

DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL: UMA NORMA DE *JUS COGENS* CONSTITUTIVA DO TRABALHO DECENTE

Silvio Beltramelli Neto¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo demonstrar que, na perspectiva normativa, a decisão do órgão máximo deliberativo tripartite da OIT que inseriu o meio ambiente de trabalho seguro e saudável no rol de direitos previstos na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998 representa a consagração de um direito humano como norma do tipo *jus cogens* constitutiva da concepção de Trabalho Decente, por isso que inderrogável, incontornável e oponível a qualquer movimento de supressão ou retrocesso que se possa verificar, no contexto das ordens jurídicas nacionais dos Estados Membros da OIT, notadamente do Brasil, tanto no plano público das atividades legislativa, jurisdicional e de promoção de políticas públicas governamentais, quanto no plano privado das relações laborais. Trata-se de um escrito de natureza dogmática, para cuja investigação foram empregados os métodos bibliográfico e documental, neste último caso a partir do estudo de normas nacionais e internacionais, jurisprudência internacional e, sobretudo, documentos oficiais da OIT.

Palavras-chave: Direitos humanos; Cooperação internacional; Meio ambiente de trabalho seguro e saudável; *jus cogens*; Trabalho decente.

1 Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Faculdade de Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, integrante da linha de pesquisa “Cooperação Internacional e Direitos Humanos” e do Grupo de Pesquisa CNPq “Saúde, Direitos Humanos e Vulnerabilidades”. Doutor em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela USP. Pós-Doutorado no Instituto de Economia da UNICAMP, vinculado ao Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT). Procurador do Trabalho, lotado na sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região (Campinas/SP), onde atuou como coordenador regional da Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Ministério Público do Trabalho – CODEMAT (Biênio 2021-2023).

INTRODUÇÃO

A concepção de Trabalho Decente se afirmou, desde 1999, a partir de um consenso obtido no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como a principal referência cooperativa internacional e de governança global pretensamente orientada à salvaguarda de um padrão mundial minimamente civilizatório nas relações laborais.

Uma série de fatores e circunstâncias históricas² levaram a que a OIT deixasse de centrar suas ações na produção de normas internacionais levadas à adesão dos Estados e passasse a portar-se de modo proativo e direcionado à busca da cooperação junto aos entes nacionais, com vistas à construção de políticas públicas de promoção do Trabalho Decente (Crivelli, 2010). É exatamente por este motivo que, conquanto não tenha desafiado, até o momento, uma definição amplamente aceita até mesmo no âmbito da OIT (Beltramelli Neto; Voltani, 2019), a noção de Trabalho Decente conta, desde sua origem, com quatro precisos objetivos estratégicos a serem fomentados em âmbito nacional, a saber: a proteção dos direitos humanos nas relações de trabalho, a geração de empregos de qualidade, a ampliação da proteção social e o fomento do diálogo social (OIT, 1999).

O primeiro objetivo estratégico da promoção do Trabalho Decente, que ordena a proteção dos direitos humanos nas relações de trabalho, tem por referência o “núcleo-duro” de direitos estabelecido pela Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, de cuja salvaguarda nenhum de seus Estados Membros pode se escusar. O rol declarado de direitos fundamentais contempla o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva, o direito de não ser escravizado, o direito de não ser submetido a trabalho infantil e o direito a não ser discriminado nas relações laborais. É o que conveniou-se denominar *Core Labor Standards* (ILO, 2019; Alston, 2004).

2 Fatores e circunstâncias históricas especialmente socioeconômicos alusivos à reestruturação do capitalismo, vivenciada na segunda metade do século XX, com profundo reflexo no modo de produção e, por conseguinte, na divisão internacional do trabalho (HARVEY, 2004, p. 117-184; ANTUNES, 2003).

Correspondentemente aos quatro grupos de direitos objetos da Declaração de 1998, oito convenções foram, à época, classificadas pela OIT como “fundamentais, passando a serem tomadas por cogentes para todos os Estados Membros da OIT, independentemente de ratificação: Convenção n.º 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, de 1930 (C029); Convenção n.º 87 sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, de 1948 (C087); Convenção n.º 98 sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva, de 1949 (C098); Convenção n.º 100 sobre a Igualdade de Remuneração, de 1951 (C100); Convenção n.º 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957 (C105); Convenção n.º 138 sobre a Idade Mínima, de 1973 (C138); Convenção n.º 111 sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), de 1958 (C111); e Convenção n.º 182 sobre as Piores Formas de Trabalho das Crianças, de 1999 (C182).

