recorrida, o TST manteve a redução da indenização.

Os tribunais ignoram o fato de que, não fosse a fiscalização ter ocorrido naquele momento, os trabalhadores continuariam sendo escravizados, e não teria cessado a prática criminosa. Além disso, o artigo 944 do Código Civil, de 2002, no *caput*, prevê que a indenização é medida pela extensão do dano. No caso de trabalho escravo, o dano (material, psicológico, moral) causado às pessoas a ele submetidas é incomensurável, tenha sido “curto” ou não o tempo de permanência nessa condição.

A hipótese de redução da indenização - prevista no parágrafo único do mesmo artigo: “se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização” (BRASIL, 2002, art. 944, parágrafo único) - não comporta os casos de submissão de pessoas a condições análogas à de escravo, pois quem escraviza o faz dolosamente e a situação de quem é escravizado é sempre de extrema gravidade. Assim, ao invés de diminuí-la, os tribunais deveriam, de ofício, aumentá-la, de modo a demonstrar severidade na punição daquele que se utiliza de trabalho escravo.

Esse caso de diminuição do valor demandado, que já não era tão expressivo, explicita a dificuldade de arbitrar um valor indenizatório mais vultuoso, o que enfraquece, significativamente, o combate ao trabalho escravo no Brasil. Ainda que se reconheça o crime cometido, dá-se mais atenção ao ônus reparatório que o escravizador teria do que à gravidade de submeter alguém ao regime de escravidão contemporânea.

Além da interpretação restrita da lei, esbarra-se também em questões formais-processuais, que ainda possuem mais força argumentativa para frear a punição pecuniária do que possui o reconhecimento da existência da condição análoga à da escravidão para ampliá-la, como expresso no fundamento exposto pelo TST: “Ao deixar de refutar todos os fundamentos da decisão recorrida, o recorrente não procede ao necessário cotejo analítico entre a tese posta e os dispositivos indicados, de modo que desatende o disposto no art. 896, §1º-A, III, da CLT” (BRASIL/TST, 2017d, p. 19).

\*\*\*

O **P32** diz respeito a acórdão do TST que nega recurso da União contra liminar concedida para evitar a inscrição da empresa Phelps Dodge Internacional Brasil Ltda na lista de empregadores autuados em ação fiscal por terem submetido trabalhadores à condição

análoga à de escravo, “Lista Suja”, até que houvesse admissão do Recurso de Revista pelo TST. Ou seja, o TST mantém a decisão que concede a não inscrição do nome da empresa na “Lista Suja”, ainda que ela já tenha sido julgada culpada em primeira instância.

Este acórdão insere-se no contexto da Ação Civil Pública nº 10842-83.2014.5.03.0149, ainda em andamento, cuja sentença de primeira instância data de 03 de março de 2015 (aqui **P32.1**), em que se reconhece a prática de submissão dos trabalhadores a condições análogas à de escravo devido à jornada exaustiva e ao trabalho em condições degradantes, conforme o artigo 149 do Código Penal.

No **P32.1**, tem-se a caracterização do caso como trabalho análogo ao de escravo devido à verificação de jornada exaustiva e a condições degradantes de trabalho, tendo-se por fundamentação única o artigo 149 do Código Penal. Lê-se no Juízo, “o desrespeito sistemático às normas disciplinadoras dos limites da jornada possibilita a configuração da submissão à jornada exaustiva ou a condições degradantes de trabalho, pois a própria tipologia do artigo 149 do Código Penal [...] inclui a hipótese” (BRASIL/JUSTIÇA DO TRABALHO, 2015, p. 29).

Ainda que assim reconheça, esta mesma decisão prescinde de incluir o nome da empresa na Lista Suja devido à suspensão da eficácia da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011 e da Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, até o julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.209/DF.

Em segunda instância, em acórdão que analisa o Recurso Ordinário interposto por ambas as partes (aqui **P32.2**), a caracterização do trabalho análogo ao de escravo é confirmada nos mesmos termos do **P32.1**, por jornada exaustiva, conforme expresso no Código Penal, por motivo de excesso de horas extras e não cumprimento dos intervalos intra e interjornadas. Determina o TRT da 3ª Região:

[...] a imposição ao empregado de jornada exaustiva, em prejuízo de sua saúde física e psíquica, configura **crime**, tendo em vista a conduta enquadrada no conceito legal de trabalho em condição análoga à de escravo, tratando-se de tipo penal previsto no art. 149 do CP [...].

A jornada de trabalho excessiva, ao privar o trabalhador do convívio familiar e social, compromete-lhe o direito ao lazer e ao descanso, podendo resultar até mesmo em doenças do trabalhador. Tal conduta está enquadrada no conceito legal de trabalho em condição análoga à de escravo.

No caso, a jornada desumana e abusiva, com excesso de horas extras e desrespeito aos intervalos intra e interjornadas, cumprida por centenas de empregados, autoriza o reconhecimento expresso de que os empregados da ré foram submetidos a trabalho em condição análoga à de escravo (BRASIL/TRT3, 2015, p. 32 - 33).

Neste mesmo acórdão, **P32.2**, é deferida a inclusão da empresa na Lista Suja, com base na Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, que havia sido revogada pela Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 31.03.2015, o que possibilitou que a relação de empregadores composta de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal na qual se identificaram trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo fosse divulgada no site do MTE. Consta no **P32.2**:

Se, nos termos da portaria regulamentadora, a existência de decisão administrativa já consiste em hipótese de inscrição do nome da empresa na relação dos empregadores que submetem seus empregados a condições tais, com muito mais razão deverá ser determinada a inclusão no referido rol, após uma decisão judicial que, como ocorre aqui, foi proferida depois de se ter assegurado à empresa amplo direito de defesa e contraditório, ainda que se trate de decisão passível de recurso (BRASIL/TRT3, 2015, p. 34).

Mediante esta decisão, que demonstrou ausência de impedimento para inclusão da empresa ré na Lista Suja, a ré interpôs um recurso, denominado Correição Parcial, com pedido de liminar, perante o TST, a fim de evitar a inclusão do seu nome no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo até que a matéria fosse decidida pelo TST. O argumento utilizado, e aceito, foi o de que por atuar no fornecimento de produtos para grandes obras do poder público e projetos do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, a inclusão do nome da empresa no Cadastro traria danos imensuráveis à sua imagem “tanto pelo aspecto subjetivo de exposição de seu nome antes mesmo que possa requerer o efeito suspensivo ao seu recurso de revista, como também pela possível perda de contratos em andamento” (BRASIL/TST, 2016, p. 2).

O TST decidiu no sentido de proteger o receio de lesão de difícil reparação da empresa, da seguinte forma:

Desse modo, a excepcionalidade da situação processual, a presença do *fumus boni iuris* [fumaça do bom direito] e o fundado receio de dano de difícil reparação – *periculum in mora* –, pressupostos aptos à concessão da liminar acautelatória, legitimam o Corregedor-Geral a intervir, consoante o previsto no parágrafo único do art. 13 do RICGJT, para impedir lesão de difícil reparação, com vistas a assegurar eventual resultado útil do processo, até que ocorra o exame da matéria pelo órgão jurisdicional competente, garantindo a não inclusão do nome da requerente na lista de empregadores autuados em ação fiscal que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo e assim prevenir prejuízo irreparável (BRASIL/TST *apud* BRASIL/TST 2016, p. 4).

O **P32** é acórdão que reafirma esta decisão. Assim, o TRT3 ficou impedido de expedir ofício ao MTE para inclusão do nome da empresa na Lista Suja do Trabalho Escravo, mesmo

havendo decisão administrativa e judicial que afirma haver a empresa submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo.

Este acórdão explicita os obstáculos apresentados ao cumprimento da lei na qual se prevê a punição daquele que escraviza, o que ocorre quando o direito do empregador – o resguardo da imagem da empresa para proteger seus interesses econômicos frente a uma “lesão de difícil reparação” - é posto acima do direito do trabalhador - o resguardo da sua dignidade perante fato comprovado de submissão à condição análoga à de escravo, na tentativa de frear o comportamento escravista da empresa inscrevendo-a na Lista Suja. Nesse caso, o TST, ao invés de punir o escravizador, o beneficia.

Devido a aparente problema técnico no sítio eletrônico do TRT3, não é possível acessar o andamento do processo. O que se pode afirmar com certeza é que na Lista Suja<sup>153</sup> atual não consta o nome da empresa.

\*\*\*

O **P36** é acórdão que nega provimento aos recursos (Agravos de Instrumento) do MPT e da parte contrária que tentam dar seguimento a seus respectivos Recursos de Revista no TST. O **P36** insere-se no contexto de processo de Ação Coletiva do Ministério Público do Trabalho, no qual restou comprovada a existência de condição análoga à de escravo por trabalho degradante e desumano praticado pelo descumprimento de normas relacionadas à saúde e à segurança do trabalho, pela não concessão de equipamento de proteção individual e pela ausência de camas no alojamento.

Neste caso, cabe ressaltar o valor indenizatório que foi arbitrado em segunda instância - e mantido pelo **P36**.

Em primeira instância, designou-se o pagamento de R\$800.000,00 por dano moral coletivo ao entender que os ofensores haviam violado princípios de alta relevância para a coletividade. Argumentou a condenação ao pagamento deste valor afirmando “a atitude dos réus deve ser combatida por toda a sociedade, em especial pelo Poder Judiciário” (BRASIL/TRT *apud* BRASIL/TST, 2017c, p. 39) em atenção ao princípio da função social da propriedade, e ao cumprimento dos artigos. 1º, incisos II, III e IV; 3º, incisos I e III, e 170 da Constituição Federal, bem como ao contido na Convenções nº 29 e nº 105 da OIT, do qual o Brasil é signatário.

---

<sup>153</sup> Lista Suja divulgada em Abril de 2018. Disponível em:  
<[http://portal.mpt.br/wps/wcm/connect/portal\\_mpt/3c9be672-0d87-41b9-9306-502840027548/Lista+Suja+MTb+10.4.2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=maNDL-e](http://portal.mpt.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/3c9be672-0d87-41b9-9306-502840027548/Lista+Suja+MTb+10.4.2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=maNDL-e)>.

O TRT, em Recurso Ordinário, já em segunda instância, considerou o valor arbitrado em primeira instância como “demasiadamente exacerbado”, diminuindo-o, consideravelmente, para R\$50.000,00.

De acordo com o TRT, o magistrado deve, ao arbitrar o valor da indenização quanto à lesão moral proveniente de submissão do trabalhador a condição análoga à de escravo, analisar a gravidade da lesão, a dimensão do abalo psíquico do(s) trabalhador(es), os aspectos pessoais da vítima, as circunstâncias do evento danoso e a situação econômica do ofensor.

Baseado nesses parâmetros, no caso em pauta, o Tribunal entendeu que o valor indenizatório deveria ser diminuído devido aos fatos de que: 1) apenas uma modalidade de trabalho análogo ao de escravo havia sido reconhecida, a de condições degradantes, não tendo sido figurado trabalho forçado com restrição de ir e vir; 2) o dano moral coletivo restringiu-se à comunidade rural de Distrito de União do Norte, próxima a Peixoto e Azevedo/MT, não atingindo o âmbito regional e nacional; 3) ainda que a situação econômica dos ofensores fosse notoriamente profícua, a vantagem obtida pela exploração do trabalho em condições degradantes não teria sido significativa, uma vez os trabalhadores foram contratados para trabalhar por um curto período de tempo; 4) não constou nos autos que o descumprimento de normas de saúde e segurança por parte dos recorrentes tenha ocasionado qualquer acidente de trabalho ou doença ocupacional nos trabalhadores.

Assim, sob o argumento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e de *parâmetros de valores de decisões anteriores*<sup>154</sup>, o TRT alegou que o valor estipulado poderia inviabilizar a atividade econômica da propriedade rural dos ofensores, que pleitearam, em recurso, pelo pagamento de R\$10.000,00. Este valor, segundo o TRT, também não poderia ser admitido porque desatenderia “o binômio punição e compensação” (BRASIL/TRT *apud* BRASIL/TST, 2017c, p. 4), além do que, estaria “em desacordo com a capacidade econômica dos recorrentes e da gravidade da conduta” (BRASIL/TRT *apud* BRASIL/TST, 2017c, p. 4). Estabeleceu assim, os R\$50.000,00, em vez dos R\$800.000,00, decisão confirmada pelo TST, ao negar provimento aos Agravos das partes, conforme o **P36**.

