

A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO: ARGUMENTOS ÉTICOS, MORAIS E PRAGMÁTICOS SOB UMA ÓTICA SISTÊMICA

PUBLIC POLICY TO COMBAT WORK IN CONDITIONS ANALOGOUS TO SLAVERY: ETHICAL, MORAL AND PRAGMATIC ARGUMENTS FROM A SYSTEMIC PERSPECTIVE

<https://doi.org/10.55839/2318-8650RevParRPv33n1pa70-96>

Suzéte da Silva Reis¹

Gustavo Jaques²

RESUMO

O presente estudo se destina à pesquisa da política pública de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, propondo uma análise dos argumentos éticos, morais e pragmáticos a respeito do trabalho decente e de valorização dos direitos humanos. O estudo justifica-se cientificamente pela importância de trabalhar na academia as bases para o desenvolvimento de uma política pública consistente no combate ao escravo contemporâneo, com ações preordenadas pela ótica sistêmica, bem como pelo aspecto social, já que envolve a liberdade humana e o trabalho digno. Tem-se como objetivo constatar como a política pública de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo têm servido para assegurar o reconhecimento da igualdade entre as pessoas, a preservação do direito de ir e vir e as condições de trabalho dignas. A hipótese é a de que, com a premissa dos direitos humanos e da solidariedade, e com a utilização de argumentos éticos, morais e pragmáticos, seja possível uma política pública em prol da igualdade, da liberdade e do trabalho digno. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo e de procedimento monográfico, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica. Os resultados alcançados indicam que a hipótese foi confirmada e que é possível uma política pública em prol da igualdade, da liberdade e do trabalho digno, com univocidade de resultado – a melhoria da condição social dos trabalhadores, de maneira que o ser humano não tenha preço, pois tem dignidade.

¹ Doutora em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestre em Direito - Área de Concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior -CAPES, pela UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Relações de Trabalho na contemporaneidade", vinculado ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, da UNISC. Professora em cursos de Especialização *Latu Sensu* na área de Direito do Trabalho, em diversas universidades. Graduada em Pedagogia, pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (1990). **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0526411653933592>; **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-8820-6385>; **E-mail:** sreis@unisc.br

² Mestre em Direito (área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e Privado – PUCRS). Especialista em Processo Civil. Pós-graduado em Direito do Trabalho. Professor visitante em Pós-graduação (Especialização). Mestrando em Direito (área de concentração: Direito Sociais e Políticas Públicas – Universidade de Santa Cruz – UNISC). Doutorando em Filosofia (PUCRS). Juiz do Trabalho (TRT da 4ª Região). E-mail: gustavaques@uol.com.br

ABSTRACT

The present study is intended for research on public policy to combat work in conditions analogous to slavery, proposing an analysis of ethical, moral, and pragmatic arguments regarding decent work and the promotion of human rights. The study is scientifically justified by the importance of establishing academic foundations for the development of a consistent public policy to combat contemporary slavery, with actions preordained by a systemic perspective, as well as by the social aspect, since it involves human freedom and dignified work. The objective is to verify how the public policy to combat work in conditions analogous to slavery has served to ensure the recognition of equality among people, the preservation of the right to come and go, and decent working conditions. The hypothesis is that, with the premise of human rights and solidarity, and using ethical, moral, and pragmatic arguments, it is possible to establish a public policy in favor of equality, freedom, and dignified work. The deductive approach and monographic procedure method were used, as well as the bibliographic research technique. The results achieved indicate that the hypothesis was confirmed and that it is possible to establish a public policy in favor of equality, freedom, and dignified work, with a univocal result – the improvement of the social condition of workers, so that the human being does not have a price, because they have dignity.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por tema a política pública de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, na linha de valorização dos direitos humanos, a partir da análise da referida política sob uma ótica sistêmica com base nos argumentos éticos, morais e pragmáticos envolvidos no trabalho livre e digno.

O problema de pesquisa é constatar como os argumentos éticos, morais e pragmáticos, pela via sistêmica, podem servir às políticas públicas de combate ao trabalho escravo. A hipótese é a de que, com a premissa dos direitos humanos e da solidariedade, e com a utilização de argumentos éticos, morais e pragmáticos, seja possível uma política pública em prol da igualdade, da liberdade e do trabalho digno.

O estudo justifica-se cientificamente pela importância de trabalhar na academia as bases para o desenvolvimento de uma política pública consistente no combate ao escravo contemporâneo, com ações preordenadas pela ótica sistêmica, bem como pelo aspecto social, já que envolve a liberdade humana e o trabalho digno.

São objetivos deste trabalho observar como as políticas públicas de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo têm servido para assegurar o reconhecimento da igualdade entre as pessoas, a preservação do direito de ir e vir e as condições de trabalho dignas.

Para alcançar tais objetivos, será delimitada a política pública de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo para, após, apresentar instrumentos que compõem a política pública, dentre eles, o ensino, o poder de polícia, a regulação dos bens privados, a criminalização da conduta e a reinserção social. Na sequência, o foco será no principal

instrumento, ou ao menos, o mais visível para inibir condutas ilegais, qual seja, o poder de polícia. Em seguida, estudam-se os argumentos éticos, morais e pragmáticos que justificam este instrumento da política pública. Após, os direitos fundamentais envolvidos e os respectivos argumentos que os justificam. Encerrando, são trabalhados o regime jurídico do serviço público e as diretrizes críticas para reformulação das políticas públicas.

2 POLÍTICA PÚBLICA: COMBATE AO TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO

Primeiramente, há que se contextualizar qual o sentido para a expressão política pública. Há alguns sentidos, mas um norte advém da reflexão, após análise de várias possibilidades de entendimento, de Reck (2018, p. 117):

Isso é, as políticas públicas formam um todo orgânico especializado em algo, cujo discurso apresenta uma coerência narrativa entre fins e os atos de fala necessários em sede de poder administrativo, ou seja, faz uma ligação causaliforme e comunicativa entre as medidas e os valores a serem alcançados. A política pública é, assim, uma unidade de diferenças.

Partindo dessa unidade de diferenças, em sede de valores preservados, a nomenclatura dada ao instituto objeto da política pública pode variar (e talvez tenha sido utilizada a variação justamente para se amenizar a política pública contra interesses econômicos e de proprietários de terra), mas a interpretação que parece ser mais coerente com a proteção dos direitos humanos e em prol de uma visão de solidariedade jurídica é que, independente da nomenclatura, o sentido se direcione à máxima efetivação dos direitos fundamentais de igualdade, liberdade e trabalho digno.

Já em relação ao tema combatido pela política pública, conceitua-se ou denomina-se a nova forma de escravidão com vários nomes, entre eles os mais comuns são: trabalho escravo, trabalho escravo contemporâneo, escravidão por dívida e servidão; escravidão branca; trabalho forçado ou obrigatório e/ou em condições degradantes; trabalho em condições análogas às de escravo (art. 149 do Código Penal). Em síntese, “trabalho escravo é, portanto, uma forma reduzida de trabalho em condição análoga a de escravo e que representa uma antítese ao trabalho decente” (REIS, 2019, p. 249).

Pontuada a nomenclatura, há que se observar as premissas para uma sociedade que combata o trabalho escravo. Os direitos humanos e o princípio da solidariedade são elementos

estruturais para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil, porque, sob o primeiro aspecto, denota-se que o conhecimento das bases dos direitos humanos, passando pelos antecedentes históricos, a consolidação do valor da pessoa nas normas internacionais, o retorno da ética como reconhecimento do Outro como ser igual, livre e digno, a educação como elemento de formação de um cidadão em um contexto democrático, bem como os pilares da liberdade, igualdade, dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais são constitutivos na busca da paz mundial e da justiça social. Esses elementos estruturais são essenciais na erradicação do trabalho escravo contemporâneo, exigindo medidas de políticas públicas na perspectiva de um trabalho digno e universalizável focado na pessoa humana como valor primordial e o capital como meio para ser alcançado um trabalho em condições de bem-estar social.