Reafirmando a relação direta entre renda e dignidade, o segundo objetivo estratégico da promoção do Trabalho Decente destaca a importância da criação de empregos, em um contexto de ampliação do desemprego estrutural em nível global, mas o faz pugnando pela observância da qualidade desses postos de trabalho, inclusive no que pertine à saúde e segurança e à não discriminação de quem trabalha, bem como a patamares aceitáveis de remuneração, ou seja, está-se a tratar de trabalho não precarizado.

A pretensão de ampliação da proteção social (terceiro objetivo estratégico), no sentido de acolhimento estatal das pessoas à margem do mercado de trabalho, compreendendo tanto os física ou psiquicamente incapazes por motivo temporário ou permanente quanto os aptos vitimados pelo desemprego, vai de encontro ao momento histórico de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social pela ascensão e institucionalização do neoliberalismo.

O diálogo social (quarto objetivo estratégico), é fomentado como espelho do tripartismo que conforma o sistema institucional de deliberações da OIT, projetando para o campo nacional o proceder minimamente democrático³ de asseguramento da efetiva participação, nos

3 Para uma visão crítica da pretensão democrática do diálogo social tripartite, tal como praticado pela OIT para a adoção da concepção de Trabalho Decente. (Beltramelli neto,

espaços deliberativos, de representantes dos Estados, de empregadores e de trabalhadores.

Ocorre que, em 22 de junho de 2022, o Estados Membros da OIT, reunidos na 110ª Conferência Internacional do Trabalho, por meio de resolução (ILO, 2022e), decidiram incluir o ambiente de trabalho seguro e saudável no rol de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, constantes da referida Declaração de 1998. Esta mesma decisão erigiu à condição de convenções fundamentais da OIT a Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, de 1981 (C155) e a Convenção do Quadro Promocional para a Segurança e Saúde Ocupacional, de 2006 (C187).

O presente artigo tem por objetivo demonstrar que, na perspectiva normativa, a decisão do órgão máximo deliberativo tripartite da OIT que inseriu o meio ambiente de trabalho seguro e saudável no rol direitos previstos na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998 representa a consagração de um direito humano como norma do tipo *jus cogens* constitutiva da concepção de Trabalho Decente, por isso que inderrogável, incontornável e oponível a qualquer movimento de supressão ou retrocesso que se possa verificar, no contexto das ordens jurídicas nacionais dos Estados Membros da OIT, notadamente do Brasil, tanto no plano público das atividades legislativa, jurisdicional e de promoção de políticas públicas governamentais quanto no plano privado das relações laborais.

Trata-se de um escrito de natureza dogmática, para cuja investigação foram empregados os métodos bibliográfico e documental, neste último caso a partir do estudo de normas nacionais e interna-

Bonamim, Voltani, 2019o artigo discute a natureza democrática da adoção pela OIT da concepção de Trabalho Decente, pondo em causa o tripartismo e o diálogo social aplicados tanto na escala internacional, quando da eleição do Trabalho Decente como diretriz das ações da OIT, quanto na escala estatal, por ocasião da elaboração da Agenda Nacional do Trabalho Decente brasileira. Conclui-se que as concepções de Trabalho Decente e da Agenda Nacional de Trabalho Decente brasileira, a despeito de não serem antidemocráticas, também não podem ser tomadas como suficientemente democráticas, ante a crise do Contrato Social, que afeta, de forma direta, os pilares da democracia representativa e da função socialmente inclusiva do trabalho, com a consequente fragilização da representatividade das entidades sindicais e do papel Estado enquanto agente normalizador das desigualdes sociais. Empregaram-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e os métodos de procedimento histórico e bibliográfico.

cionais, jurisprudência internacional e, sobretudo, documentos oficiais da OIT.

1 NATUREZA E FORMAÇÃO DO *JUS COGENS*

Elucida Garcia (2017, p. 95) que *jus cogens* “pode ser visto como o conjunto de normas imperativas de direito internacional público” que “reflete padrões deontológicos sedimentados no âmbito da comunidade internacional, cuja existência e eficácia independem da aquiescência dos sujeitos de direito internacional”.