No recurso de Agravo de Instrumento, o MPT argumentava contra a diminuição do valor arbitrado a título de indenização por dano moral coletivo afirmando que R\$50.000,00 “não se mostra proporcional à extensão do dano e à capacidade econômica dos réus, não cumprindo seu caráter *punitivo, reparatório e pedagógico*” (BRASIL/TRT *apud* BRASIL/TST, 2017c, p. 2, grifo nosso). O recurso foi negado.

---

<sup>154</sup> RO 0000058-19.2013.5.23.0022, Min. Relator Aloysio Corrêa da Veiga, 1ª Turma, julgado em 24/02/2015 e 0001532-41.2011.523.0007, de relatoria da Des. Beatriz Theodoro, 2ª Turma, julgado em 06/03/2013.

Este caso, assim como o **P43**, mostra as barreiras para arbitramentos de valores indenizatórios mais expressivos, que realmente inibam a utilização de trabalho escravo no Brasil. Quando o TRT afirma que arbitrará um valor tão abaixo do estipulado em 1ª instância tendo por espelho precedentes, percebe-se a tendência do judiciário em ater-se à cultura de arbitrar indenizações de baixo valor, ponderando para menos a gravidade de submeter alguém a condições análogas à de escravidão. Perpetua-se, desse modo, uma das dificuldades de combate a essa prática ao não se inibir de modo enérgico, por meio de uma indenização expressiva, a insistência de utilização de mão de obra escrava no Brasil.

#### 4. AS RECOMENDAÇÕES DO PNUD SOBRE TRABALHO DECENTE COMO PARÂMETRO DE DECISÃO JUDICIAL SOBRE TRABALHO ESCRAVO

##### 4.1 HÁ RELAÇÃO ENTRE AS DECISÕES JUDICIAIS SOB ANÁLISE COM AS RECOMENDAÇÕES DO RDH 2015 REFERENTE AO TRABALHO DECENTE?

Ressalvadas as devidas limitações desta pesquisa pelo curto período selecionado para levantamento dos acórdãos e a restrita quantidade de acórdãos analisados, as decisões judiciais sobre as denúncias de trabalho escravo sob enfoque passam ao largo das recomendações do PNUD e da OIT no tocante ao trabalho decente como parâmetro de fundamentação contra as práticas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil.

Reconhecendo (como fazem os acórdãos **P32.1**, **P32.2**, **P36**, **P43** e **43.1**) ou não (como faz o acórdão **P5**) a prática de trabalho análogo ao de escravo, em nenhum momento as decisões laçam mão das recomendações do PNUD ou da OIT em relação ao trabalho decente. Em maioria, essas decisões ainda estão muito ocupadas em conceituar o trabalho escravo, demonstrando um atraso em relação ao tema, já amplamente debatido pela comunidade internacional (LANDMAN, 2018).

Quanto a isso, o próprio Tribunal, no **P43.1**, agindo contra decisão restritiva sobre trabalho escravo, admite a inconveniência de ainda haver dúvidas quanto ao conceito:

Sob esse diapasão, entendo que o eg. Tribunal Regional, diante dessas nuances e da dificuldade que ainda se encontra no meio jurídico, doutrinário e acadêmico, para a configuração do que vem a ser trabalho em condições análogas à de escravo, conferiu interpretação restritiva ao dispositivo legal e, sob esse fundamento, tenha considerado não haver a tipificação do ato do empregador no art. 149 do Código Penal, do que resultou a redução da indenização por danos morais coletivos (BRASIL/TST, 2017d, p 18).

Está-se diante de uma faceta das dificuldades de enfrentamento do combate ao trabalho escravo no Brasil. Emperra-se desde a definição e, ao invés de ampliá-la com base no princípio da dignidade humana, há esforço para restringi-la, como faz o acórdão **P5**. Único a mencionar documento da OIT sobre trabalho degradante, o **P5** se desdobra na fundamentação restritiva do conceito, utilizando o documento da OIT para aguir a favor do entendimento de que, para ser considerado trabalho análogo ao de escravo, o trabalho degradante teria que ser trabalho *extremamente degradante*.

Em relação à imputação indenizatória, percebe-se a tentência de minimização da

gravidade da prática escravista no momento da arbitragem do valor. O **P36** esforça-se para fundamentar a drástica diminuição no valor deliberado em 1º instância de R\$800.000,00 para apenas R\$50.000,00, minimizando, ao máximo, os danos enfrentados pelos trabalhadores escravizados. O **P43.1**, sem deixar de reconhecer as graves afrontas à dignidade do trabalhador, no momento de arbitrar a indenização, também mantém decisão que diminui pela metade o valor demandado pelo MPT.

O **P32**, único acórdão que abordou a questão da Lista Suja, revela a preferência de dar mais atenção aos direitos do empregador, impedindo sua inscrição no cadastro, do que à grave violação de direitos humanos por ele cometida, já reconhecida sua culpa em processo administrativo e judicial.

Em todas essas decisões não houve o ponderamento argumentativo que levasse em consideração as prerrogativas do trabalho decente, nem das partes (até onde foi possível perceber) <sup>155</sup> nem dos juízes. Isto indica que a dinâmica entre as discussões globais a respeito do trabalho decente e seu respectivo debate interno, com repersursão nacional nas agendas políticas, não necessariamente se faz presente no universo dos tribunais brasileiros do trabalho, como é o caso das recomendações do PNUD.

Esta lacuna, no escopo dos dados levantados, não permite identificar a normatividade das recomendações do PNUD como *soft law* ou normas intersticiais. Também, não se encontrou aplicabilidade das prescrições do RDH de 2015 como comandos de otimização – seja os destinados para otimizar seja os destinados para serem otimizados. Como consequência, essa lacuna deixa também de permitir a verificação da aplicação da teoria da transnormatividade, no recorte que se havia proposto, no processo judiciário a respeito do trabalho escravo.

No contexto contemporâneo, como visto no capítulo 1, em que a globalização afeta também as relações entre o direito interno e internacional, sendo necessária uma nova teoria - a da transnormatividade - para pensar as novas interações políticas e jurídicas entre o âmbito doméstico e externo, requer-se que se questione a razão da ausência do parâmetro do trabalho decente na elaboração de decisões jurídicas em casos de trabalho escravo.

O trabalho escravo é uma prática que ocorre no mundo todo, do qual o Brasil não é

---

<sup>155</sup> Uma visão mais acurada dos embates mobilizados no correr do processo das ações civis públicas com denúncia de trabalho escravo seria alcançada analisando-se não apenas os acórdãos, que fornecem o resumo das arguições, mas todos os atos procedimentais no decorrer de um processo. Assim, seria possível averiguar de perto os argumentos sustentados pelo Ministério Público do Trabalho, dos réus e de possíveis terceiros interessados que compõem o substrato material para a subsunção do fato à norma pelo juízo de primeiro grau - a partir do que decorrem os recursos, formatados em última instância, em acórdãos. Não sendo este o caso neste estudo, tais embates ficam à mostra apenas parcialmente.

uma exceção. Porém, há que ater-se as peculiaridades brasileiras para buscar entender quais obstáculos se opõem à erradicação do trabalho escravo. Há grandes dificuldades - as barreiras estruturais de concentração de renda, concentração de terra, concentração de riquezas, concentração de poder - que se impõem contra o seu combate.

Como bem elucidada Nascimento (2012), as dificuldades de implementação das metas de combate ao trabalho escravo nos *Planos de Direitos Humanos* são as mais diversas e permeiam toda a rede que gera seu ciclo. Aqui, foca-se a dificuldade de punição dos infratores, uma vez que “a impunidade, segundo a OIT, é um dos maiores gargalos do enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil” (LOURENÇO, 2011 *apud* NASCIMENTO, 2012, p. 163).

O judiciário é o último grau de demanda no combate do trabalho escravo. E mesmo quando um caso consegue superar todas as dificuldades até chegar a ser julgado, no judiciário, também, encontra inúmeras restrições para garantia dos direitos básicos, como ficou observado em algumas das decisões aqui analisadas.

Sem entrar nas pormenoridades dos agentes envolvidos no processo decisório (afinal, juízes também são, muitas vezes, parte da oligarquia fundiária brasileira e, a despeito da isenção que deveriam ter em razão do princípio do juiz natural<sup>156</sup>, são, por vezes, altamente parciais em favor de interesses próprios e/ou da classe social à qual pertencem). Nota-se que os desequilíbrios de poder entre aqueles que escravizam e aqueles que são escravizados são refletidos, também, nas decisões judiciais.

Averigua-se, com isso, um refreamento dos alcances reais dos fenômenos transnacionais de proteção dos direitos humanos na realidade brasileira de combate ao trabalho escravo. Considera-se que essa ausência do debate sobre o trabalho decente, nessas decisões, não é casual, mas resultado do desequilíbrio de força nas relações sócio-jurídicas nacionais e internacionais.

Enquanto, por um lado, há um movimento internacional de setores progressistas pela superação das relações de trabalho que escravizam, por outro lado, há um movimento de setores conservadores que, beneficiários que são da escravidão moderna, buscam contornar o enfrentamento ao trabalho escravo e afirmar sua perpetuação das mais diversas formas. Ainda

---

<sup>156</sup> Previsto no artigo 10 da DUDH, e garantido pelo disposto nos artigos 5º, incisos XXXVII e LIII, e 95, parágrafo único, da Constituição brasileira, o princípio do juiz natural estabelece a utilização de regras objetivas de competência jurisdicional para garantir independência e a imparcialidade do órgão julgador. “A imparcialidade do juiz é pressuposto para que a relação processual se instaure validamente. [...] A imparcialidade do juiz é uma garantia de justiça para as partes. Por isso, têm elas o direito de exigir um juiz imparcial: e o Estado, que reservou para si o exercício da função jurisdicional, tem o correspondente dever de agir com imparcialidade na solução das causas que lhe são submetidas” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 58-59).

hoje, no judiciário brasileiro, o segundo movimento apresenta-se com maior força e a ausência do debate sobre o trabalho decente se mostra uma evidência dessa força.

#### **4.1 POR QUE E COMO INSERIR A DISCUSSÃO SOBRE TRABALHO DECENTE DO PNUD NA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA CONTRA O TRABALHO ESCRAVO?**

O entendimento de que o trabalho deve ser a via de acesso a uma vida digna, núcleo da noção de trabalho decente, faz parte da agenda civilizatória desde o final do século XIX e começo do século XX, quando houve o surgimento das legislações trabalhistas, conformando-se o movimento sindical no âmbito internacional. Nessa circunstância houve a criação da OIT (ABRAMO, 2015).

Como mote para um processo de revalorização e afirmação do trabalho, dos sujeitos coletivos e dos direitos a ele associados, formalizou-se, no final do século XX, o conceito de trabalho decente e formulou-se a proposta de uma *Agenda Global de Trabalho Decente*, ramificada nas Agendas regionais e locais. Além de medidas de geração de postos de trabalho em desafio ao desemprego, o trabalho decente propõe medidas de superação de “formas de trabalho que geram renda insuficiente para que os indivíduos e suas famílias superem a situação de pobreza ou que se baseiam em atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes (ABRAMO, 2015, p. 26), como é o caso de todas as formas de trabalho escravo contemporâneo.

Paralelamente e contrariamente à promoção da vida digna e do trabalho decente, o mundo assiste à crescente precarização das relações de trabalho, ao aumento das desigualdades, ao crescimento da pobreza e à perpetuação das práticas de trabalho escravo. Resultados e também motores dos processos anti-civilizacionais que enfrenta o mundo do trabalho hoje, esses fenômenos enfraquecem a garantia dos direitos humanos básicos - como a saúde, a alimentação, a educação, a moradia adequada, a segurança e o lazer – e impedem a realização do desenvolvimento humano.