Também, denota-se que a relação de trabalho não precisa ser vista como uma relação de polos antagônicos, mas, sim, interdependentes e complementares, com igual importância enquanto seres humanos integrados a uma sociedade. A solidariedade pode ser o norte que impregna o ambiente laborativo e estimula a cooperação de ambas partes, no intuito de uma convivência produtiva e realizadora dos valores sociais e da livre iniciativa, para que as atuais e futuras gerações seja mais humanizada, implicando uma vida digna a todos. Portanto, pensar a solidariedade social como elemento fundamental de direitos humanos e do direito ao trabalho é uma ação que transcende a interação entre particulares e, mesmo, a relação entre Estado e particulares, porquanto há que se considerar a realidade dos grandes e poderosos conglomerados econômicos, muitas vezes meros intermediários da atividade produtiva, e que exige investimento em educação e a presença de respeito mútuo, de forma que todos sejam responsáveis sociais, por intermédio de políticas públicas, na construção de uma sociedade mais livre, igual e solidária.

Com essas premissas fundacionais, o combate ao trabalho escravo contemporâneo pressupõe a adoção de medidas nas áreas de prevenção, repressão e, também, indenização, bem como políticas públicas de reinserção social dos trabalhadores após o resgate, pois só a retirada desta condição pelos agentes de fiscalização não será suficiente para devolver integralmente a dignidade do ser humano. Em sede do âmbito administrativo, a fiscalização do trabalho verifica se os trabalhadores estão sujeitos ao trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva ou condição degradante, por intermédio da constatação no local de condições básicas de permanência, tais como alojamentos precários, alimentação imprópria e insuficiente, água não potável, ausência de registro na CTPS, falta de observância das normas de segurança do

trabalho e agressões físicas ou morais. Constatadas tais violações, os trabalhadores são resgatados, com percepção dos valores trabalhistas referentes à rescisão de um contrato e retorno ao seu local de origem. Além disso, há o encaminhamento de denúncia do crime (art. 149 do CP) ao órgão estatal respectivo. Também, no aspecto administrativo, há a inserção no cadastro dos empregadores autuados por exploração de trabalho escravo, aspecto que terá efeitos inclusive no âmbito civil/contratual, com restrição de crédito ao mau empregador. Um benefício complementar ao trabalhador é a concessão do seguro-desemprego no valor de um salário mínimo (por 3 meses) e o acesso prioritário ao Programa Bolsa-Família. Também, ações do Ministério Público do Trabalho podem envolver uma indenização para o trabalhador lesado, além do reconhecimento de um dano moral coletivo.

3 INSTRUMENTOS QUE COMPÕEM A POLÍTICA PÚBLICA

Mencionadas as premissas e algumas ações a serem adotadas no combate ao trabalho escravo contemporâneo, os instrumentos que compõem a política pública devem estar conectados a uma linha sistêmica de atuação, consistindo em ações preordenadas. Assim, parte-se do fundamento de que “sem a política pública, o uso dos instrumentos pela Administração Pública fica desconectado de uma linha de objetivos” (RECK, 2018, p. 118).

Os instrumentos tradicionalmente envolvidos com uma política pública são os apresentados abaixo (RECK, 2018, p. 119-120), com as adaptações ao foco do presente estudo – política pública de combate ao trabalho escravo.

3.1 INSTRUMENTOS TRADICIONALMENTE ENVOLVIDOS COM UMA POLÍTICA PÚBLICA

Instrumentos	Descrição
Criação de legislação trabalhista, penal, civil, administrativa, entre outros	No intuito de condicionar comportamentos, há dispositivos protetivos do trabalhador na Constituição Federal (em especial, arts. 7º e 243), bem como um tipo específico penal (art. 149 do CP), criminalizando a conduta de trabalho em condição análogo à de escravo. Com isso, é possível alcançar algum objetivo da política pública.

Fomento	Ocorre mediante ações, como investimento no ensino, concessão de seguro-desemprego e acesso ao Bolsa-Família, como forma de resgatar os trabalhadores em algum âmbito da vida.
Regulação	Por meio de atos administrativos, a Administração Pública regula o mercado (por exemplo, medidas para que não se adquira produtos advindos do trabalho escravo) ou os serviços concedidos (melhoria da proteção dos trabalhadores resgatados ou formas de evitar a reincidência), visando determinados objetivos que estão em consonância com a política pública.
Serviços públicos	São atividades organizadas em que a Administração Pública, ou alguém por ela, realiza alguma prestação considerada de interesse público, como os serviços da polícia rodoviária federal, polícia federal, fiscalização do trabalho e programas pós resgate do trabalhador, inclusive realocação do trabalho no local de origem.
Obras públicas	São parte importante de uma política pública, uma vez que, por meio de edificações, é possível alcançar diversos objetivos de uma política pública (por exemplo, postos administrativos especializados no combate ao trabalho escravo e escolas/cursos para os resgatados)
Intervenções da Administração Pública na propriedade	Por intermédio de limitações administrativas, como a expropriação de bens, conforme previsto no art. 243 da Constituição Federal.
Intervenção da Administração Pública na economia	Irá intervir na economia impedindo práticas comerciais desleais – produtos oriundos de trabalho escravo serem mais baratos em função da exploração humana.
Poder de polícia	É um mecanismo que evoluiu como um elemento de controle das liberdades individuais e que atua através de orientação, licenças, regulação e sanção; assim, por exemplo, a fiscalização do trabalho faz uso do poder de polícia, assim como a PRF e a PF.
Programas administrativos	São conjuntos de atos da Administração Pública que estabelecem algum plano de ação na política pública. Assim, uma ação isolada da Administração Pública – por exemplo, a concessão de seguro-desemprego – será um programa administrativo, e não uma política pública.

Dessa maneira, podem ser apontados como principais instrumentos da política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo: ensino (educação, especialmente anos fundamentais), poder de polícia (atuação do Ministro do Trabalho, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal e do Ministério Público do Trabalho), regulação dos bens privados (expropriação – art. 243 da CF), criminalização da conduta (art. 149 do CP), reinserção social (bolsa família e seguro-desemprego).

O sustentáculo das ações da política pública de combate ao trabalho escravo se estar na condição humana, isto é, uma visão sistêmica de preservação dos direitos humanos. Aliás, a

respeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi um marco na história dos direitos humanos, pois conciliou múltiplas visões jurídicas e culturais do mundo, com resultado firme na proclamação em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. O documento resultou de muitos esforços e um processo de reflexão que teve início no ano de 1945. Seu objetivo era não mais repetir as violações das liberdades individuais que ocorreram na Segunda Guerra Mundial. Logo, a Declaração estabelece uma proteção universal dos direitos humanos e serviu de parâmetro para as Constituições de diversos países democráticos e alicerça, conjuntamente, com o Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pactos incorporados ao sistema brasileiro pelos Decretos n. 591 e 592, de 06 de julho de 1992) a Carta Internacional de Direitos Humanos.

Em relação aos objetivos, a Declaração (DUDH) já na abertura proclama a importância de implementação de políticas públicas (ensino, educação e medidas progressivas de observância) por todas as nações (<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>):

Como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, **através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.** (grifo nosso)

Estes ideais gerais são depois confirmados ao longo da Declaração, como destaca Gorczewski (2016, p. 157), “já nos primeiros artigos da Declaração percebe-se a retomada dos ideais da Revolução Francesa, os valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens são agora apresentados no âmbito universal”.

Dessa forma, tratar a todos sem discriminação racial, cultural ou social exige reconhecer igual valor aos demais seres humanos, aspecto que exige medidas governamentais no sentido de educação e proteção de todas as pessoas e, em especial no presente estudo, dos trabalhadores submetidos à relação de emprego, de forma que a condição humana prevaleça nesta interação com o empregador e o agir estatal se instrumentalize com a máxima efetividade no combate ao trabalho escravo contemporâneo.

4 UM DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA: PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia, por si só, não é sinônimo de política pública, mas, sim, instrumento, conforme destaca Reck (2018, p. 120): “É importante esclarecer que o mero uso, por exemplo, do Poder de Polícia, não é política pública. Trata-se de um instrumento da política pública. Distribuir camisinhas não é política pública, mas um programa da política pública de saúde”.