Impulsionadas pela escola espanhola de direito internacional público, as primeiras discussões sobre a existência do *jus cogens* remontam à segunda metade do século XV, desde uma criticada proximidade com o direito natural (Garcia, 2017; Bentes; Neves, 2019), na medida em que sua constituição segue relacionada à emergência de um costume internacional que lhe confira supedâneo. Cumpre esclarecer, a esse propósito, que costume internacional é fonte formal de Direito Internacional Público, prevista como tal no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (órgão jurisdicional vinculado à Organização das Nações Unidas).

Após séculos de amadurecimento e amplo acatamento, a figura do *jus cogens*, até mesmo como escape das críticas ao seu viés jus-naturalista (Garcia, 2017, p. 98), experimentou positivação vinculada à noção de “norma imperativa”, assim prevista nos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT)⁴ — ratificada pelo Brasil em 2009 e promulgada por força do Decreto Presidencial n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009 (Brasil, 2009). As “normas im-

4 CVDT, Artigo 53 – “Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*). É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”; Artigo 64 - Superveniência de uma Nova Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*). “Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se” (Brasil, 2009).

perativas” (em sentido amplo) são normas que “contêm valores essenciais da comunidade internacional e que, por conseguinte, se impõem a cada Estado isoladamente considerado” (Ramos, 2019, p. 46), experimentando, por conseguinte, superioridade normativa, traduzida na impossibilidade de um Estado derogá-las, exceto em favor de norma da mesma envergadura.

As normas imperativas abrangem duas espécies normativas, quais sejam, o *jus cogens* e as obrigações *erga omnes*, que se distinguem em características e finalidade, mas que seguem unidas pela noção básica de proteção de valores essenciais assim reconhecidos pela comunidade internacional em suas práticas e normas. Distinguem-se, contudo, porque, de um lado, as normas de *jus cogens* são dotadas de supremacia hierárquica, enquanto as obrigações *erga omnes* detêm a característica de conferir a qualquer Estado pertencente à comunidade internacional o interesse jurídico (legitimidade ativa) de vê-la cumprida. Consequentemente, frente à violação de uma obrigação *erga omnes*, qualquer Estado da comunidade internacional tem interesse jurídico para provocar os diversos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, visando o cumprimento desse tipo de obrigação, ainda que a violação denunciada não tenha causado dano ou ofereça risco de lesão a interesses diretos do Estado provocador da apuração⁵.

As normas de *jus cogens* identificam-se por seu conteúdo inderrogável, portanto, por sua hierarquia material; por outro lado, as obrigações *erga omnes* estabelecem-se pelo aspecto instrumental (processual) pertinente à legitimidade ativa de Estados alheios aos efeitos diretos do ato reprovado para a adoção de providências em resposta à violação perpetrada, dada sua condição de integrante da comunidade internacional afrontada em seus interesses comuns. Portanto, ambos os tipos de normas imperativas se articulam, de modo que toda norma

5 O reconhecimento da existência de obrigações *erga omnes* foi inaugurado pela decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ), tribunal vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), proferida em 1970, a propósito do *Caso Barcelona Traction* (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1962).

de *jus cogens* suscita obrigação *erga omnes*, embora o contrário não seja necessariamente verdadeiro⁶.

O Direito Internacional Público, notadamente em seu sub-ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), adotou e consolidou, na prática jurisprudencial, a noção de normas imperativas e suas modalidades. Exemplo paradigmático pode ser encontrado no conteúdo da Opinião Consultiva n.º 18, de 17 de setembro de 2003, sobre a condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados (OC-18/03), pela qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) — a cuja jurisdição submete-se, obrigatoriamente, o Estado brasileiro⁷ — fez importantes esclarecimentos sobre o conceito e o alcance das normas de *jus cogens* e das obrigações *erga omnes*, a começar pela crucial afirmação de que a noção de *jus cogens*, conquanto prevista na CVDT, há tempos teve reconhecida sua aplicação para além dos tratados, alcançando todos os atos jurídicos de direito internacional (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2003a, p. 103).