No Brasil, essa realidade não é diferente (ANTUNES, 2018). Em vista do enfraquecimento do combate ao trabalho escravo no Brasil nos últimos anos, e da proteção dos direitos dos trabalhadores em geral, no contexto atual urge que se utilize das ferramentas que já existem - e a partir delas se criem novas - para enfrentar os avanços dos processos anti-civilizacionais a que o Brasil assiste, de modo ainda mais evidente, desde 2016 (PRONER et al., 2016; SOUTO MAIOR; SEVERO, 2017; ANTUNES, 2018) .

Ricardo Antunes (2018) fala em “tragédia social” para referir-se aos caminhos

impostos ao trabalho na atualidade global. Com relação ao Brasil, sua análise de conjuntura afirma: a partir do impeachment da presidenta Dilma,

[...] começaram a deslanchar a devastação e o abandono da totalidade dos direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora brasileira, desde a Abolição até a Constituição de 1988, com como o derrogamento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), impostos pelo *empresariado escravocrata* com sua conhecida desfaçatez e consubstanciados pelo Congresso mais abjeto de toda a nossa história republicana. Dessa processualidade vem resultando uma desconstrução sem precedentes da história recente do trabalho no Brasil (ANTUNES, 2018, p. 15, grifo nosso).

Inseridos nessa realidade, a sensação daqueles engajados no enfrentamento dos problemas sociais brasileiros - já colossais - é de alarme e desalento, vindo a ser agravada pelas eleições de 2018. Elegeu-se como presidente do Brasil alguém que promete não apenas dar continuidade ao programa do governo atual, como aprofundar as políticas de desmonte do trabalho decente no Brasil – o que piorará, ainda mais, a situação de combate ao trabalho escravo brasileiro.

Neste cenário, mais uma vez, a perspectiva dos processos históricos de Norbert Elias apresenta-se de muita valia, pois que auxilia a superar o sentimento de impotência perante os fenômenos do tempo presente. Ele convida a tomar a devida distância das ocorrências do momento para pensá-las a partir de uma perspectiva mais ampla, incluindo-as no processo em marcha do qual fazem parte. Ao alienar-se<sup>157</sup>, o indivíduo pode capacitar-se a refletir para acessar o fundo de conhecimento e produzir propostas, soluções, caminhos e ações em prol dos processos civilizacionais.

Para o autor, a tarefa das Ciências Sociais é justamente a de demonstrar que os processos históricos não derivam de fenômenos naturais, mas são resultados das ações dos homens, podendo eles próprios frear os processos violentos (ELIAS, 1998).

Com isto em mente e dada a gravidade da atual conjuntura nacional, é primordial destacar pautas, agendas e ações contrapostas ao desmonte dos direitos trabalhistas que aumenta, significativamente, as possibilidades de escravização dos indivíduos mais vulneráveis.

---

<sup>157</sup> O termo alienação é utilizado por Elias no sentido de autodistanciamento da realidade imediata na qual o indivíduo está inserido, atitude essencial no processo de conhecimento. A alienação é a atitude contrária à do envolvimento, que acaba levando o indivíduo ao encurtamento da sua perspectiva de tempo. Não se confunde com “alienação” no sentido hegeliano-marxista.

Amartya Sen (2010), envolvido na movimentação dos debates públicos com objetivo de direcionar a produção de políticas para um tipo de desenvolvimento inclusivo<sup>158</sup>, chama a atenção para o fato de que são muitas as instituições sociais que contribuem para o processo de desenvolvimento pela razão de que atuam no aumento e na sustentação das liberdades. Entre essas instituições (ligadas à movimentação de mercados, a administrações públicas e privadas, legislações, ONGs, partidos políticos, mídia, sociedade civil, etc.) está o judiciário. Nesse sentido, toma-se aqui o trabalho decente, inserido no contexto do desenvolvimento humano, como uma importante referência estratégica na afirmação do combate ao trabalho escravo por intermédio do judiciário, não somente no Brasil, mas também no âmbito global.

Ao não se abrir aos instrumentos normativos internacionais e nacionais em prol do trabalho decente nas decisões sobre casos de trabalho escravo, o judiciário brasileiro demonstra uma das dificuldades do combate a esse tipo de trabalho no país. Perdem-se de vista instrumentos que deixam claro o contraponto ao trabalho escravo e abrem-se brechas a argumentos falhos como vistos no **P5** e na decisão do Tribunal Regional rebatida pelo **P43.1**. Esses instrumentos podem e devem ser recepcionados na solução de casos concretos de denúncia de trabalho escravo.

Há que se reconhecer que parte do judiciário se mostra disposto a enfrentar os argumentos contrários ao avanço do combate ao trabalho escravo no Brasil, como mostra o acórdão **P43.1**, que se apoia nos princípios da dignidade da pessoa humana e do *trabalho digno* para afirmar a configuração de trabalho análogo ao de escravo no caso pertinente:

Ora, não há justificativa suficiente para não aceitar que, tanto o trabalho sem liberdade como o em condições degradantes são intoleráveis se impostos a qualquer ser humano. É preciso aceitar que, usando uma palavra hoje comum, o ‘paradigma’ para a aferição mudou; deixou de ser apenas o trabalho livre, passando a ser o *trabalho digno* (BRITO FILHO, 2005 *apud* BRASIL/TST, 2017d, p. 13, grifo nosso).

No entanto, esse argumento não consegue influenciar um arbitramento de valor indenizatório significativo - neste caso, diminuído pela metade. Aproveitar essa disposição de afirmar os princípios de dignidade para estendê-la à concepção do trabalho decente, veiculada pelas recomendações do PNUD, pode somar às forças civilizacionais de combate ao trabalho escravo.

A proposta de trabalho decente feita pelo RDH de 2015 traz avanços que

---

<sup>158</sup> A formação de valores e a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições (SEN, 2010, p. 378).

potencializam os direitos dos trabalhadores brasileiros. Ao agregar-se o trabalho decente à perspectiva do desenvolvimento humano, aclara-se a visão de que a dimensão do trabalho está além das relações econômicas que ele mobiliza. Além da garantia da sua subsistência e do benefício da segurança econômica, o indivíduo conta também com a melhora das suas capacidades, o que lhe proporciona conhecimentos e competências. Afirma o relatório:

O rendimento do trabalho ajuda os trabalhadores a alcançar um melhor nível de vida, proporcionando um melhor acesso à saúde e à educação - elementos fundamentais para o reforço de capacidades. Por sua vez, o trabalho proporciona às pessoas oportunidades e possibilidades de escolha acrescidas na sua vida econômica e social. Viabiliza também uma participação plena na sociedade, conduzindo a um sentimento de dignidade e valor próprio (PNUD/RDH, 2015, p. 33).

Nessa perspectiva, o trabalho não impacta apenas a questão de renda das pessoas. Um trabalho que não atenda às necessidades básicas e não permita ao indivíduo exercer sua liberdade de escolha das suas capacidades impacta todas as dimensões da sua vida. Em consequência, é preciso que se garanta o direito ao trabalho decente, para que se tenha garantida a possibilidade de viver com liberdade, no sentido postulado por Sen (2010).

As recomendações e índices presentes nos RDHs já circulam na prática jurídica da Defensoria Pública brasileira. De acordo com o Defensor Público do Estado de São Paulo Davi Quintanilha Failde de Azevedo<sup>159</sup>, os indicadores são utilizados como argumentos normativos em petições que demandam o cumprimento de determinada política pública. O combate à pobreza extrema tornou-se um grande referencial de ação da Defensoria Pública brasileira, a qual conta com o próprio PNUD no monitoramento de sua atuação bem como na sua implementação por todo o país (GONÇALVES, BRITO, FIGUEIRA, 2015a).

O Presidente da Associação dos Defensores Públicos do Rio Grande do Norte, José Wilde Matoso, afirmou, em uma reportagem<sup>160</sup>, que a disseminação de defensorias públicas é de grande importância para o combate à pobreza extrema porque pesquisas realizadas pelo Ministério da Justiça confirmaram: “nos locais que contam com a atuação de Defensores

---

<sup>159</sup> Conheci este defensor na apresentação de meu trabalho intitulado “Ensaio sobre a força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano/PNUD”, no VII Simpósio Brasileiro sobre Cortes e Tribunais Internacionais, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 2016. Comentando sua prática jurídica, por e-mail, do dia 02/01/2017, ele afirmou: “os indicadores produzidos pelo PNUD são utilizados como argumento quando alguma política pública não é atendida. O IDH, por exemplo, é usado também como parâmetro para a abertura de novas unidades da Defensoria, que sempre visa atender os locais com maiores índices de vulnerabilidade”.

<sup>160</sup> DEFENSORES PÚBLICOS SE MOBILIZAM PELA ERRADICAÇÃO DA POBREZA/RAIO X DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. In: **Direito Legal** - Revista forense eletrônica, 2015. Disponível em: <<https://direito-legal.jusbrasil.com.br/noticias/231634134/defensores-publicos-se-mobilizam-pela-erradicacao-da-pobreza-raio-x-da-defensoria-publica-no-brasil>>. Acesso em: abril 2018.

Públicos é registrada uma melhora no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Portanto, quanto pior o IDH de um estado, mais importante se torna a presença da Defensoria Pública”.

Essa conexão evidencia a importância dos RDHs nos procedimentos jurídicos. Se é benéfico agregar as recomendações do PNUD às decisões judiciais que lidam com direitos fundamentais, de modo a fortalecê-los, como trazer a discussão de trabalho decente para o interior da fundamentação jurídica quanto ao trabalho escravo?

Defende-se aqui que o modo mais adequado de chamar a atenção dos tribunais para as recomendações do PNUD, em especial as relacionadas ao trabalho decente, seria tratá-las como comandos de otimização, conforme discutido no capítulo 1, seção 1.3.4, por oferecerem maior força normativa para as mudanças que se pretende alcançar.

No plano do dever-ser, se o olhar do magistrado contemplasse as prescrições postas no RDH de 2015, poder-se-ia considerar essa mirada como um processo de aplicação dos comandos de otimização favoravelmente aos trabalhadores. Nesta hipótese, a análise desse processo seria profícua, mas isso não se verificou nas decisões analisadas, uma vez que a realidade brasileira tem-se mostrado alheia a esses comandos. Assim, na medida em que não refletem nas decisões, não é possível, ainda, dizer que as prescrições do PNUD funcionam como comandos de otimização ou como comandos a serem otimizados.

Até agora, tentou-se entender se as prescrições do RDH de 2015 operavam ou não como comandos de otimização. Em vista do resultado negativo, passa-se, então, a delinear de que modo tais prescrições *poderiam* se inserir como comandos de otimização na argumentação jurídica favorável ao combate do trabalho escravo.

Agregando ao já exposto sobre “comando de otimização”, Felipe Oliveira Sousa (2011) oferece uma análise do raciocínio jurídico entre princípios e regras a partir da teoria de Alexy que auxilia na melhor compreensão de como se daria a relação entre recomendações do PNUD como comandos de otimização e o judiciário brasileiro.

Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que “a aplicação do Direito nunca é realizada irrefletidamente, ou seja, sem levar em consideração *razões* contra e em favor da aplicação de uma regra ou de um princípio a um determinado caso concreto” (SOUSA, 2011, p.104, grifo nosso). Ou seja, em um sistema jurídico pautado em princípios constitucionais que visa à garantia dos direitos fundamentais, como o brasileiro, o juiz, por meio do exercício da sua função jurisdicional, está diante de escolhas entre razões as quais serão arguídas em prol dessa garantia.

Os princípios e as regras funcionam como razões. Nas palavras de Alexy: “Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie

muito diferente” (ALEXY, 2008, p. 87). Assim, o momento de aplicação de regras ou princípios estará sempre subordinada ao peso que se coloca nas razões para a sua aplicação ou não.

Na busca de explicar a estrutura das normas de direito fundamental, Alexy (2005; 2008) compreende princípios e regras como normas jurídicas que se diferenciam em razão da estrutura lógica de cada um. Conforme exposto previamente, os princípios são comandos de otimização que operam de modo a determinar que algo seja realizado na maior medida possível de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas, ou seja, as que possuem um grau de satisfação variável. Já, as regras são normas que são ou não são cumpridas, de modo que se uma regra é válida deve-se fazer exatamente o que ela estipula, sendo, portanto, comando definitivo, de satisfação fixa. Essa diferença leva a soluções distintas entre um conflito de regras e uma colisão de princípios, conforme já visto.