Nesse contexto, como formas de manifestação da política pública de combate ao trabalho escravo, ganha relevo o trabalho dos auditores fiscais, policiais rodoviários federais, polícias federais e, também, procuradores dos trabalhos (os quais embora não integrem o Poder Executivo atuam fortemente em prol do cumprimento das políticas públicas orientadas constitucionalmente). Esses servidores públicos constataam, na realidade do dia a dia, a prática do trabalho escravo, utilizando-se de recursos tecnológicos de pesquisa de áreas, fotografias e filmagens do ambiente de trabalho, podendo levar a conhecimento dos demais participantes de poderes (gestores públicos, magistrados e legisladores) a dura vida de quem trabalha em ambientes e condições insalubres e com habitações precárias e água poluída.

Dessa forma, no exercício do seu poder de polícia, os servidores públicos estão legalmente autorizados a apreender, a título exemplificativo, os registros do armazém da fazenda, para constatar os produtos adquiridos pelo trabalhador (por exemplo, pagamento com bebidas alcóolicas), bem como se os valores atribuídos são compatíveis com o mercado ou são desproporcionais (por exemplo, um quilo de arroz por R\$ 10,00). Tal diligência, com uso do poder de polícia estatal, é fundamental como prova documental da abusiva dívida imposta ao trabalhador, porquanto será importante para caracterização posterior do crime previsto no art. 149 do Código Penal. A fiscalização do trabalho será essencial na investigação de quem dava as ordens no local e na descrição da jornada exaustiva de trabalho e das condições degradantes, se eram fornecidos equipamentos de proteção individual, a apuração da existência de armas no local e de vigilância ou formas de restrição de locomoção dos trabalhadores.

Na condução dos trabalhos de fiscalização, também o poder de polícia se verifica na participação da Polícia Federal para dar segurança aos auditores fiscais e, também, já realizar as prisões cabíveis. Acompanhando a diligência estatal, os procuradores do trabalho já coletam elementos para propor termos de ajuste de conduta ou ajuizar as ações cabíveis para reparação dos danos individuais e coletivos, além da imposição de sanções administrativas pelo Poder Executivo, como a inserção no cadastro de empregadores que praticam trabalho escravo. Por outro lado, a atuação da Polícia Rodoviária Federal ao apurar o aliciamento e deslocamento de trabalhadores pelas estradas, assim como assegurar que os empregadores fujam no momento

do procedimento administrativo investigatório. Logo, são vários agentes envolvidos no poder de polícia que é instrumento da política pública de combate ao trabalho escravo. De outra parte, os agentes administrativos que darão andamento à inserção dos trabalhadores resgatados em programas governamentais (seguro-desemprego e bolsa-família, por exemplo), propiciando fomento à política pública.

Nesse contexto, é relevante papel identificar quem são os chamados “gatos” (agenciadores que atuam pelos fazendeiros ou tomadores de serviço), pois estes que começam a saga do aliciamento dos trabalhadores, buscando estes nas diversas cidades do país, especialmente nas mais pobres e com menor desenvolvimento cultural, isto é, menor investimento na educação, maior a probabilidade de serem cativados trabalhadores. Neste ponto, como destacado, a atuação dos policiais rodoviários federais, já ceifando na origem o problema no transporte de trabalhadores de forma irregular, seja em caminhões ou ônibus. Na abordagem, os policiais já têm condições de verificar o embrião das dívidas contraídas pelos trabalhadores, pois a cada parada para comer algo, o agenciador já vai lançando a futura dívida (impagável) do trabalhador, com valores escorchantes, acima do montante pago e sendo abertamente fornecidas bebidas alcóolicas e cigarros, como forma de sedar o escravizado. Muitas vezes, os agenciadores, inclusive, deixam dinheiro com os familiares do cativo, como forma destes terem a falsa sensação que o trabalhador vai para uma condição melhor e não imaginam que isso será cobrado, com excesso, no futuro, isto é, compra-se, coisifica-se o trabalhador e os familiares.

5 ARGUMENTOS ÉTICOS, MORAIS E PRAGMÁTICOS DO PODER DE POLÍCIA

O agir administrativo se pauta por sucessões decisões entre variadas possibilidades de ação. Muitas vezes, o uso do poder de polícia requer um tipo de ação pragmático, em função de exigir um tipo de resposta diferente se comparado com a ética e moral. No conjunto das técnicas e estratégias de ação, da visão do bem e dos juízos valorativos se faz valer o uso pragmático, ético e moral da decisão tomada. Na visão Habermasiana (1989, p. 11):

Portanto, dependendo de como o problema se põe, a questão "Que devo fazer?" ganha um significado pragmático, ético ou moral. Em todos os casos se trata da fundamentação de decisões entre possibilidades alternativas de ação; as tarefas pragmáticas, porém, exigem um *tipo de ação* diferente das éticas e morais; as questões que lhe são correspondentes exigem um *tipo de resposta* diferente das respostas éticas e morais.

Assim, os argumentos utilizados na fundamentação do poder de polícia decorrem de um procedimento, interligando agir comunicativo e regulação pelo Direito, em uma sucessão de argumentos da razão prática. No combate ao trabalho escravo, por intermédio do agir pelo poder de polícia, serão questionados e refletidos: quais são os meios adequados e os fins aceitáveis (argumento pragmático)? quais os valores e a raiz histórica daquela coletividade (argumento ético)? quais práticas serão (universalmente/coletivamente) boas (argumento moral)?

E, na sequência, pode-se indagar como se alcança a melhor decisão. Nessa linha, valendo-se de AARNIO (1990, p. 25), não se admite a única resposta jurídica correta, mas se busca encontrar subjacente no sistema a melhor resposta possível, a partir de uma justificação racional. Cada agir administrativo circunda inúmeras questões, no entanto, “com esse modelo, a vontade e a razão são encaradas do ponto de vista dialógico, ou seja, através de práticas intersubjetivas é possível a conformação de entendimentos racionais” (HABERMAS, 2003, p. 202). A partir dessa estrutura teórica de modelo procedimental decorre a democracia deliberativa, conectando comunicação e o campo político, com participação efetiva da comunidade e regulação pelo Direito.

Nesse ponto, os institutos jurídicos devem ser de mecanismos para coletar a efetiva cidadania, isto é, os discursos informais da comunidade e levá-los até à administração pública para decisão, justificada, embora haja divergência de posições – o importante é o resultado deliberativo justificado. Logo, como afirma Habermas (2002, p. 280), “o poder criado comunicativamente é transformado em poder administrativamente efetivo”. A título exemplificativo, a Constituição Federal, dentre outros meios efetivos de cidadania, estabelece o referendo (art. 14, II), utilizado em 2005, para consultar o povo a respeito do comércio de armas.

Dentre argumentos que justifiquem o poder de polícia no combate ao trabalho escravo, destacam-se: éticos (a ação administrativo é esperada, já que o agir privado é substituído pelo agir coletivo, via Poderes, na construção dos valores da comunidade nacional e internacional), morais (o agir administrativo é um bem universalmente/coletivamente melhor do que conviver com a escravização de pessoas) e pragmáticos (o uso do poder de polícia, com a atuação das Polícias, das Fiscalização do Trabalho e do MPT, é um meio adequado para atingir o fim de erradicar a escravidão do Brasil, com relativização do direito de propriedade em prol do ser humano). Nesse sentido, a implementação do poder polícia exige técnicas, estratégias e diretrizes articuladas entre os agentes de fiscalização, com uso de meios racionais para atingir o fim desejado pela coletividade – combate ao trabalho em condições análogas à de escravo.