O traço mais marcante deste pronunciamento da Corte IDH diz respeito justamente à peculiar e inquebrantável vinculatividade da norma de *jus cogens*, cuja aplicação, diferentemente da lógica dos tratados internacionais e tal qual o costume internacional, independente do consentimento individual do Estado e submete, inclusive, as relações entre particulares. A relevância e eloquência da Corte IDH acerca do aludido instituto (aplicado, naquela oportunidade, ao direito

6 Esclarece, a respeito, Amaral Júnior (2015, p. 129): “A norma que cria obrigações *erga omnes* se dirige a toda a comunidade internacional, de sorte que todos os Estados poderão invocar a responsabilidade daquele que a violou. Ela não cria, contudo, uma clara superioridade de tal obrigação sobre as outras obrigações que o direito internacional regula. A relevância das obrigações *erga omnes* não se traduz em uma superioridade hierárquica como a revelada pelas regras *jus cogens*. As obrigações de *jus cogens* relacionam-se com o ‘peso’ de uma norma, e as obrigações *erga omnes* dizem respeito ao seu escopo procedimental. Se uma norma de *jus cogens* tem necessariamente um escopo *erga omnes*, nem todas as obrigações *erga omnes* tem a força de *jus cogens*”.

7 Decreto n.º .4.463, de 8 novembro de 2022, Art. 1º - “É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998” (BRASIL, 2002b).

humano à igualdade e à não discriminação) justificam a transcrição de sua conclusão:

(...) a Corte considera evidente que todos os Estados, como membros da comunidade internacional, devem cumprir essas obrigações sem discriminação alguma, o que se encontra intrinsecamente relacionado ao direito a uma proteção igualitária perante a lei, que por sua vez decorre “diretamente da unidade de natureza do gênero humano e é inseparável da dignidade essencial da pessoa”. O princípio de igualdade perante a lei e não discriminação se estende a toda atuação do poder do Estado, em qualquer de suas manifestações, relacionada com o respeito e garantia dos direitos humanos. Este princípio pode ser considerado efetivamente como imperativo do Direito Internacional geral, visto que é aplicável a todo Estado, independentemente de que seja parte ou não em determinado tratado internacional, e gera efeitos com respeito a terceiros, inclusive a particulares. Isso implica que o Estado, seja no âmbito internacional ou em seu ordenamento interno, e por atos de qualquer de seus poderes ou de terceiros que atuem sob sua tolerância, aquiescência ou negligência, não pode atuar contra o princípio de igualdade e não discriminação, em detrimento de um determinado grupo de pessoas. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2003a, p. 103)

A constituição de uma norma de *jus cogens* está intimamente relacionada com o processo de reconhecimento da vigência do costume internacional. No mais das vezes, a doutrina internacionalista evidencia a contraposição das teorias voluntarista (ou subjetivista) e objetivista sobre o mote. Voluntaristas condicionam a formação de um costume internacional normativo à sua aceitação por inúmeros Estados, deduzível, ainda que de forma implícita, de práticas de seus governos perante a comunidade internacional. Haveria, a bem dizer, um “tratado tácito” vigorante. Já os objetivistas rechaçam a aceitação dos Estados como exigência para a configuração da norma costumeira, inferindo sua existência de uma “consciência jurídica coletiva” objetivamente aferível, vigorante na comunidade internacional e consagradora de de-

terminados valores morais (Amaral Júnior, 2015; Garcia, 2017, p. 99). A posição voluntarista foi a adotada pelo art. 53 da CVDT, ao exigir que o *jus cogens* seja assim reconhecido pela comunidade internacional.

Algumas conclusões podem ser retiradas desse encaminhamento conceitual. A primeira delas revela que atos isolados não originam norma consuetudinária internacional. É preciso haver reiteração e uniformidade de condutas praticadas por um relevante número de Estados, para que o elemento objetivo de formação do costume afirme-se. Todavia, há que se concluir não bastar a mera repetição uniforme de práticas, devendo os Estados praticantes agirem com a convicção consciente de que a conduta a ser adotada é exatamente essa e não outra. Tal convicção consciente é conhecida por *opinio juris sive necessitatis* ou, simplesmente, *opinio juris*, elemento subjetivo da formação da norma costumeira⁸. Como sintetiza Peterke (2010, p. 99-100):

Entende-se por prática aquela conduta oficial de órgãos estatais que se refere aos fatos interestaduais, e, por isso, podem ter relevância para a formação do novo Direito Internacional Público. Deveriam ser tomados em consideração, em primeiro lugar, os atos oficiais daqueles órgãos estatais que são competentes para a manutenção das relações internacionais: o presidente, o ministro das Relações Exteriores, diplomatas, etc.(...)

Além disso, a prática geral tem de ser acompanhada pela opinião jurídica dos Estados de que os atos praticados correspondem a uma obrigação jurídica e, assim, estabelecem novo direito. Se falta essa convicção, os atos praticados não constituem costume internacional. Nesse caso, trata-se meramente de *courtoisie* ou *comity*.