Faz-se oportuno voltar ao ponto sobre colisão de princípios, cuja solução se dá mediante ponderação. Em face de determinadas circunstâncias um princípio pode apresentar um grau de importância de ser satisfeito maior do que outro, enquanto que, mudadas as circunstâncias pode a situação pode se inverter. Nesta situação existe uma relação de *precedência condicionada* entre dois princípios.

Há, de outro modo, a possibilidade de existir uma relação de *precedência incondicionada* entre dois princípios, ou seja, um princípio, independente das circunstâncias, possui precedência *prima facie* frente ao outro. Neste contexto, não haveria “uma colisão concreta entre os dois princípios, mas apenas uma relação de precedência *prima facie*, razão pela qual, na teoria de Alexy, é possível se referir a princípios como sendo deveres *prima facie*” (SOUSA, 2011, p. 101). Isto não significa que o princípio com a precedência não possa ser preterido pelo outro no caso concreto. Para que isso ocorra, entretanto, o ônus argumentativo para justificar a realização do outro princípio no lugar do que tem precedência *prima facie* é maior do que na situação inversa.

Este ponto é relevante para o argumento que aqui se busca desenvolver porque o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo o princípio fundamental dos direitos humanos, é um princípio de precedência *prima facie*, tendo precedência incondicional perante outros princípios. Voltar-se-á a esta questão mais à frente.

Para além do modo-padrão de se resolver conflito de regras e colisão de princípios, Sousa (2011) salienta que a teoria de Alexy também reconhece a possibilidade de haver exceções. Ou seja, nem sempre os princípios se realizam de modo parcial e nem sempre as regras são realizadas completamente. Nos casos em que um princípio seja tomado

isoladamente ou, perante um caso concreto, um princípio não restrinja o outro, ele poderia ser aplicado de modo integral. Do ponto de vista teórico, é plenamente possível “aceitar a conversão do conceito de princípio como mandamento de *otimização* dentro do que é *fática e juridicamente possível* para um conceito de princípio como mandamento de *maximização* dentro daquilo que é apenas *faticamente possível*” (SOUSA, 2011, p. 100).

Em relação às regras, estas poderiam ser limitadas por um princípio, da mesma forma que princípios poderiam ser limitados por uma regra, a depender das circunstâncias. A regra poderia limitar um princípio quando tivesse precedência incondicional do princípio justificada por uma “regra de validade”<sup>161</sup>, que implicaria na aplicação restrita da regra, independente do grau de importância de satisfação do princípio.

Já, a ponderação entre princípios e regras só seria possível de modo *indireto*, por meio de um “princípio de validade”<sup>162</sup>. A regra poderia ser limitada por um princípio quando ela não pudesse ser aplicada de modo restrito visto ter por razão ou justificativa um princípio que, por sua vez, poderia colidir com outro princípio. Essa possibilidade seria comandada pelo “princípio de validade”, um princípio formal, que prevê que, em certas circunstâncias, um princípio substantivo possa tolher a satisfação de outro princípio substantivo que é a justificativa para a regra, tolhendo, dessa maneira, a própria regra.

Por isso, a ponderação ocorre de modo indireto, sendo, na verdade, uma ponderação entre princípios que limita a aplicação de uma regra. Em outras palavras, “quando há um choque entre uma regra e um princípio, o que há, na verdade, é uma colisão entre o princípio substantivo que serve de justificativa (razão) para a referida regra e um outro princípio substantivo posto em questão” (SOUSA, 2011, p. 106).

Para que limite o princípio que “serve de *razão (justificativa)* para a *validade de regras em geral*” (SOUSA, 2011, p. 103), um princípio deve arcar com o ônus argumentativo para justificar sua precedência em relação ao princípio que embasa a regra, devendo a

---

<sup>161</sup> Sousa faz nota sobre as noções de regra de validade e de princípio de realidade, ainda pouco claras na teoria de Alexy: “A “regra de validade”, pelo que parece, seria, tal como qualquer regra, um mandamento definitivo, e, como tal, deveria sempre ser aplicada via subsunção, i.e. sem levar em conta a possibilidade de haver razões (princípios) a serem sopesadas. O ponto de destaque aqui é que a chamada “regra de validade” seria um mandamento definitivo de um tipo especial, a saber: um mandamento de que se deve aplicar estritamente uma certa regra R, sem que se leve em conta o grau de restrição que a aplicação de R teria na realização de quaisquer princípios, e até mesmo as possíveis consequências que a aplicação de R teria na inserção de um estado de coisas altamente restritivo daquilo que é comandado idealmente em um ou mais de um princípio” (SOUSA, 2011, p. 104).

<sup>162</sup> “O “princípio de validade”, pelo que parece, seria, tal como qualquer princípio, um mandamento de otimização (i.e. um dever *prima facie*), e, como tal, deveria ser sempre aplicado via ponderação ou seja, levando em conta as outras razões (princípios) que pesam em sentido contrário à sua realização, e, assim, levando em conta razões que devem ser sopesadas em um caso concreto” (*Id., Ibid.*, p. 104-105).

importância de satisfazê-lo ser maior que a importância de satisfazer o outro princípio e a regra a que dá razão.

De acordo com Sousa (2011), essa manobra de ponderação indireta entre princípio e regra, pela teoria de Alexy, só seria possível - e sob o risco de incorrer em insegurança jurídica – recorrendo-se à ideia de que “toda regra sempre é um posterior resultado de um sopesamento entre princípios, o qual é realizado ou por algum juiz (é dizer, por meio do exercício da função jurisdicional), ou pelo legislador (é dizer, por meio do exercício da função legislativa)” (SOUSA, 2011, p. 106).

Nesse sentido, como a validade ou invalidade de uma regra está ligada, respectivamente, à sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, e que uma regra inválida pode ser fruto de um sopesamento de princípios constitucionais levado à cabo pelo legislador, haveria, sempre um ponto duvidoso sobre se a função legislativa teria ou não sido exercida de modo constitucional. Deste modo, “nunca se poderia negar que sempre há um amplo espaço no exercício da função jurisdicional, para questionar as decisões legislativas restritivas de direitos fundamentais” (SOUSA, 2011, p. 107).

A essa conclusão se agrega o entendimento de que a distinção entre a função legislativa e a função jurisdicional seria meramente de grau, uma vez que as duas, no momento propício a cada uma, operariam na *criação* e na *aplicação* do Direito (SOUSA, 2011). Assim, a função jurisdicional estaria respaldada para ceder ao peso das razões como justificativas da relação de precedência de um princípio sobre o outro; de uma regra sobre um princípio; ou de um princípio sobre uma regra.

Sem adentrar em investigação mais rigorosa a respeito das especificidades e características de cada norma relativa ao direito do trabalho e à dignidade do trabalhador, o que se busca aqui é tentar apontar para o fato de que é possível trazer as recomendações do PNUD que se relacionam aos direitos fundamentais, tal qual o trabalho decente, para o campo normativo como princípios que operam, a depender do caso concreto, como *razões* de ponderação entre princípios e/ou entre princípios e regras – lembrando-se que estas são entendidas, na teoria de Alexy, como princípios substantivos, pelo fato de que existiriam em razão de um princípio.

Aqui, no entanto, ater-se-á apenas à relação entre os princípios ou comandos de otimização. Alexy (2008) faz uma importante distinção entre os comandos de otimização, que se distinguem não pela sua estrutura lógica, mas pelo tipo de conteúdo que é comandado. Por um lado, há os *comandos para serem otimizados* e, por outro lado, os *comandos para otimizar*.

Os *comandos para serem otimizados* dizem respeito aos princípios quando se tornam objeto de sopesamento. Para serem objetos de sopesamento há que haver uma colisão entre princípios, situação que requer a otimização do princípio, cujo objetivo é limitar a realização do outro. Tais comandos, em realidade, são princípios que se caracterizam por serem deveres ideais, ou seja, por terem como objetivo a tarefa de atingir coisas ideais a serem concretizadas na maior medida possível, sendo assim, convertidos em deveres reais (SOUSA, 2011).

De outra forma, os *comandos para otimizar* têm por objeto os próprios comandos a serem otimizados, ou seja, atuam no sopesamento para a solução da colisão de princípios de maneira a realizar os comandos para serem otimizados na maior medida possível. De modo claro, nas palavras de Sousa (2011):

Enquanto, nos comandos para serem otimizados, o conteúdo é um estado de coisas ideal, que deve ser realizado concretamente em sua máxima medida possível, nos comandos para otimizar o conteúdo é o próprio comando cujo conteúdo é um estado ideal de coisas a ser perseguido (SOUSA, 2011, p. 108).

Com relação às decisões judiciais aqui analisadas, busca-se averiguar de que forma a ponderação de princípios, nos termos da teoria de Alexy, poderia trazer maior benefício para o combate ao trabalho escravo na esfera judicial, levando-se em conta as premissas que afirmam ser 1) a dignidade da pessoa humana um princípio de precedência *prima facie* e um comando para ser otimizado, e 2) o trabalho decente um comando para otimizar o princípio da dignidade da pessoa humana, que é o comando para ser otimizado ou o *dever ideal*, segundo o qual todas as pessoas tivessem sua dignidade garantida.

Aparentemente, nada impede que, como um comando para otimizar um dever ideal de dignidade, o trabalho decente, inserido na lógica dos RDHs, possa também ser enquadrado no segundo tipo de princípio da teoria de Dworkin, isto é, como um tipo de política (*policy*) que formula estratégias de ação pelo melhoramento das relações de trabalho para que as pessoas possam gozar de uma vida digna e ter ampliada a sua capacidade de escolha, de acordo com as premissas do desenvolvimento humano.

As normas que resguardam o direito ao trabalho e a dignidade do trabalhador são violadas de modo integral quando há ocorrência de trabalho escravo, expressão máxima de violação dos direitos do trabalhador. Quando ocorre o trabalho escravo, nenhuma das estratégias da *Agenda do Trabalho Decente* é cumprida, uma vez que os direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social são todos, ao mesmo tempo,

descartados. Assim, ao buscar-se maximizar o princípio da dignidade humana, no caso concreto, busca-se garantir o mínimo de trabalho decente.

A estratégia mais relevante para a finalidade do aqui exposto é a *promoção dos direitos fundamentais no trabalho*, apontada pelo RDH de 2015 na estratégica de *garantia de bem-estar do trabalhador*. Por meio do incentivo do cumprimento dessa estratégia, pela otimização do princípio da dignidade humana, o trabalhador teria seus direitos fundamentais concretizados na relação de trabalho.

Antes de mais nada, cabe salientar que o princípio da dignidade da pessoa humana é um princípio de precedência *prima facie* (ou dever *prima facie*), e, portanto, deveria ter precedência incondicional em relação a quaisquer outros princípios que coloquem em xeque a gravidade de submeter alguém a condições análogas à de escravo. Caso isso não seja aplicado, buscam-se, aqui, outras formas de garantir sua precedência.

No caso **P32**, pode-se considerar a disputa no sopesamento entre dois princípios: o da dignidade da pessoa humana e o da propriedade privada. Na avaliação do caso concreto, percebe-se a tendência de valorar o direito à propriedade, também um direito humano (artigo XVII da DUDH) e fundamental (artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal) em detrimento do princípio da dignidade da pessoa humana, basilar para todos os direitos humanos (Preâmbulo e artigo 1º da DUDH) fundamentais (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal).

O princípio da propriedade privada, que sustenta o direito à propriedade, é restringido pelo princípio da função social da propriedade, constitucionalmente assegurado no artigo 5º, inciso XXIII. A função social da propriedade também está prevista como um dos princípios da ordem econômica que, de acordo com o artigo 170 da Constituição, visa à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa com o objetivo de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Entre os requisitos para que a propriedade atenda sua função social, de acordo com o artigo 186 da Constituição, está a *observância das disposições que regulam as relações de trabalho*. O descumprimento da função social da propriedade “não descaracteriza o direito de propriedade, mas determina a imposição de penalidades, podendo resultar, inclusive, em desapropriação” (LEAL, 2012, p. 61). Assim, quando deixa de cumprir sua função social, a propriedade fica (ou deveria ficar) suscetível a sanções, como as previstas nos artigos 182, §4º e 184 da Constituição.