6 DIREITOS FUNDAMENTAIS: DIREITO À IGUALDADE, À LIBERDADE E AO TRABALHO DIGNO (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA)

O trabalho em condição análoga à de escravo, conforme previsto no art. 149 do Código Penal, pode ser caracterizado pelos modos típicos ou por equiparação. São modos típicos: o trabalho forçado (obrigatoriedade é a característica determinante), a jornada exaustiva (além dos limites legais extraordinários e com prejuízo à saúde, decorrente de sujeição), a restrição de locomoção em razão de dívida (servidão por dívida – coação ou qualquer outro meio) e o trabalho em condições degradantes (imposição de trabalho sem as condições mínimas). “Esses direitos mínimos correspondem à existência de trabalho; a liberdade e a igualdade no trabalho; o trabalho em condições justas, a remuneração e as condições dignas de trabalho, dentre outros” (REIS, 2019, p. 251). São modos por equiparação: retenção no local de trabalho, por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, e de manutenção de vigilância ostensiva ou retenção de documentos ou objetos de uso pessoal do trabalhador.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa que submeta o outro a trabalho forçado e em condições degradantes, não sendo necessário que quem escraviza tenha o título de empregador, pois pode ser um simples tomador de serviço como o próprio empreiteiro ou até o gato. O sujeito passivo é o empregado (ainda que não tenha a relação de emprego reconhecida até então).

A conduta do agente ativo do crime viola, no mínimo, três direitos fundamentais: a igualdade, a liberdade e o trabalho digno (correlato ao princípio da dignidade da pessoa humana).

Quanto ao trabalho digno, no Recurso Extraordinário n. 398.041, o Plenário do STF firmou a competência da Justiça Federal para processar e julgar o crime de redução análoga à condição de escravo. Entendeu-se que quaisquer condutas que violem não só o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, os direitos e deveres dos trabalhadores, atingindo-os nas esferas em que a Constituição lhes confere proteção máxima, enquadram-se na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. Concluiu-se que, nesse contexto, o qual sofre influxo do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, informador de todo o sistema jurídico-constitucional, a prática do crime em questão caracteriza-se como crime contra a organização do trabalho, de

competência da justiça federal (CF, art.109, VI). (RE 398.014, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 30.11.2006)

Para se reconhecer um trabalho digno há que se valorizar a dignidade da pessoa humana. Logo, além de reconhecer a dignidade de si é preciso reconhecer a dignidade nas demais pessoas. Muitas vezes, o empregador que pratica o trabalho escravo é uma pessoa “normal”, só que não reconhece a dignidade dos outros que lhe prestam serviço. Vale lembrar que incumbido do procedimento para extermínio de milhões de seres humanos no decurso do nazismo, Karl Adolf Eichmann, em 1960, é levado do seu refúgio na Argentina para ser julgado em Israel. Sobre o caso, pondera Arendt (1999, p. 299): “o problema com Eichmann era exatamente que muitos eram como ele, e muitos não eram nem pervertidos, nem sádicos, mas eram e ainda são terrível e assustadoramente normais”. O que Arendt (1999) está dizendo que é, muitas vezes, pessoas tidas por normais podem planejar e executar medidas monstruosas e acreditar, devotamente, que não está agindo de forma errada, por ser normal para determinado contexto tratar pessoas como subumanas e estar apenas cumprindo ordens superiores. A respeito desse modo de agir aparentemente normal, e não afrontosamente radical, relevante a Carta enviada, em 24-07-1963, por Hannah Arendt a Gershom Scholem:

Tenho hoje, com efeito, a opinião de que o mal nunca é ‘radical’, que ele é apenas extremo e que não possui nem profundidade, nem qualquer dimensão demoníaca. Ele pode invadir tudo e assolar o mundo inteiro precisamente porque se espalha como um fungo. Ele ‘desafia o pensamento’ como disse, porque o pensamento tenta alcançar a profundidade, ir à raiz das coisas, e no momento em que se ocupa do mal sai frustrado porque nada encontra. Nisto consiste a sua ‘banalidade’. Apenas o bem tem profundidade e pode ser radical (ARENDR, 1978, p. 250-251).

Quanto ao aspecto da igualdade, a banalidade do mal está afastada da ideia de igualdade do ser humano, de forma que o extremo do agir de um hostiliza o outro como se não reconhecesse a condição humana. Ser igual e diferente exige reconhecimento das pessoas e decorre do contexto de “normalidade”, ou não, que vive o agressor, uma vez que como lembra Nelson Mandela, “ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele ou por sua origem, ou sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender”. Logo, aquele que pratica a crueldade, muitas vezes, de alguma forma, entendeu que aquela conduta era normal. Ao contrário, poderia ter compreendido que a existência de igualdade e diversidade, ao mesmo tempo, são experiências humanas normais.

Arendt (2007, p. 188) destaca na pluralidade humana a importância da igualdade, pois “se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus

ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras”, mas, também, enfatiza a diferença e a necessidade de comunicação entre os seres humanos (de forma diversa, bastariam sinais e sons se todos fosse iguais em pensamento e necessidades idênticas), já que “se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender” (ARENDDT, 2007, p. 188).

Quanto à liberdade, menciona-se o estudo de Hegel (2014, p. 144) ao tratar da dialética do senhor e do escravo, destacando a relevância do desejo. Comparativamente, os animais têm um desejo satisfeito de forma objetiva, imediata, sem consciência. Já os desejos humanos são confrontados e, ao mesmo, associados, pois o ser humano deseja ter o reconhecimento da sua condição pelos demais seres humanos. As pessoas no dia a dia são conectadas e o agir de uma pessoa influencia na sua consciência e na consciência do Outro. O ser humano neste convívio tenta se impor diante dos demais, alienando a consciência dos seres mais desprovidos. Constata Hegel que “o senhor é a potência que está por cima desse ser; ora, esse ser é a potência que está sobre o Outro; logo, o senhor tem esse Outro por baixo de si; é este o silogismo (da dominação)”.

O dominado renuncia ao desejo de reconhecimento como ser humano, pois tem a sua consciência anulada pelo opressor. A renúncia não é voluntária, pois há o medo de morrer e se constitui uma consciência de dominação – reconhecimento não da sua condição humana, mas, sim, de que é escravo do seu senhor, desprovido de direitos e de humanidade. A consciência do oprimido passa a ser o agir e a lógica da visão do senhor. O senhor, por sua vez, não tem contato com as “coisas”, escravo e matéria-prima, sendo que o oprimido transforma a matéria com o seu trabalho, mas o fruto deste se destina ao dominador, que força a produção do escravo, a cada dia mais alienado da sua consciência, por falta de reconhecimento da condição humana. “Para a consciência escrava, o senhor é a essência” e, desta forma, pela dominação, “essa consciência sentiu a angústia (...), pois sentiu o medo da morte, do senhor absoluto. Aí se dissolveu interiormente; em si mesma tremeu em sua totalidade; e tudo que havia de fixo, nela vacilou” (HEGEL, 2014, p. 149). Essa dialética de senhor e escravo se choca com os direitos humanos e com uma sociedade desenvolvida e democrática, a qual deve se sustentar em uma dialética de ser humano e ser humano, uma lógica de iguais, em uma relação de respeito à dignidade e que prevaleça a liberdade.

7 FLUXO DE DISCURSOS QUE JUSTIFICAM A DECISÃO ADMINISTRATIVA

Os modelos democráticos ao redor do mundo têm fracassado, bastando observar o desinteresse dos povos pela política, com raras exceções em determinados países. A legitimidade dos representantes eleitos está fragilizada, demonstrando o pouco efeito da democracia representativa vigente, predominantemente, por exemplo, no sistema político brasileiro. Há necessidade de se melhorar o sistema atual. Uma das formas de aperfeiçoamento é a proposta de Habermas, como já mencionado em tópico anterior, com a construção teórica para uma democracia deliberativa, propiciando uma elevação no patamar de cidadania e, em consequência, uma ampliação da legitimidade dos resultados das decisões políticas. Não há como negar que uma sociedade evoluída em desenvolvimento social e cultural supera os inevitáveis conflitos (com consensos). Embora haja países ainda em desenvolvimento, a pretendida deliberação não pode ficar esperando o momento certo, mas, sim, ser o ponto inicial para a mudança. Assim, o sistema político brasileiro precisa ser, cada vez mais, dotado de mecanismos jurídicos para instrumentalizar a participação deliberativa, ainda que isso seja um modelo ideal, na sua maior parte, é atingível com estratégias, persistência e tempo – a exemplo de modelos que conseguiram bons resultados, tal como o modelo Suíço, demonstrando que o projeto sistêmico de Jürgen Habermas é possível.