A propriedade da ré no caso **P32**, certamente deixou de cumprir sua função social conforme o determinam as disposições que regulam as relações de trabalho ao submeter seus

trabalhadores a condições análogas à de escravo, o que a levaria a incorrer não apenas nas sanções dos artigos supramencionados, como também na do artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação das propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde for constatado exploração de trabalho escravo.

Ou seja, bastaria a constatação de trabalho escravo na propriedade, por descumprimento da função social da propriedade, para a negativa ao pedido de liminar da ré. Porém, ao invés de ordenar a inclusão imediata do seu nome no cadastro da Lista Suja, de modo que a empresa sofresse todos os constrangimentos decorrentes da inclusão de seu nome na Lista, a decisão judicial do **P32** foi de livrar a empresa do cadastramento, com a finalidade de resguardar a sua imagem e possibilitar a continuidade dos contratos comerciais que envolviam, inclusive, dinheiro público.

Deu-se preferência ao direito da propriedade de uma empresa já reconhecidamente culpada por submeter trabalhadores a condições análogas à de escravo em processo administrativo e judicial (em 1ª instância), desconsiderando-se o princípio da função social da propriedade, que, em última instância, se pauta no valor da vida digna para todos, ou seja, no princípio da dignidade da pessoa humana.

No caso em questão, sob o argumento de evitar um “prejuízo irreparável” à imagem e à saúde econômica da empresa, garante-se o resguardo de uma propriedade mantida às custas de trabalho escravo, minimizando-se, então, o princípio da dignidade da pessoa humana em face da escravização dos trabalhadores. Ou seja, deixa-se alguém, submetido a trabalho análogo ao de escravo, sofrer esse prejuízo, que é também irreparável, para garantir a “prevenção do prejuízo irreparável” da imagem da empresa escravizadora. Deixa-se, com isso, de proteger trabalhadores e beneficia-se a empresa ao invés de puni-la.

Inversamente, é o princípio da dignidade da pessoa humana (como comando para ser otimizado) que deveria ser maximizado pela afirmação da necessidade de garantia do bem-estar do trabalhador (trabalho decente como comando para otimizar) em conjunto com o princípio da função social da propriedade privada, e ganhar maior sustentação jurídica, levando os responsáveis a ponderar devidamente os princípios envolvidos e, conseqüentemente a não livrar empresas que mantêm mão de obra escravizada do mecanismo de controle social da Lista Suja.

Nas decisões que reconhecem a ocorrência de trabalho análogo ao de escravo, nos termos do Código Penal, como o **P43.1** e **P36**, o arbitramento de valor indenizatório ainda se dá muito aquém do que seria necessário para coibição desse crime. O princípio da dignidade da pessoa humana é empregado para que se tipifiquem as condutas, mas não atinge sua

maximização no momento de arbitrar a compensação financeira pelo crime cometido. Com valores a serem pagos ainda muito baixos e de pouca eficácia na coibição da prática escravista, como lembra Andrade e Barros (2013), escravizar ainda compensa pela certeza de impunidade, seja no âmbito cível seja no campo penal.

Nota-se nessas decisões e, principalmente, no **P36**, a propensão de minimizar a gravidade do crime cometido. Esta deveria valer para aumentar o valor das indenizações. Em ambas as decisões, utilizaram-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade como argumento para diminuir o valor indenizatório. No **P36**, esses princípios foram destacados para diminuir os valores indenizatórios arbitrados em decisões anteriores. No raciocínio do **P36**, diminuir a indenização para R\$50.000,00 estaria em maior conformidade com os precedentes, deixando parecer que R\$800.000,00 é um valor não razoável e desproporcional.

Se quiser punir severamente os escravocratas e colaborar com o combate ao trabalho escravo, o judiciário precisa, com urgência, romper com essa cultura. Os mesmos princípios de proporcionalidade e razoabilidade, se confrontados com a real gravidade do crime que é o submeter alguém a trabalho análogo ao de escravo, poderiam ser usados, inversamente, para aumentar o valor da indenização quando sopesados com o princípio da dignidade humana maximizado pelas normativas do trabalho decente.

Dos acórdãos analisados, o **P5** é o que mais revela o atraso do judiciário no combate ao trabalho escravo no Brasil. Ele reconhece que a dignidade da pessoa humana é vilipendiada pela submissão dos trabalhadores a condições de trabalho degradante no caso que analisa, mas conclui que não se enquadra no tipo penal de condições análogas à de escravo, e sim no de ato ilícito por omissão - que, diga-se de passagem, não menciona em nenhum momento a hipótese de “trabalho degradante”, como o faz o artigo que trata das condições análogas.

Esta decisão é retrógrada e caracteriza a restrição de liberdade como fator essencial para designar um trabalho como trabalho análogo ao de escravo. Conforme visto no capítulo 2, na seção 2.1.1, o trabalho degradante pode não ser considerado uma forma de trabalho escravo propriamente dito, mas não restam dúvidas de que seja uma forma análoga à da escravidão (DE PAULA, 2013), como tipificado no Código Penal.

Mesmo citando o exposto na lei, no artigo 149 do Código Penal, que prevê o “trabalho degradante” (e não o extremamente degradante) como uma das formas de trabalho análogo ao de escravo, o julgador vai na contramão dos avanços que dão sustentação ao entendimento sobre o trabalho escravo contemporâneo e, desconsiderando o próprio texto do código penal, insiste em não reconhecer como condição análoga à de escravo a denúncia apresentada pelo MPT.

Essa atitude do julgador também vai na contramão das prescrições do RDH de 2015 no que tange ao trabalho decente, conforme expresso no seguinte trecho:

Da mesma forma que existem trabalhos que favorecem o desenvolvimento humano, também existem os que podem ser profundamente destrutivos. Em todo o mundo, milhões de pessoas, muitas delas ainda crianças, são forçadas a trabalhar em condições de exploração. Algumas caíram na armadilha do trabalho forçado, que as priva dos seus direitos e da sua dignidade. Outras *trabalham em condições perigosas, desprovidas de direitos laborais e de proteção social*, esgotando os seus os seus dias em trabalho escravo que reprime o seu potencial (PNUD/RDH 2015, p.33, grifo nosso).

Todas as violações de direitos trabalhistas reconhecidas pelo próprio tribunal (ausência de condições básicas de higiene e de lugar apropriado para as refeições e a falta de banheiros adequados; fornecimento de transporte precário aos trabalhadores rurais; ausência de correto fornecimento e substituição dos equipamentos de proteção individual; desrespeito às normas de manejo dos agroquímicos, com risco da saúde dos trabalhadores; e atraso reiterado de salários dos empregados) se enquadram na categoria de trabalho degradante, sendo suficientes, sem que seja necessário o uso do advérbio “extremamente”, para caracterizar trabalho análogo ao de escravo, não obstante constatadas as condições exigidas para caracterizar o trabalho decente.

Nesse caso, as prerrogativas do trabalho decente, contraponto de todas as formas de trabalho corrosivo e explorador (PNUD, 2015), poderiam auxiliar os julgadores no esclarecimento de como deveriam, de fato, abordar a questão do trabalho degradante, ampliando seu horizonte para perceberem que qualquer aviltamento da dignidade do trabalhador - por trabalho degradante (ou extremamente degradante), por jornada exaustiva, por trabalho forçado ou por servidão por dívida - não somente é uma forma de trabalho análogo ao da escravidão, é também a base para qualquer reconhecimento desse crime.

Considerando-se o exposto e verificada a existência de submissão do trabalhador a condições análogas à de escravo, de acordo com a lei brasileira e as normativas de direito internacional sobre o assunto, tem-se que o princípio da dignidade deve ser maximizado de modo a garantir o mínimo de trabalho decente nas relações trabalhistas. Tais relações visam dirimir qualquer tolerância do judiciário em relação às denúncias de trabalho escravo. Com efeito, não restam dúvidas quanto ao reconhecimento da prática escravista bem quanto ao endurecimento nas sanções - quer nas condenações pecuniárias, como se investigou aqui, quer nas penais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não pretende chegar a respostas definitivas sobre as questões suscitadas. Ao contrário, pretende lançar reflexões que exigem maior profundidade investigativa, tanto teórica quanto empírica. Assim, diante das limitações, aventam-se algumas considerações finais a partir do material levantado.

A tentativa de verificar a relação entre os processos de interação entre o global e o local pode ser realizada de inúmeras formas e a partir de outros referenciais teóricos e metodológicos. Aqui, partindo-se do olhar elisiano de uma sociologia história processual e da combinação entre a hermenêutica de profundidade e a análise dos jogos configuracionais, optou-se pelo exercício investigativo interdisciplinar de averiguar o alcance das recomendações de relatórios que gozam de expressivo reconhecimento internacional e são favoráveis ao trabalho decente, os RDHs, em decisões judiciais brasileiras relativas ao trabalho escravo, no intuito de que se percebam três questões - uma jurídica e duas sociológicas.

A jurídica dizia respeito à possibilidade da teoria da transnormatividade operar em nível jurisdicional. As sociológicas eram para saber a) se as normativas dos RDHs quanto ao trabalho decente estariam influenciando os magistrados no ofício de decidir sobre denúncias de trabalho escravo e b) se estariam constituindo-se como força civilizadora para a erradicação do trabalho escravo ou se estariam inferiorizadas perante as forças descivilizadoras.

Para responder a essas questões, buscou-se: demonstrar as possibilidades de perceber a natureza normativa dos RDHs; assimilar as discussões contemporâneas que movimentam os conceitos de trabalho escravo, trabalho decente e trabalho digno; compreender tanto as bases teóricas do conceito de desenvolvimento humano, e sua relação com os direitos humanos e o trabalho decente, mormente no RDH de 2015, como também a *Agenda de Trabalho Decente* no Brasil; atentar para o contexto histórico das novas formas de escravidão no Brasil; e levantar decisões judiciais em face de denúncias de trabalho escravo como substrato material para analisar as questões formuladas.

É preciso ressaltar que o questionamento da natureza normativa dos RDHs pode ser levado à diante por meio da averiguação de outras fontes jurídicas que podem revelar distintas possibilidades de compreender a sua influência no ordenamento jurídico brasileiro. No caso aqui exposto, a abordagem que se apresentou como mais adequada para pensar a relação normativa entre as recomendações do PNUD e as decisões judiciais foi a de situar tais

recomendações na esfera dos comandos de otimização, a partir da teoria de Alexy. Os RDHs veiculariam princípios jurídicos já resguardados no ordenamento interno brasileiro. Assim, o trabalho decente estaria apto a se firmar como um norteador de maximização do princípio da dignidade humana no caso concreto de trabalho escravo.

O trabalho escravo contemporâneo é um problema social que atinge o mundo inteiro e, sendo fruto da perpetuação da pobreza e das desigualdades, é o grande entrave à realização do desenvolvimento humano. A realidade brasileira, que não se desvincula das rotas globais de produção e consumo das mercadorias produzidas por trabalho escravo, possui especificidades que precisam ser levadas em consideração para avaliar os entraves ao seu combate no país.

A dificuldade de consenso a respeito do conceito de trabalho escravo, que ocorre também no nível global, é um desses entraves. A depender de como é considerado, tem o poder de ampliar ou restringir a proteção ao trabalhador em condições vulneráveis. Aqui foram tratadas as maiores amplitudes disponíveis do conceito, a fim de maximizar a proteção da atividade laborativa em face da cega necessidade de geração de lucro, que não leva em conta os custos humanos.

Toma-se por parâmetro o fato de que o contraponto do trabalho escravo é o trabalho decente, fundamentado nos princípios relacionados a uma vida mais justa e digna do trabalhador, na qual haja oportunidades para mulheres e homens terem acesso ao trabalho digno, produtivo e realizado em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, de acordo com os objetivos estratégicos da OIT (a promoção dos direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social). Tais preceitos formam um norte para a elaboração das recomendações presentes no RDH de 2015, cuja temática aborda a questão do trabalho como motor para o desenvolvimento humano, a fim de que o trabalho, tomado no sentido multidimensional do trabalho decente, seja um meio de ampliação das capacidades das pessoas.

A existência do trabalho escravo no Brasil é uma realidade difícil de extirpar porque as dificuldades se fazem presentes em todas as frentes de seu combate, principalmente nas que tocam na origem do problema: o enfrentamento da pobreza e das desigualdades. No que se refere à punição da prática escravista atual, realizada no âmbito do judiciário, não é diferente.

As decisões judiciais analisadas demonstram que ainda há celeumas quanto ao conceito do fenômeno, o que implica em decisões que restringem a aplicação do artigo 149 do Código Penal na caracterização dos casos concretos como trabalho em condições análogas à de escravo. Uma vez reconhecida a tipificação do crime, no âmbito cível aqui analisado, as dificuldades se acentuam no momento de estipular o valor das indenizações, que costuma ser

modesto a ponto de não intimidar a prática escravista, sendo esta ainda mais rentável do que o cumprimento das leis.

Das decisões analisadas nenhuma indica influência direta ou indireta das recomendações do PNUD, o que desvalida a hipótese de poderem ser considerados tipos normativos de *soft law*, de normas intersticiais ou de comandos de otimização. Também fica descartada a hipótese de que a teoria da transnormatividade seja capaz de operacionalizar nesse cenário.

Defende-se que a ausência desses princípios faz parte das barreiras enfrentadas no combate ao trabalho escravo no Brasil e demonstram o desequilíbrio de forças entre os interesses divergentes. Tomando o lado dos que buscam promover a abolição do trabalho escravo, este estudo buscou propor um modo de argumentação jurídica que venha a fomentar decisões judiciais que realmente coíbam o crime, primeiro, ao reconhecer a prática criminosa e, segundo, ao arbitrar punição pecuniária significativa aos escravizadores.

Destaca-se que a punição judicial se figura como *um* dos mecanismos de combate ao trabalho escravo - e que poderiam constituir-se auxílio argumentativo as recomendações do PNUD como comandos de otimização, que não têm ainda funcionado enquanto tal nos processos de decisão condenatórios do trabalho escravo atual. A punição judicial é apenas um dos mecanismos; ela não toca na raiz do problema, e é insuficiente para erradicar o trabalho escravo no Brasil, mas é, certamente, um instrumento de fortalecimento nesse combate.

Com isso, espera-se que este estudo venha a: contribuir para pensar as novas relações de interdependência entre o global e o local, não se limitando em generalizações; colaborar com as reflexões que visam enfrentar as dificuldades de superação do trabalho escravo no Brasil, com enfoque nas práticas do judiciário; e, sobretudo, agregar ao espírito ainda maior de *resistência* no enfrentamento dos novos desafios antepostos à classe trabalhadora no final desta década.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social**. Organização Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 2015.
- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ALEXY, Robert. Sobre a estrutura dos princípios jurídicos. **Revista Internacional de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun. 2005.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALLAIN, Jean *et al.* **Bellagio-Harvard Guidelines on the Legal Parameters of Slavery**, by the Members of the Research Network on the Legal Parameters of Slavery, 3 March 2012. Disponível em: <<http://www.law.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/FileStore/Filetoupload,651854,en.pdf>>. Acesso em: dez. 2018.
- ALVES, J. A. Lindgren. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 142-166, jun. 1997.
- AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- AMORIM, Elaine Regina Aguiar. **No limite da Precarização? Terceirização e o Trabalho Feminino na Indústria de Confeção**. Dissertação (Mestrado em....) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.
- ANDRADE, Shirley Silveira; BARROS, José Ivan Alves. Trabalho Escravo Contemporâneo: Por que Tantas Absolvições? *In*: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p.143-162.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- APRISIONADOS por promessas. Realização: Comissão Pastoral da Terra; Centro pela Justiça e o Direito Internacional; Witness. Documentário. Edição Anne Checler. Formato: digital. (16:30). Brasil, 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bjgMzAUbEn8>>. Acesso em: set. 2018.
- AZEVEDO, Anderson de; SANTOS; Baruana Calado dos. *A International Bill of Human Rights* e o Direito Doméstico: alinhamento normativo microssistêmico. *In*: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 365-384, 9 v.

BARDELINI, Alessandra Nunes. **Teoria da Ponderação na Visão de Robert Alexy: Colisão entre os Direitos Fundamentais à Segurança Jurídica e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. 2017, 60 fls. Monografia (Curso de Pós-Graduação em Direito Aplicado) – Escola da Magistratura do Paraná, Londrina, 2017.

BARZOTTO, Luciane Cardoso. Trabalho decente: Dignidade e sustentabilidade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 78, jul. 2010. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7913&revista\\_caderno=25](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7913&revista_caderno=25)>. Acesso em: nov. 2017.

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

BEDIN, G.A; OLIVEIRA, O. M de; SANTOS JÚNIOR, R. B; MIYAMOTO, S. Introdução. *In: Paradigmas das relações internacionais*. 2 ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004, p. 11-14.

BENDA, Laura. Terceirização: um disfarce que precariza, adocece e mata. *In: SOUTO MAIOR, Jorge; SEVERO, Valdete Souto (Orgs.). Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista*. São Paulo: Expressão Popular, 2017, p. 99 – 103.

BIANCHI, Andrea. Human Rights and the Magic of Jus Cogens. **The European Journal of International Law**, v. 9, n. 3, p. 491-508, 2018.

BIANCHI, Andrea. Looking Ahead: International Law's Main Challenges. **Routledge Handbook of International Law**, D. Armstrong ed., Routledge, p. 392-409, 2009.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Jurisprudências**. 2018. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018a.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão da 7ª Turma CMB/rfs. Processo nºTST-AIRR-101800-82.2008.5.09.0562**. Agravados: Usina Central Do Paraná S.A.- Agricultura, Indústria e Comércio e Outros E União (PGF). Agravante: Ministério Público do Trabalho da 9ª Região. Relator: Min. Cláudio Brandão. Brasília, 08 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão SDI-1 CMB/cm. Processo nºTST-E-RR-125985-97.2009.5.12.0003**. Embargado: Criciúma Construções Ltda. Embargante: Ministério Público do Trabalho da 12ª Região. Relator: Min. Cláudio Brandão. Brasília, 30 de novembro de 2017a. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão da 6ª Turma ACV/fpr. Processo nºTST-ED-ARR-53100-49.2011.5.16.0021**. Embargado: Ministério Público do Trabalho da 16ª Região. Embargantes: Raimundo Nonato Oliveira Lima e Outra. Relator: Min. Aloysio Corrêa da Veiga. Brasília, 30 de agosto de 2017b. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão da 6ª Turma ACV/ala. PROCESSO N° TST-AIRR-133-64.2014.5.23.0041**. Agravados: Ministério Público do Trabalho da 23ª Região e Espólio de Ricardo José de Oliveira e Outro. Agravantes: Os mesmos. Relator: Min. Aloysio Corrêa da Veiga. Brasília, 24 de maio de 2017c. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão da 6ª Turma ACV/fpr. Processo n°TST-ARR-53100-49.2011.5.16.0021**. Agravantes e Recorridos: Raimundo Nonato Oliveira Lima e Outra. Agravado e Recorrente: Ministério Público Do Trabalho da 16ª Região. Relator: Aloysio Corrêa da Veiga. Brasília, 10 de maio de 2017d. Disponível em : <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/457793487/arr-531004920115160021/inteiro-teor-457793507>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Portaria n° 1.129, de 13 de outubro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 198, Seção I, 16 de out. 2017e, p. 82-83. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2017/Out/16/portaria-no-1-129-de-13-de-outubro-de-2017-dispoe-sobre-os-conceitos-de-trabalho-forcado-jornada-exaustiva-e-condicoes-analogas-a-de-escravo-para-fins-de-concessao-de-seguro-desemprego-ao-trabalhador-que-vier-a-ser-resgatado-em-fiscalizacao-do-ministerio-do-trabalho-nos-termos-do-artigo-2-c-da-lei-n-7998-de-11-de-janeiro-de-1990-bem-como-altera-dispositivos-da-pi-mtps-mmirdh-no-4-de-11-de-maio-de-2016>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Acórdão do Órgão Especial CGJT/cm/llb/ac. PROCESSO n° TST-AgR-CorPar-27202-05.2015.5.00.0000**. Agravados: Phelps Dodge International Brasil Ltda, 1ª Turma do TRT da 3ª Região e Ministério Público do Trabalho. Agravante: União. Relator: Min. Renato de Lacerda Paiva. Brasília, 02 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/guest/jurisprudencia>>. Acesso em: fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região (TRT3). **Acórdão da 1ª Turma PROCESSO n° 0010842-83.2014.5.03.0149 (RO)**. Recorridos: Phelps Dodge International Brasil Ltda e Ministério Público. Recorrentes: Os mesmos. Relator: Des. Emerson Jose Alves Lage. Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2015. Disponível em <<https://as1.trt3.jus.br/juris/detalhe.htm?conversationId=3899>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n° 36.236**, de 1º de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 1º de janeiro de 2015a. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/78734/exec\\_dec\\_36236\\_2015.html](http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/78734/exec_dec_36236_2015.html)>. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Justiça do Trabalho. 2ª Vara do Trabalho de Poços de Caldas. **Autos 10842-83. 2014.5.03.0149**. Minuta de Sentença publicada em 03 de março de 2015b. Disponível em: <[https://pje.trt3.jus.br/visualizador/pages/conteudo.seam?p\\_tipo=2&p\\_grau=1&p\\_id=%2FhvokeLSxxo%3D&p\\_idpje=THcjJFF9jxU%3D&p\\_num=THcjJFF9jxU%3D&p\\_npag=x](https://pje.trt3.jus.br/visualizador/pages/conteudo.seam?p_tipo=2&p_grau=1&p_id=%2FhvokeLSxxo%3D&p_idpje=THcjJFF9jxU%3D&p_num=THcjJFF9jxU%3D&p_npag=x)>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Educação em Direitos Humanos**: Diretrizes Nacionais. Brasília: Coordenação Geral de Educação em

SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Notícias do TST. **Trabalho escravo, reincidência e perspectivas**. 18 jun. 2013a. Disponível em: < [http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/trabalho-escravo-reincidencia-e-perspectivas](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/trabalho-escravo-reincidencia-e-perspectivas)>. Acesso em: maio 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Emprego e Trabalho decente**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2011/00093046.pdf>> Acesso em: jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: maio 2016.

BRASIL. **Código Civil**, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: dez. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº75**: Organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF, maio, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)>. Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2**, de 1992. Aprova o texto da Convenção nº 155, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho. Brasília, Senado Federal, 1992. Disponível em: < [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_155.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_155.html)>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 58.563 de 1º de junho de 1966**. Promulga a Convenção sobre Escravatura de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956. Brasília, 1º de junho de 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRelEsc.html>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. **Código Penal, Decreto Lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

CANINEU, Maria Laura. 2017 foi ano de grave deterioração dos direitos humanos no Brasil. [Entrevista concedida à] Caroline Oliveira. **Carta Capital**, 18 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/987/2017-foi-ano-de-grave-deterioracao-da-situacao-dos-direitos-humanos-no-brasil>>. Acesso em abr. 2018.

CASTRO, Brenda Thainá Cardoso de; SILVA, Alberto Teixeira da. A cooperação internacional para o desenvolvimento da Amazônia: a experiência do Programa ARPA. **Novos Cadernos – NAEA**, v. 20, n. 2, p. 149-164, maio/ago. 2017.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 95/03. Caso 11.289 Solução Amistosa José Pereira vs. Brasil**, 24 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>>. Acesso em: set. 2018.

CORRÊA, Lelio Bentes. Apresentação. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezendo; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p. 15-18.

**CORRENTES**. Documentário. Direção: Caio Cavechini e Ivan Paganotti. Roteiro: Caio Cavechini, Evelyn Kuriki e Ivan Paganotti. (58 min.). Trilha sonora: Mundo Livre AS. Realização: ONG Repórter Brasil. Brasil, 2006.