Adotando parâmetros indicados por Reck (2018, p. 118), adaptados à política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo, o fluxo de discursos que justificam a atuação do Poder Público pode ser apresentado na sequência abaixo.

Apesar da política pública se valer de diversos instrumentos para o combate do trabalho escravo contemporâneo, de forma abreviada a argumentação guarda relação com a Constituição Federal (direitos básicos no art. 7º e expropriação no art. 243) e Código Penal (previsão de crime no art. 149).

No caso, por força do art. 22, I, da Constituição Federal de 1988, a competência é privativa da União, já que o combate ao trabalho escravo envolve, pelo menos, direito penal, agrário e do trabalho. Embora possa ser criticada de frágil, há uma política pública de erradicação do trabalho escravo e podem ser feitos questionamentos. Há demanda social anterior em prol do combate? Sim, há um clamor por erradicar a prática da escravidão sob qualquer das suas formas (até porque do ponto de vista institucional já é proibida). O Direito é o meio para o engajamento na ação? Sim, fixa os programas, estabelece os institutos, traça as competências e cria os órgãos necessários para a política pública. Existe ligação com organizações governamentais? Sim, especialmente da União, com agentes de fiscalização, com as Polícias em âmbito federal e o MPT. A sociedade está consciente? Sim, há inclusive

denúncias de trabalho em condições análogas à de escravo, auxiliando na fiscalização do trabalho e, também, a previsão de medidas coercitivas e jurídicas evitando comportamentos vedados. O discurso é progressivo? Sim, persistente e vigente no momento. Existe uso do poder administrativo e predominância de discursos pragmáticos? Sim, após a decisão de erradicação do trabalho escravo, houve a criação de grupos de trabalho específicos e o aparelhamento de órgãos de fiscalização (com variações conforme a linha governamental), estabelecendo assim meios pragmáticos para os fins pretendidos. Por fim, há coerência narrativa interna que possibilita a formação de uma identidade em sede de poder administrativa? Sim, há uma linha contínua de atuação do poder público, de forma sistêmica, especialmente depois da condenação em âmbito internacional – Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso Fazenda Brasil Verde, no Pará).

O importante nesse fluxo de tomada de decisões é que resulte em categorias jurídicas que propiciem consolidar instrumentos do agir administrativo (por exemplo, houve avanço na previsão do art. 149 do Código Penal, possibilitando maior segurança da caracterização das hipóteses de trabalho em condições análogas à de escravo). Dessa forma, o resultado jurídico é essencial para a legalidade da política pública, vale destacar o que menciona Reck (2018, p. 121):

Tanto em Habermas como em Luhmann, as organizações políticas estão conectadas com a ideia de decisão (LUHMANN, 1997). Evidentemente, todos os sistemas e as organizações conhecem e decidem. Habermas, contudo, foca mais nos processos de decisão e no telos desse processo, enquanto Luhmann enfatiza os elementos funcionalistas das organizações. A hipótese é que o Direito possa sair ganhando deste debate se souber traduzi-lo para as categorias jurídicas.

Dessa forma, as esferas política e jurídica se interlaçam para o resultado das decisões, ganhando melhor concatenação e justificação em uma democracia deliberativa. É uma conjugação de razão e instrumentalização, com discursos justificadores de um efetivo Estado Democrático de Direito, pautado pelo agir comunicativo, ou seja, “uma configuração da organização política em que as decisões estão enlaçadas em rede e retrocedem à esfera pública, a qual possui liberdade e garantias para mobilizar argumentos que participará da seleção das decisões da organização política” (RECK, 2018, p. 125).

Esse entrelaçamento de âmbitos para a tomada de decisão, considerando o Direito, os valores morais, éticos e pragmáticos, é fundamental para os discursos de justificação, inclusive melhorando a conexão e harmonia entre os poderes. Destaca-se que os discursos varia conforme

o Poder seja o Executivo (discursos estratégicos-pragmáticos: melhores meios para chegar em um fim; discursos de justificação: em espaços tais como conselhos ou na formação da materialização das políticas públicas; discursos de aplicação: julgamentos administrativos e atos administrativos), Legislativo (discursos de justificação) e Judiciário (discursos de aplicação).

No caso do poder de polícia, vinculada ao Poder Executivo, a ação comunicativa entre a sociedade e os órgãos de fiscalização auxilia no agir pragmático, mas, também, nos espaços em conselhos e em atos administrativos. A pesquisa dos valores morais de uma determinada comunidade permite avaliar a construção enraizada em determinada cidade ou setor em choque com o consenso coletivo mais amplo de um país. Por exemplo, citam-se os dados apontados por Reis (2019, p. 254):

No Brasil, entre 2003 e 2018 foram resgatados 45.028 trabalhadores em condição análoga a de escravo. Em relação a atividade laboral desempenhada no momento do resgate, 73% estavam em atividades agropecuárias (26.755); servente de obras (1.023); trabalhador de pecuária – bovinos de corte (965); pedreiro (840); trabalhador da cultura de cana-de-açúcar (756); trabalhador volante de agricultura (719); carvoeiro (472); operador de motosserra (462); trabalhador da cultura do café (376); cozinheiro (206); costureiros (205); seguidos de outras atividades econômicas.

Tais elementos permitem um discurso de justificação moral (será aceitado universalmente como boa a maior fiscalização em determinada atividade), ético (determinado setor ao longo do tempo prática mais trabalho escravo e se justifica a atuação estatal) e pragmático (maior direcionamento da atuação do poder de polícia para a repressão de condutas no campo – agropecuária). As decisões, no entanto, não podem variar conforme a vontade governamental (especialmente por atingirem determinadores setores econômicos), mas, sim, serão consolidadas e permanentes, frutos da ação comunicativa.

Nesse contexto, como destaca Reck (2018, p. 125), a estabilidade das decisões políticas, construídas a partir de um fluxo de discurso racional e comunicativo, é essencial para manutenção da unidade dos programas públicos:

A política pública é uma operação comunicativa, e, como tal, precisa ser observada. Quando é observada a partir da política, a política pública e seus instrumentos configuram-se como decisões vinculantes para toda a comunidade. Quando observada a partir do Direito, a política pública assume o caráter de uma unidade de programas normativos (conceitos, programas condicionais e finalísticos), e isso significa dizer que ela terá o perfil de uma decisão baseada em uma racionalidade prática (que fazer) que mantém sua estabilidade, mesmo na recalcitrância.

8 ARGUMENTOS ÉTICOS, MORAIS E PRAGMÁTICOS QUE JUSTIFICAM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, especialmente, envolvidos na política pública de combate ao trabalho escravo são a liberdade, a igualdade e o trabalho digno (correlato ao princípio da dignidade da pessoa humana).

No campo pragmático, são adequados meios racionais para justificar o alcance dos fins de um trabalho livre, igual e decente, porquanto constitui o objetivo fundamental das República Federativa do Brasil uma sociedade livre, justa e solidária.

No aspecto moral, é direito de todos o pleno exercício da liberdade de escolher com quem trabalhar e em que condições seriam aceitáveis. Como pondera Reck (2018, p. 128), no aspecto da desigualdade (citando exemplo dos deficientes), o que motiva a ação é a “repugnância que gera ao senso moral alguém perder oportunidades por algum acaso da vida”. Também, o reconhecimento do Outro como igual enquanto ser humano na relação estabelecida é fundamental e gera da mesma forma repugnância tratar o Outro como coisa.

Ainda, não se aceita qualquer trabalho, mas, sim, um trabalho em condições normais e digno, sem jornadas exaustivas, forçado, em condições impróprias, degradantes ou com restrição de liberdade. Além disso, como argumento moral, a convivência em paz é um bem que trará benefícios à coletividade (quanto melhor reguladas as relações de trabalho menor o impasse de conflitos frutos da exploração alheia). A paz não é um estado pronto e acabado, não se nasce na paz, mas, sim, pela política entre os povos, a paz é criada, com a interdependência entre os Estados para um bem comum. A visão kantiana sustenta que a razão leva ao estado de paz, e não de guerra entre as nações, “condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si” (KANT, 2010, p. 40-41).

Quanto ao argumento ético, o respeito ao aspecto cultural, social e econômico aponta que há limites para a autonomia da vontade, isto é, mesmo que alguém aceite, a sociedade não admite trabalho sem liberdade, igualdade ou indigno.

Destaca-se que o aspecto ético ganha relevância na medida em que é formado desde a infância em dada comunidade. O crescimento com princípios éticos é fundamental, como diz Einstein (1994, p. 26-27), a respeito da formação de juízos éticos e da importância da educação

e da escola, as quais devem “ajudar o jovem a crescer em um espírito tal que esses princípios fundamentais sejam para ele como o ar que respira. O mero ensinar não pode fazer isso”. Logo, a ética perpassa e interage com os atores sociais, na constante batalha pela construção de uma sociedade democrática e que se engaje na busca de um mundo mais humano e fraterno. O reconhecimento do Outro na sua diversidade é essencial para se respeito, na dimensão ética, os direitos fundamentais e uma democracia deliberativa. Derrida³ (2009, p. 84) caracteriza a vinda do Outro, imprevisível, como uma forma de construção da democracia, do impossível para o possível.

Nesse contexto, como norte para agir administrativo, a Conferência Geral da OIT, reunida em Filadélfia, adotou a Declaração com princípios fundamentais sobre o quais se funda a Organização, merecendo destaque (https://www.ilo.org/brasil/centro-de-informacoes/documentos/WCMS_336957/lang--pt/index.htm) que “o trabalho não é uma mercadoria”, “representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático”. Também, presente que a paz, para ser duradora, deve assentar sobre a justiça social, afirma que, com igualdade de possibilidades, “todos os seres humanos (...), têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica” e **que a realização de tal direito deve ser objetivo central de qualquer política pública**. Trabalhar com dignidade e com igual oportunidade, no intuito de um bem-estar geral, atribui aos direitos sociais o status de direitos humanos, já que o trabalho não pode ser considerado mero insumo da produção.

Dessa maneira, no plano interno, sob o viés argumentativo de políticas públicas, importante uma postura estatal de análise e compreensão destes fenômenos econômicos no mundo, já que, por via reflexa, a precarização das relações trabalhistas é um passo dado em direção ao trabalho escravo contemporâneo. Em sentido contrário, a afirmação da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento social e econômico são medidas governamentais compatíveis com a justiça sociais e adotadas por países desenvolvidos, conforme destaca Goldschmidt (2009, p. 154):

Efetivamente, as economias ocidentais mais desenvolvidas do mundo, tais como a da Dinamarca, da Suíça e da Alemanha, ao contrário de relativizar ou suprimir direitos

³ Jacques Derrida, nascido em 1930, na Argélia, foi um dos mais importantes filósofos contemporâneos, tendo falecido em 09 de outubro de 2004, em Paris, na França. Conforme destaca Souza (2004, p. 127), “a forma como seu pensamento vem se impondo mundialmente, o qualifica como um interlocutor dos mais abalizados, não apenas em termos de filosofia, mas igualmente na estruturação de interfaces as mais diversas”.

sociais, entre os quais os trabalhistas, os afirmam cada vez mais, através de leis, jurisprudência e políticas públicas, sem que, com isso, tais países percam em competitividade e em riquezas. Ao contrário, tais países apresentam baixos índices de desigualdade social, proporcionando aos seus cidadãos um maior índice de bem-estar social, pela afirmação do *valor-trabalho*. (grifo do autor)

Desse modo, incumbe ao Estado adotar políticas públicas de proteção do trabalho humano, pois quanto mais valorizada a pessoa humana maior o progresso social, cultural e econômico de uma nação, com redução das desigualdades sociais e banimento de qualquer forma de escravidão. Além das políticas públicas governamentais, a dignidade inata de uma pessoa começa a ser reconhecida pela própria preparação do candidato à representante do povo. Nas campanhas políticas dos futuros aplicadores de políticas sociais não pode haver a coisificação do ser humano, sob pena de já iniciar um governo com valores implícitos próximos da escravidão. Como destaca Ribeiro (2007, p. 48), ao tratar das pessoas usadas como postes nas campanhas eleitorais, e afirmar que estas pessoas não estavam vendendo sua imagem como modelos profissionais “mas ao contrário, estavam simplesmente para fazer o papel de um poste, uma madeira que sustenta um *out door*, equiparando-se a uma coisa estática, um objeto”.

Na mesma linha de raciocínio, Alves (2001, p. 111) acentua que o ser humano é uma pessoa “não somente uma porção de matéria, um elemento individual na natureza, como um átomo. Ele é, de algum modo, um todo, um universo, um ser moral autodeterminado, portador de valores únicos e supremos”. Logo, a dignidade não se encontra em um poste, elemento que não evolui e que tende à degradação, estando normalmente fixado ao solo. Considerar uma pessoa como um ser humano e, em decorrência, uma condição universalizável, não restrita a determinada nação, é reconhecer que a objetificação está longe de ser uma medida da paz mundial, independentemente da posição religiosa ou cultural que se pregue.

Caso não se construa a solidariedade apenas pela mudança de paradigma interno do ser humano, pela via da racionalidade, em olhar para o próximo, ao menos, como base inicial, há a previsão constitucional estimuladora de políticas públicas que incrementem condutas solidárias. Conforme Hesse (1998, p. 176) “a atividade configuradora e concedente dos poderes estatais deve servir, à frente do objetivo, ao asseguramento da existência digna de um ser humano. Ela destina-se à igualdade no sentido de coordenação social”.

A função social, orientada pelos ditames da justiça social, implica reduzir as desigualdades sociais e econômicas, no intuito de uma igualdade substancial, seja por intermédio da legislação ou de políticas públicas, seja por ações impostas aos membros da sociedade.

9 REGIME JURÍDICO DO SERVIÇO PÚBLICO: ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO, COM RESPEITO À AUTONOMIA PRIVADA, DESDE QUE PRESERVADAS AS GARANTIAS MÍNIMAS

O agir administrativo deve se pautar por elementos que permitam aferir se há o adequado enquadramento dentro de uma política pública, sob a ótica do regime jurídico do serviço público. Nesse sentido, Reck (2018, p. 117) aponta elementos:

Se estará, portanto, diante de uma política pública quando existe:

- um discurso que segue às demandas sociais;
- Direito como meio de organização dos engajamentos para ação;
- materialização dos direitos fundamentais;
- ligação com as organizações governamentais;
- influência da sociedade por ela mesma ou parte dela;
- tentativa de modificação consciente da sociedade;
- programas que se protraem no tempo;
- uso do poder administrativo;
- predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos;
- coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo.

Conectando-se à política pública de combate ao trabalho escravo contemporâneo, denota-se que o conhecimento das bases dos direitos humanos, passando pelos antecedentes históricos, a consolidação do valor da pessoa nas normas internacionais, o retorno da ética como reconhecimento do Outro como ser igual, livre e digno, a educação como elemento de formação de um cidadão em um contexto democrático, bem como os pilares da liberdade, igualdade, dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais são constitutivos na busca da paz mundial e da justiça social. Esses elementos estruturais são essenciais na erradicação do trabalho escravo contemporâneo, exigindo medidas de políticas públicas na perspectiva de um trabalho digno e universalizável focado na pessoa humana como valor primordial e o capital como meio para ser alcançado um trabalho em condições de bem-estar social.