COSTA, Daiane. Com a crise, pobres ficam ainda mais pobres no Brasil, mostra pesquisa do IBGE. **O Globo**, 05 de dez. 2018, Economia. Disponível em: <[https://oglobo.globo.com/economia/com-crise-pobres-ficam-ainda-mais-pobres-no-brasil-mostra-pesquisa-do-ibge-23279705?utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=O%20Globo](https://oglobo.globo.com/economia/com-crise-pobres-ficam-ainda-mais-pobres-no-brasil-mostra-pesquisa-do-ibge-23279705?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo)>. Acesso em: dez. 2018.

COSTA PINTO, L. A., **Desenvolvimento econômico e transição social**. 2 ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

CUBAS, Marina Gama. Após reforma, número de novos processos trabalhistas caiu pela metade. **Carta Capital**, 29 de julho de 2018, Política. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/Apos-reforma-numero-de-novos-processos-trabalhistas-caiu-pela-metade>> Acesso em: dez. 2018.

CUNHA, Juliana Frei; BORGES, Paulo César Corrêa. Apresentação. In: BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ÁGUILA, Iara Marthos; CUNHA, Juliana Frei. BORGES, Paulo César Corrêa (Orgs.). **Formas Contemporâneas de Trabalho Escravo**. São Paulo: PPGD, 2015, p. 5.

CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 31, p. 99-134, dez. 1993.

DE PAULA, Júlia. Trabalhadores imigrantes no Brasil: da irregularidade à escravização. In: PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria; FIGUEIRA, Ricardo Rezende (Orgs.). **A universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015, p. 175-191.

DE PAULA, Júlia. Trabalho escravo contemporâneo e trabalho degradante: uma distinção necessária. In: PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria; FIGUEIRA, Ricardo

Rezende (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p.311-327.

DIREITO LEGAL. Defensores Públicos se mobilizam pela erradicação da pobreza/ Raio X da Defensoria Pública no Brasil. **Direito Legal** - Revista forense eletrônica, 2015. Disponível em: <<https://direito-legal.jusbrasil.com.br/noticias/231634134/defensores-publicos-se-mobilizam-pela-erradicacao-da-pobreza-raio-x-da-defensoria-publica-no-brasil>>. Acesso em abril 2018.

DELTA 8.7. **Data dashboards**: Brazil Dashboard, 2018. Disponível em: <<https://delta87.org/dashboards/brazil/>>. Acesso em: dez. 2018.

DELTA 8.7. **What is Delta 8.7?**, 2018a. Disponível em: <<https://delta87.org/what-is-delta-8-7/>>. Acesso em: dez. 2018.

DEVIN, Guillaume. Norbert Elias e a análise das relações internacionais. *In*: MILANI, C. R. S. (Org.). **Relações internacionais**: perspectivas francesas. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 59-91.

DIAS, Priscila Vasques. **Trabalho escravo no brasil**: do caso José Pereira ao caso Fazenda Brasil Verde. Monografia (Bacharelado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2016.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2017.

ELIAS, Norbert.. **O Processo Civilizador.**: Uma história dos Costumes. Tradução: Ruy Jungmann. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, 1 v.

ELIAS, Norbert. Conceitos sociológicos fundamentais. *In*: NEIBURG, Federico; WAIZBORT, Leopoldo (Orgs.). **Escritos e Ensaio 1**: Estado, Processo, Opinião Pública. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

ELIAS, Norbert. **Norbert Elias por ele mesmo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ELIAS, Norbert. **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**: Formação do Estado e Civilização. Tradução da versão inglesa: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1993, 2 v.

ELIAS, Norbert. A sociedade dos indivíduos. *In*: SCHRÖTER, Michael (Org.). **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ESCRAVO, NEM PENSAR! Ciclo do Trabalho Escravo Contemporâneo. Publicado em 25 de nov. 2014. (4:34). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q1T9qRb9B8E>>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Trabalho Escravo Contemporâneo, 20 Anos de Combate [1995 - 2015]**. ESCRAVO, NEM PENSAR; Repórter Brasil; SINAIT. Disponível em:

<[https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/folder20anos\\_versaoWEB.pdf](https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/02/folder20anos_versaoWEB.pdf)>. Acesso em dez. 2018.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Por que o trabalho escravo? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 31-50, abr. 2000.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Tensões e distensões entre a segurança do estado-nação e os direitos humanos: segurança humana e migrações internacionais sob o olhar da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. In: LOIS, Cecília Caballero; BRANDÃO, Daniela da Rocha; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Direito internacional dos direitos humanos I**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/278k6xco/9qkajbb617SqOY07.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência? In: **Repórter Brasil**, 24 jun. 2014. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2014/06/terceirizacao-e-trabalho-analogo-ao-escravo-coincidencia/>>. Acesso em: out. 2018.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; ALVES, Jeane Sales. Trabalho Análogo ao Escravo no Brasil: Regulação em Disputa e Recentes Resgates No Estado Da Bahia. **Revista TST**, Brasília, v. 80, n. 1, p. 303-328, jan./mar. 2014.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

GALLARDO, Helio. **Teoria Crítica**: matriz e possibilidade de direitos humanos. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, Anthony. **Novas regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GONÇALVES, Gabriella V. O.; BRITO, Lany C. S.; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn (Orgs.). **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015

GOUGH, Ian. El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: um análisis comparado com nuestra teoría de las necesidades humanas. **Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global**, n.100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/2008.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HAQ, Mahbub ul. **Reflexions on human development**. New York: Oxford University Press, 1995.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT OFFICE - HDRO. Selim Jahan on Human Development, the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals. 18 jul. 2016. (2:02). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vW56dy19nqo>>. Acesso em: fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 11,6% e taxa de subutilização é de 23,9% no trimestre encerrado em novembro de 2018. **Agência IBGE Notícias**. Publicado em 28 de dez. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23466-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-23-9-no-trimestre-encerrado-em-novembro-de-2018>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

LANDMAN, Todd. A human rights approach to measuring modern slavery. **Delta 8.7 Forum**, 26 dez. 2018. Disponível em: <<https://delta87.org/2018/12/human-rights-approach-measuring-modern-slavery/>> Acesso em: dez. 2018.

LANDMAN, Todd. Out of the Shadows: Transdisciplinary Research on Modern Slavery. **Peace Human Rights Governance**, v. 2,2, p. 143-162, July 2018a. Disponível em: <<http://phrg.padovauniversitypress.it/2018/2/1>>. Acesso em: dez. 2018.

LAPORTA, Taís. Pobreza extrema cresce em 25 estados brasileiros, aponta estudo. **G1**, 10 dez. 2018, Economia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/10/pobreza-extrema-cresce-em-25-estados-brasileiros-aponta-estudo.ghtml>>. Acesso em: dez. 2018.

LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. **Revista de Informações Legislativas**, ano 49, n. 194., Brasília, jun./jul. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496577>>. Acesso em: nov. 2018.

LOWE, Vaughan. The Politics of Law-making: Are the Methods and Character of Norm Creation Changing? *In*: BAYERS, Michael (ed.). **The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law**. New York, Oxford University Press. 2010, p. 207-226.

MACHADO, João Guilherme; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas de atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 1, p. 53-84, Campinas, 2008.

MARTINS, Fabio Luiz San. A noção de trabalho decente e a evolução de seus indicadores durante o governo Lula (2003-2010). **Revista da ABET**, v. 13, n. 1, jan./jun. 2014.

MARTINS, José de Souza. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 6, n. 1-2), p. 1-25, 1994.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. *In*: MAY, Tim. **Pesquisa social**. Porto alegre: Artmed, 2004, p. 205-230.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Cada um por si: “Direito Internacional Público tem falhado em garantir paz e estabilidade no mundo”. [Entrevista concedida a] Leonardo Léllis.

**Consultor Jurídico**, 14 maio 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-14/entrevista-valerio-mazzuoli-especialista-direito-internacional>>. Acesso em: dez. 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MELO, Luiz Antonio Camargo de. As atribuições do Ministério Público do Trabalho na Prevenção e no Enfrentamento ao Trabalho Escravo. **Revista LTR: legislação do trabalho**, v. 68, n. 4, p. 425–432, abr., 2004.

MELLO, Celso Duduvier de Albuquerque Mello. **Curso de Direito Internacional Público**. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, 1 v.

MELLO, Celso Duduvier de Albuquerque Mello. **Curso de Direito Internacional Público**. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, 2 v.

MENEZES, Wagner. **Ordem global e transnormatividade**. Ijuí: Editora Ijuí, 2005.

MENEZES, Wagner. O direito internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 12, p. 134-144, mar. 2007.

MONSERRAT FILHO, José. **O que é direito internacional?** São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos).

MORAIS, José Luís Bolzan de. Prefácio ou de como fazer o ideal constitucional em um ambiente fragmentado. *In*: VIEIRA, Gustavo Oliveira. **Constitucionalismo na Mundialização: Desafios e Perspectivas da Democracia e dos Direitos Humanos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015, p. 17-25.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **História das Nações Unidas**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: jan. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **OIT: desemprego e déficits de trabalho decente continuarão altos em 2018** 22 jan. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oit-desemprego-e-deficits-de-trabalho-decente-continuarao-altos-em-2018/>>. Acesso em: set. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **Trabalho Escravo**. Nações Unidas no Brasil, Brasília, abr. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: nov. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **OIT: um trabalhador morre a cada 15 segundos por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho**, 23 abr. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oit-um-trabalhador-morre-a-cada-15-segundos-por-acidentes-ou-doencas-relacionadas-ao-trabalho/>> Acesso em: jan. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. PNUD, 201-. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **Declaração universal dos direitos humanos** (1948). UNIC/Rio/005 – ago. 2009. Disponível em: <[www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BRASIL. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: maio 2016.

NASCIMENTO, Luiz Augusto Silva Ventura do. **A atuação dos agentes da Comissão Pastoral da Terra para impulsionar políticas públicas de combate à redução do trabalhador rural à condição análoga à de escravo**. 2016. 267f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

NASCIMENTO, Luiz Augusto Silva Ventura do. **As dificuldades de implementação dos direitos humanos em um contexto de extrema desigualdade social: um estudo sobre as ações de combate ao trabalho escravo no Brasil**. Monografia (Especialização em Sociologia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a *Soft Law***. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOSSA, Leonencio. País tem pelo menos 194 assassinatos de políticos ou ativistas sociais em 5 anos. **Estadão**. 18 mar. 2018. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pais-tem-pelo-menos-194-assassinatos-de-politicos-ou-ativistas-sociais-em-5-anos,70002231748>>. Acesso em: abr. 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades**. Tradução: Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça: deficiências, nacionalidade, pertencimento à espécie**. Trad. Susana de Castro. São Paulo: Editora WMF, Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and Human Development: The Capabilities Approach**. Cambridge University Press, 2000.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia, desenvolvimento e direitos humanos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 15-144, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do *soft law* na construção do direito internacional ambiental. In: Congresso Nacional do CONPEDI, XIX, 2010, Florianópolis. **[Anais...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites**. 2018. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS\\_626908/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_626908/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **R203 - Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias)**, 2014 (núm. 203). Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3174688](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3174688)>. Acesso em: jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **História da OIT**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **Lançamento de Agenda Regional une 57 instituições pela promoção do trabalho decente em Carajás**, 2 maio 2018. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS\\_627660/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_627660/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **Normas Internacionais sobre Trabalho Forçado**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/WCMS\\_393063/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/WCMS_393063/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **Trabalho decente no Brasil**. Disponível em: <<http://www.oit.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Lisboa. OIT promove economia formal. **Newsletter**, nº34, ano 14, set. 2015a. Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/news1\\_34\\_digital.pdf](https://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/news1_34_digital.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000**. Org. José Ribeiro Soares Guimarães. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2012. 416p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Lisboa. **Trabalho digno – a chave do progresso social**. OIT-Lisboa: trabalho digno para todos. Lisboa, 2010. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_visita\\_guiada\\_02\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_02_pt.htm)>. Acesso em: nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego**: guia para o leitor. Brasília: OIT, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **C105 – Abolição do Trabalho Escravo**. Convenção nº 105 da OIT. Genebra, 1957. Disponível em:

<[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235195/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **C095** - Proteção do Salário. Convenção nº 95 da OIT. Genebra, 1949. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235184/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235184/lang--pt/index.htm)> Acesso em: jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **P029** - Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CO DE:P029](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO DE:P029)>. Acesso em: jul 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. OIT Brasília. **C029** - Trabalho Forçado ou Obrigatório. Convenção nº 29 da OIT. Genebra, 28 jun. 1930. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235021/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS HUMAN RIGHTS - OHCHR. **Realizing the Right to Development**. New York and Geneva: United Nations Publication, 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)**, 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: jan. 2018.