Essas premissas fundacionais precisam estar correlacionadas com agir comunicativo entre a sociedade e as entidades públicas. Abordando a conexão entre política pública e serviço público, Reck (2018, p. 120) acentua:

É importante anotar que dificilmente uma política pública estará desconectada de algum serviço público. De fato, o serviço público, em suas variadas formas, está conectado com praticamente todas as políticas públicas existentes, de modo que o serviço público é um dos instrumentos essenciais de qualquer política pública. Isso porque a razão de existir da Administração Pública é justamente a de permitir que a sociedade atue sobre ela mesma de modo coordenado (HABERMAS, 1997a), em

prestações consideradas úteis por essa mesma comunidade, e que realizem os direitos que entendido como valiosos.

O regime jurídico do serviço público de fiscalização do trabalho é de competência da União. E quanto ao serviço: 1) a atuação dos órgãos de fiscalização, inclusive o agir das Polícias deve ser adequado; 2) participação na elaboração, execução, resultado e controle do serviço prestado; 3) responsabilidade objetiva por eventual agir com culpa do agente (art. 37, § 6º, da CF); 4) eventual indenização para os lesados pela via do precatório; 5) impessoalidade e padronização na fiscalização; 6) direitos e obrigações legalmente estabelecidos na Lei dos Servidores Públicos e no Código Penal; 7) planejamento de verba no orçamento destinada à realização de operações de combate ao trabalho escravo; 8) proibição de favorecimentos e preconceitos (não se utilizar a fiscalização para atingir, por exemplo, inimigos políticos); 9) inserção dentro de uma política pública (no caso, de combate ao trabalho escravo); 10) proporcionalidade nas medidas adotadas (por exemplo, não agredir os agenciadores de trabalho escravo ou o empregador, só pelo crime constatado, mas, sim, responsabilizá-los dentro dos parâmetros legais); 11) avaliação (relatórios após as diligências para checar pontos positivos e negativos da operação); 12) publicidade (as operações realizadas devem ser divulgadas, ao menos, posteriormente); 13) motivação (investigação com base em provas ou denúncias, sem prejuízo da rotina policial de estrada de abordagem); 14) procedimento para o gasto público (destinação de verba e procedimento próprio para pagamento de despesas da diligência); 15) continuidade (as ações não devem ser pontuais, até porque o trabalho escravo deve ser erradicado); 16) controle judicial (os atos administrativos, multas, ficam sujeitos à análise do Judiciário, caso impugnado pelo interessado).

Quanto aos fornecedores, caso necessária alguma empresa de auxílio na diligência ou na recolocação do trabalhador, os contratados devem ser mediante licitação, observada a igualdade e proibido favorecimento e preconceitos. Da mesma forma, em relação aos usuários do serviço público, no caso, o trabalhador resgatado deve ser tratado com impessoalidade e padronização, igualdade, sem favorecimento e preconceitos e com direito à participação na diligência e apontamento das situações irregulares no local. Com relação aos servidores públicos, o regime segue as normas da carreira do serviço público, assim como em relação aos dirigentes (ministros, secretários, chefias dos órgãos de fiscalização), ressalvado nestes últimos a exigência de concurso público, à estabilidade, à carreira e à necessidade de formação profissional específica, já que é permitida a nomeação política.

Nesse contexto, de forma sistemática e sintética, destacando os principais nortes do serviço público (complexidade operativa, legalidade, continuidade comunicativa e princípio discursivo), cabe mencionar Reck (2018, p. 128):

O regime jurídico é uma complexidade operativa, uma unidade que surge do acionamento de um gatilho combinado com uma série de operações de pertencimento, as quais atraem outros programas.

Assim, falar-se do regime jurídico da política pública seria trabalhar os conceitos que envolvem a política, os programas possíveis (de modo geral, realizado quando foram comentados os instrumentos), assim como seus símbolos (comunicação que confere unidade aos dados dos programas).

O princípio da legalidade é o primeiro deles. [...] Pelo princípio da gestão pública compartilhada adotado pela Constituição, as decisões administrativas que impliquem materialização de uma política pública posta na lei devem ser compartilhadas com a comunidade mediante vários instrumentos possíveis, dos quais os mais comuns são os conselhos e as audiências.

O princípio da continuidade comunicativa é uma especificação da gestão pública compartilhada. A definição e a gestão das políticas públicas só serão legítimas se conseguirem reproduzir um contínuo argumentativo que vai desde a esfera pública até o ato administrativo mais minudenciado. [...].

Pelo **princípio discursivo**, estabelecem-se conexões com a Democracia deliberativa. [...] Há de se fazer os espaços deliberativos adentrarem no campo administrativo da gestão pública por meio da liberdade e efetiva construção coletiva de decisões, as quais se embasam em discursos, que carregam razões morais, éticas e pragmáticas, produzidas na/ pela comunidade. (grifo nosso)

10 DIRETRIZES CRÍTICAS PARA A REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O percurso do trabalho escravo e do resgate do trabalhador, principais aspectos: a) o trabalhador é captado na sua cidade de origem e transportado até o local de trabalho; b) no deslocamento já começam as dívidas; c) na chegada ao local se depara com condições indignas de labor e, muitas vezes, é constrangido a permanecer mesmo contra a sua vontade; também, surge o “caderno” das dívidas, a partir da aquisição de produtos com valores abusivos se comparado ao salário “pago”; d) quando consegue fugir desta situação, o trabalhador busca os sindicatos profissionais da categoria ou associações religiosas; e) há a denúncia ao Ministério Público do Trabalho, que se dirige ao local, auxiliado de grupos especiais de fiscalização móvel do trabalho (auditores-fiscais do trabalho e polícia federal); f) localizada a fazenda (por exemplo), são verificadas as condições e libertados os trabalhadores; g) o MPT propõe termos de ajuste de conduta ou ajuíza ações na Justiça do Trabalho para o pagamento das verbas trabalhistas e anotação da CTPS, além de indenização por dano moral individual e coletivo (muitas vezes, é ajustado o pagamento em bens que servirão para novas diligências, como, por exemplo, veículos, computadores, rádios-comunicadores); h) o trabalhador é encaminhado para o seguro-desemprego e tem preferência para o bolsa-família; i) são propiciados meios de

retorno para a origem do trabalhador (e quando não querem voltar, ficam trabalhando nos arredores, novamente ficando sujeitos à submissão da mesma condição em outro lugar).

Há necessidade de se estabelecer alguns parâmetros, diretrizes, para as políticas públicas, até porque o sentido destas é cambiante e estabelecer marcos mínimos de garantia da prestação do serviço público é essencial – as operações são variáveis, a linguagem muda, porém o foco nos direitos fundamentais deve persistir. Aliás, com este paradigma, pode-se admitir certa flexibilidade da política pública, já que a significação envolve uma rede de operações, não unívoca, até porque os jogos de linguagem mudam com o tempo e se vão se adequando às novas visões pragmáticas, como pontua (Reck, 2018, p. 116):

Assim, algo pode ser mesa sob uma perspectiva, e não em outra. Do mesmo modo, as políticas públicas. É necessário estabelecer bem os pontos de vista, as perspectivas e, ao mesmo tempo, manter a observação da política pública com certa flexibilidade para que o conceito consiga se acoplar com os diferentes fenômenos comunicativos.

As políticas públicas adotadas no Brasil vão ao encontro do combate ao trabalho em condição análoga à de escravo, mas precisam ser ampliadas, especialmente com as seguintes diretrizes, pautadas no desenvolvimento dos direitos humanos e do reconhecimento do Outro no que se refere ao: ensino (elevar o padrão cultural e de oportunidades às crianças e aos adolescentes para se tornarem adultos mais aptos); poder de polícia (aparelhar melhor a Polícia Rodoviária Federal na parte de logística para este tipo penal, ampliar o número de servidores e membros do MPT); regulamentar o art. 243 da CF; dar maior efetividade ao art. 149 do CP, inibindo condutas; alterar a competência para a Justiça do Trabalho (mais afeta aos direitos trabalhistas e as lesões respectivas); reinserção social (criar programas específicos, melhorar o bolsa-família e seguro-desemprego, investir na profissionalização e reinserção na comunidade de origem do trabalhador resgatado); desenvolver um projeto de divulgação dos direitos humanos e solidariedade social englobados de valores essenciais nas relações de trabalho, especialmente nos setores onde se constata mais incidência; criar um programa de proteção aos resgatados, para acompanhamento e melhoria da condição de vida após a libertação; gestão progressiva da política pública.

A ideia é a instrumentalização progressiva da política pública, preservados os direitos mínimos já assegurados, como, por exemplo, seria um retrocesso excluir o seguro-desemprego. Paralelo a este exemplo, Reck (2018, p. 130-131) destaca:

Assim, por exemplo, um eventual governo que não esteja alinhado com o governo que criou bolsas para os economicamente menos favorecidos poderá reescrever o regime jurídico da referida bolsa, alterando valores, destinatários e condições de sua implementação; não poderá, contudo, simplesmente suprimir tal instrumento da política pública assistencial porque o referido programa já faz parte do programa ético-jurídico de realização dos mínimos existenciais.

A ausência de investimento adequado em educação e o trabalho infantil apresentam relação que viola o direito essencial do ser humano desde o nascimento, isto é, direito de respeito de uma pessoa em desenvolvimento. O trabalho infantil e a falta de políticas públicas de incentivo ao ensino lançam ao mercado de trabalho crianças e adolescentes precocemente, diminuindo assim a chance de um futuro melhor e mais consciente de seus direitos. Outro aspecto do estímulo educacional das pessoas é compreender que os consumidores têm papel de destaque se cômicos dos bens que estão adquirindo, na medida em que educados para comprar de empresas que respeitem os direitos humanos, de forma que não consumam produtos oriundos de trabalho infantil e/ou escravo.

Na perspectiva da responsabilidade estatal, inclusive pela imposição da solidariedade para atingir valores fundamentais, Reis e Freitas (2017, p. 77) afirmam que a solidariedade “pode decorrer do sentimento de pertencimento e de responsabilidade para com a coletividade, ou, na ausência desse sentimento, pode ser imposta pelo Estado, visando assegurar o bem comum de todos”. Logo, incumbe ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas de pertencimento, de inclusão de todos e de acesso aos bens essenciais, no intuito de se galgar a concretização do valor solidariedade como diretriz de política pública.

Há expressa referência à solidariedade por iniciativa do Constituinte, orientando todos os membros da sociedade, como pontua Moraes (2003, p. 110-111), “estabelece em nosso ordenamento um princípio jurídico inovador, a ser levado em conta não só no momento da elaboração da legislação ordinária e na execução de políticas públicas, mas também nos momentos de interpretação e aplicação do Direito”.

Por fim, outra diretriz e que envolve um aspecto essencial é ter dinheiro para investir nas políticas públicas, aspecto que envolve a economia também, porquanto o governo, atualmente, utiliza grande do dinheiro que poderia estar investindo em políticas públicas com o pagamento de juros da dívida pública. Aliás, como alerta Dworbor (2017, p. 23 e 25):

Particularmente importante, a pesquisa mostra que o aumento da riqueza no topo se deve essencialmente ao rendimento de aplicações financeiras, capital improdutivo. (...) Igualmente importante é o salário indireto, constituído pelo acesso a políticas públicas como saúde, educação, segurança, além de infraestruturas como ruas asfaltadas, iluminação pública: um canadense pode ter um salário menor do que o norte-americano, mas ele tem acesso universal gratuito a bens e serviços públicos que mais

do que compensam a diferença. Finalmente, as famílias dependem do acesso aos bens comuns como praias abertas, ar limpo, rios não contaminados e assim por diante. O acesso equilibrado aos diversos fatores de bem-estar é essencial para gerar uma governança que faça sentido e assegure uma vida digna.

Assim, uma medida governamental é desestimular a compra de títulos públicos (reduzindo drasticamente a SELIC) e fomentar o capital a ser produtivo, isto é, investir na produção de riqueza com resultados sociais, dentre eles, a empregabilidade e o giro do dinheiro na aquisição de bens, especialmente porque tal comportamento gera valores na base que mais adquire. E, também, investir mais na política de combate ao trabalho escravo de forma direta e indireta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em pleno século XXI, a prática do trabalho escravo persiste no Brasil, sustentada por diversos fatores, principalmente pela desigualdade econômica, cultural e social em várias regiões brasileiras, pela falta de maior fiscalização e pela impunidade. De um lado, pessoas muito pobres e sem educação básica. De outro lado, pessoas muito ricas e com condições materiais para se aproveitar da fragilidade do Outro. Também, há exploradores de mão-de-obra análoga à de escravo nas diversas camadas da sociedade, inclusive no Poder incumbido de criar leis protetivas.

Também, uma atualização do art. 149 do CPC seria importante, assim como a efetivação do art. 243 da CF, bem como a retomada de forma mais atuante de um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que é auxiliado pela OIT e executado pelos órgãos de fiscalização (auditores-fiscais, grupos móveis), a polícia rodoviária federal, o Ministério Público do Trabalho, redundando em maiores elementos de prova para um processo na Justiça do Trabalho.

Por fim, a hipótese foi confirmada neste trabalho, de forma que, com a premissa dos direitos humanos e da solidariedade, e com a utilização de uma gama de possibilidades (argumentos éticos, morais e pragmáticos), é possível uma política pública em prol da igualdade, da liberdade e do trabalho digno, com univocidade de resultado – a melhoria da condição social dos trabalhadores (art. 7º da Constituição Federal de 1988), de maneira que o ser humano não tenha preço, pois tem dignidade.

REFERÊNCIAS

AARNIO, Aulis. *La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico*. Trad. Josep Aguiló Regla. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

ALVES, Cleber Francisco. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da igreja*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª edição. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. *Eichmann em Jerusalém*. Uma Reportagem sobre a Banalidade do Mal. Tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *The Jew as a Pariah*. New York: The Grove Press, 1978.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DERRIDA, Jacques. *Vadios: dois ensaios sobre a razão*. Coimbra-Pt: Palimagem, 2009.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

EINSTEIN, Albert. *Escritos da maturidade: artigos sobre ciência, educação, relações sociais, racismo e ciências sociais e religião*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. *Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência*. São Paulo: LTr, 2009.

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. 2ª edição. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática*. Trad. Márcio Suzuki. Revista de Estudos Avançados, v. 3, n. 7, set/dez. São Paulo: 1989.

_____. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (trad. Flávio Beno Siebeneichler). Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2010.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos do Homem. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Constituição da OIT (Declaração de Filadélfia)*. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/centro-de-informacoes/documentos/WCMS_336957/lang--pt/index.htm. Acesso em: 22 de junho de 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do direito administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Editora Essere nel Mondo, 2018. *E-book*. Disponível em: < <https://www.unisc.br/pt/cursos/todos-os-cursos/mestrado-doutorado/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-direito/livros-ppgd> >. Acesso em: 18 jun. 2020.

REIS, Suzéte da Silva. A atuação do Poder Judiciário e a proteção da dignidade dos trabalhadores nas situações de trabalho escravo contemporâneo. In: *V Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. Rogério Gesta Leal, Carlos Aymerich Cano, Alessandra A. S. Silveira (Organizadores). 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

REIS, Suzéte da Silva; FREITAS, Priscila. A efetivação do direito fundamental ao trabalho na perspectiva do princípio da solidariedade. In: *Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado: a constitucionalização do direito privado*. Curitiba: Multideia, 2017.

RIBEIRO, Claudirene Andrade. A dignidade da pessoa humana em face dos trabalhos desenvolvidos em campanhas eleitorais e a possibilidade de formação de vínculo de emprego em tais relações de trabalho: homens postes – uma realidade brasileira. Até quando? In: *Justiça do trabalho e dignidade da pessoa humana: algumas relações do direito do trabalho com os direitos civil, ambiental, processual e eleitoral*. Coordenador João Humberto Cesário. São Paulo: LTr, 2007.

SOUZA, Ricardo Timm. *Razões plurais: itinerários da racionalidade no século XX: Adorno, Bergson, Derrida, Levinas, Rosenzweig*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

Submetido em 06.11.2020.

Aceito em 10.06.2023.