OXFAM International. **Uma economia para os 99%**. Relatório. Oxafam, 2017. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia\\_para\\_99-relatorio\\_completo.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.

PARAÍBA. Secretaria do Estado de Desenvolvimento Humano. **A secretaria**. 2018 Disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/desenvolvimento-humano/a-secretaria/>>. Acesso em: set. 2018.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 67**, de 07 de julho de 2005. Define a estrutura organizacional básica do Poder Executivo, as respectivas áreas, os meios e as formas de atuação e dá outras providências. João Pessoa: Palácio do Governo do Estado da Paraíba, 07 de julho de 2005. Disponível em: <[http://201.18.100.18/portal/legislacao/67\\_2005.pdf](http://201.18.100.18/portal/legislacao/67_2005.pdf)>. Acesso em: set. 2018.

PERES JÚNIOR, Miguel Riveira; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Lucas Canestri. Dupla Hermenêutica no Campo da Gestão Social Evidências Empíricas no Âmbito do Colegiado do Território da Cidadania Sertão de Minas. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 14, n. 34. Ijuí, abr./jun., p. 60-90, 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2012. [Texto para discussão 1794].

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010**. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015**. Lisboa: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, 2015.

PRONER, Carol; CITADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHOS, Wilson (Orgs). **A Resistência ao Golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016. (Projeto Editorial Praxis).

RAVALLION, Martin. ON "HUNGER AND PUBLIC ACTION" A Review Article on the Book by Jean Dreze and Amartya Sen. **The World Bank Research Observer**, v. 7, n. 1, p. 1-16, jan. 1992.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 8 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1981.

RECHSTEINER, Beat Walter. **Direito Internacional Privado: teoria e prática**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 7 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 15 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIDRUEJO, José A. Pastos. **Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 2007.

REZENDE, Maria José de. A análise dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU) e as aproximações com a perspectiva histórico-hermenêutica. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 48, n. 2, p. 220-255, jul./dez., 2017.

REZENDE, Maria José de. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas e as condições atuais de ambivalência. **Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho**, v. 45, p. 303-325, 2017a.

REZENDE, Maria José de. Os Relatórios Regionais do Desenvolvimento Humano para a América Latina e as ambiguidades presentes nos seus diagnósticos e prescrições. **Revista TOMO**, n. 31, jul./dez., p. 251-292, 2017b.

REZENDE, Maria José de. Direito ao desenvolvimento e direitos humanos no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2000. **Estudios Sociales**, n. 48, v. 26, CIAD, Hermocillo, 2016a.

REZENDE, Maria José de. Uma abordagem histórica-hermenêutica dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (PNUD/ONU). **e-I@tina – Revista Electrónica de Estudios latinoamericanos**, v. 13, n. 51, Buenos Aires, abr./jun., 2015.

REZENDE, Maria José de. Os relatórios do desenvolvimento humano (RDHS/PNUD/ONU) da década de 1990 e as propostas para enfrentar as múltiplas formas de desigualdades. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 121-147, 2015a.

REZENDE, Maria José de. **O combate à pobreza multidimensional e seus desafios**: uma análise dos Relatórios do Desenvolvimento Humano encomendados, anualmente, pelas Nações Unidas. Rio de Janeiro: e-papers, 2014.

REZENDE, Maria José de. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (Rdh) publicados entre 2004 e 2008: Como operar a descentralização e o Fortalecimento Político E Econômico Local? **Revista Enfoques**, v. XII, n. 20, p. 51-76, 2014a.

REZENDE, Maria José de. As noções de desenvolvimento humano social como base para a abordagem do desenvolvimento humano presente no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 1990. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 91-122, jul. 2013.

REZENDE, Maria José de. Os Relatório de Desenvolvimento Humano Publicados após a Declaração do Milênio e a Perpetuidade da Luta entre Processos Civilizacionais e Descivilizacionais. **Revista Enfoques**, v. IX, n. 14, p. 117-138, 2011.

REZENDE, Maria José de; REZENDE, Rita de Cássia. A erradicação do trabalho escravo no Brasil atual. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 7-39, abr. 2013.

REZENDE, Maria José de; REZENDE, Rita de Cássia. As dificuldades de erradicação do trabalho escravo no Brasil hoje e a exposição dos muitos desafios postos ao desenvolvimento humano. **Nômadias - Critical Journal of Social and Juridical Sciences**. Volume Especial: América Latina. Madrid, 2013a.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 109-125, mar. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.454, de 09 de agosto de 2012**. Institui o Comitê de Avaliação dos Programas e Ações Governamentais para atingir as Metas do Milênio no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Diário Oficial, 10 de agosto de 2012.

ROSENFELD, Cinara L.; PAULI, Jandir. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 319-329, aug. 2012.

SÁ, Alvaro de. Nota do tradutor. *In*: ELIAS, Nobert. **Envolvimento e Alienação. Tradução de: Alvaro Sá**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

- SANTOS, Baruana Calado dos. **A possível força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD no direito interno brasileiro**. 2016, 82 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.
- SANTOS, Baruana Calado dos. Ensaio sobre a força normativa dos Relatórios de Desenvolvimento Humano/PNUD. *In*: MENEZES, Wagner (Org.). **Tribunais internacionais e a relação entre o direito internacional e o direito interno**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016<sup>a</sup>, p. 85-97.
- SANTOS, Baruana Calado dos. Reflexões sobre a natureza jurídica dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD. *In*: Seminário Integrado de Pesquisa em Ciências Sociais, V, 2016, Londrina. [Anais...]. Londrina: UEL, 2016b.
- SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista. Diversificação das Relações Internacionais e a teoria da interdependência. *In*: BEDIN, Gilmar Antonio et al (Org.). **Paradigmas das relações internacionais: realismo, idealismo, dependência, interdependência**. 2 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, p. 207-254.
- SASSO DE LIMA, Telma; TAMASO MIOTO, Regina. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp, p. 37-45, 2007.
- SATIRO, Guadalupe Souza; MARQUES, Veronica Teixeira. A Transição Paradigmática do Direito Internacional do Desenvolvimento (DID) para o Direito Humano ao Desenvolvimento (DHD) a Partir de Uma Lógica Analítica de Desconstrução do Centro Periferia. *In*: **CONPEDI Law Review**, Oñati, Espanha, v. 2, n. 3, p. 24-44, jan./jun. 2016.
- SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SENGUPTA, Arjun. O direito ao desenvolvimento como um Direito Humano. **Revista Social Democracia Brasileira**, n. 68, mar. 2002.
- SHAHINIAN, Gulnara. Human Rights Council. **Report of the special rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences**. 2010. Disponível em português em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/relatorio-da-relatora-especial-onu-sobre-formas-contemporaneas-de-escravidao/view>>. Acesso em: mar. 2018.
- SILVA, Luiz Roberto. **Direito Internacional Público**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- SLOSBERGAS, Luciana Barcellos; D'URSO, Clarice Maria de Jesus. **Cartilha de Enfrentamento ao Trabalho Análogo ao de Escravo**. São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil Seção São Paulo, 2017.

- SMOUTS, Marie-Claire. A mutação de uma disciplina. *In*: SMOUTS, Marie-Claire (Org.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002.
- SOUSA, Felipe Oliveira de. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 192, p. 95-109, out./dez, 2011.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. Apresentação. *In*: SOUTO MAIOR; Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. **Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017, p. 11-12.
- SOUZA, Leonardo da Rocha de Souza; LEISTER, Margareth Anne. A influência da *soft law* na formação do direito ambiental. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 767-784, 2015.
- SOUZA, Matilde de; PERDIGÃO, Daniela. Desenvolvimento Sustentável: breve histórico e “evolução” do conceito. **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=18952>>. Acesso em: abr. 2018.
- SUGUIMATSU, Marlene T. F. Condições de existência digna, direitos mínimos do trabalhador e o paradoxo do trabalho escravo ou em situação análoga à de escravo. **Escola Judicial – Revista Eletrônica**, Revista 62, n.1, 2009.
- TEIXEIRA, Fernando Fernandez. **A prática de dumping social como um fundamento de legitimação de *punitive damages*, em uma perspectiva da Análise Econômica do Direito**. Dissertação (Mestrado em Relações Sociais e Novos Direitos) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, 2012.
- THOMPSON, John B. **A ideologia e a cultura moderna**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares. Trabalho em condições análogas à escravidão na sociedade de consumo. *In*: PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **A universidade discute a escravidão contemporânea: práticas e reflexões**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2015, p. 239-251.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- ULLRICH, Danielle; CARRION, Rosinha. Gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento sul-sul à luz dos postulados e princípios da gestão social. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 657-669, set./dez. 2015.
- UNITED NATIONS. **We can end poverty: Millenium Development Goals and beyond 2015**. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>>. Acesso em: jan. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1990**. New York: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1992**. New York: Oxford University Press, 1992.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1995**. New York: Oxford University Press, 1995.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1996**. New York: Oxford University Press, 1996.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 1997**. New York: Oxford University Press, 1997.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 2000**. New York: Oxford University Press, 2000.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 2001**. New York: Oxford University Press, 2001.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 2011**. New York: Oxford University Press, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report 2015**. New York: Oxford University Press, 2015.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Declaration on the Right to Development. *In: Realizing the Right to Development*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. New York and Geneva: United Nations Publication, 2013.

UMPIERES, Rodrigo Tolotti. Bolsonaro diz no JN que trabalhador terá de escolher entre direitos e emprego. **Infomoney**, 28 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7589379/bolsonaro-diz-no-jn-que-trabalhador-tera-de-escolher-entre-direitos-e-emprego>>. Acesso em: set. 2018.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. O *soft law* como fonte formal do direito internacional público. Dez. 2003. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SaM8SioIgFMJ:iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/11/o-soft-law-como-fonte-formal-do-dip.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: ago. 2016.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. **Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional**: domesticando o rinoceronte. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

VELASCO, Clara; REIS, Thiago. N° de operações contra trabalho escravo cai 23,5% em 1 ano; total de resgatados é o menor desde 1998. **G1**, 17 jan. 2018, Economia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/n-de-operacoes-contra-trabalho-escravo-cai-235-em-1-ano-total-de-resgatados-e-o-menor-desde-1998.ghtml>>. Acesso em out. 2018.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 4, n. 2, p. 85-93, maio/ago. 2006.

VEZZALI, Fabiana. Especial Latifúndio: Concentração de terra na mão de poucos custa caro ao Brasil. **Repórter Brasil**, 11 jul. 2006. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2006/07/especial-latifundio-concentracao-de-terra-na-mao-de-poucos-custa-carao-brasil/>>. Acesso em: dez. 2018.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **Constitucionalismo na mundialização: desafios e perspectivas da democracia e dos direitos humanos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/>>. Acesso em: ago. 2018.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index 2018: Americas Report**. 2018a. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/>>. Acesso em: ago. 2018.

WALK FREE FOUNDATION. **The Global Slavery Index 2016**. 2016. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/download/>>. Acesso em: dez. 2017.

WORLD DIGITAL LIBRARY – WDL. **Slavery Convention, 1926**. Última atualização 14 de novembro de 2017. Disponível em <<https://www.wdl.org/en/item/11573/>>. Acesso em: set. 2018.

ZINCKE, Claudio Ramos; GONZÁLES; Elaine Acosta; ABUFHELE, Valentina; GALLEGOS; Francisca; MORALES, Rommy; PADILLA, Felipe; PALESTINI, Stefano; SILVA, Andrea. **El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD em Chile**. Universidad Alberto Hurtado, Departamento De Sociologia, 2006. Disponível em: <[http://sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/C.Ramos\\_IMPACTO\\_PNUD\\_EN\\_CHILE.pdf](http://sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/C.Ramos_IMPACTO_PNUD_EN_CHILE.pdf)>. Acesso em: fev. 2018.