A articulação da opinião jurídica é feita de vários modos. Muitas vezes, ela pode ser extraída de declarações adotadas por Estados, de conferências interestaduais, de resoluções da Assembleia Geral (AG) da ONU ou outras organizações internacionais.

8 Para a construção doutrinária e jurisprudencial internacional, ao longo do tempo, a respeito da normatividade do costume internacional e de seus elementos constitutivos. (Cançado Trindade, 2015, p. 33-41)

No mais, a conclusão de um acordo internacional contendo um determinado direito, assim como o fato da sua ampla ratificação, pode também ser utilizada para constatar a existência de uma *opinio iuris*.

O que, então, difere uma norma de *jus cogens* de uma norma internacional costumeira, se ambas são oponíveis aos Estados que figuram na comunidade internacional, independentemente de do consentimento individual de cada qual? A resposta está na *Inderrogabilidade* da norma de *jus cogens*, que não pode ser confundida com imutabilidade, na medida em que a evolução do conteúdo e da amplitude protetiva desse conjunto de normas é admitido e até desejado⁹.

O tema da normogênese de caráter *jus cogens* tem sido enfrentado, nas últimas décadas, com frequência e ímpeto de fortalecimento e ampliação de conteúdo pela Corte IDH, em especial por iniciativa do jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, que ocupou o posto de Juiz deste Tribunal Interamericano de 1995 a 2008, tendo atuado com ânimo de fazer avançar e institucionalizar, pela via jurisprudencial, conceitos e propostas doutrinárias alinhadas com a expansão e efetividade do DIDH, muitas das quais construídas pelo próprio jurista, em sua vasta atividade acadêmica, cuja produção tornou-se referência mundial na matéria¹⁰. Seus votos densos e altamente fundamentados garantiram êxito à sua empreitada e se consolidaram como fontes relevantes de estudo.

Em seu voto concordante (favorável) à OC-18/03, Cançado Trindade sustenta que *jus cogens* é uma “categoria aberta, que se expande na medida em que se desperta a consciência jurídica

9 “Ou seja, pertencer ao *jus cogens* não significa ser tal norma considerada como obrigatória, pois todas as normas internacionais o são: significa que, além de obrigatória, os Estados não podem derogá-la, a não ser que a derrogação seja oriunda de uma norma de igual quilate. A vontade isolada de um Estado ou de um grupo de Estados, então, não pode ofender uma norma cogente internacional” (Bentes; Neves, 2019, p. 236). “Com respeito ao caráter evolutivo do *jus cogens*, tal característica denota que as normas que compõem esta categoria não se esgotam em nenhuma lista, mas sim estão constantemente em evolução conforme a dinâmica das necessidades da comunidade internacional” (Solon, 2005, p. 61).

10 Para uma digressão histórica, baseada em ampla pesquisa jurisprudencial e análise de conteúdo, sobre o movimento de ampliação do *jus cogens* pela Corte IDH. (Bentes; Neves, 2019).

universal (fonte material de todo o Direito) para a necessidade de proteger os direitos inerentes a todo ser humano em toda e qualquer situação”, tendo apontado, já naquela época (2003), os seguintes direitos humanos como normas de *jus cogens* em vigor: proibição do genocídio; proibição dos crimes contra a humanidade¹¹, proibição de recusa da estada de refugiados pelo Estado de destino (princípio do *non-refoulement*), proibição de violação persistente de garantias do devido processo legal e direito à igualdade e não discriminação (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2003b, p. 23-24)¹².

É certo que a conformação da *opinio juris* jamais corresponderá a um consenso unânime de todos os Estados-nação, pois dissidências sempre existirão, mas nunca com poder supremo de veto a uma norma imperativa (sob pena de inviabilização do próprio instituto), tampouco com capacidade de se eximir do alcance da vinculatividade do *jus cogens*. Nesta linha, sustenta-se a evidência de um “consenso qualificado”, configurado, nas palavras de Carvalho Ramos (2019, p. 50), junto a Estados “que abarcam os países representativos das grandes correntes econômicas, políticas e geográficas do planeta, de modo a não excluir nenhum tipo de cultura ou de sistema político-econômico vigente”¹³.

11 O art. 7.º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (tratado internacional ratificado e promulgado pelo Estado brasileiro, por meio do Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002) tipifica os crimes contra humanidade os seguintes atos, contanto que cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil: homicídio, extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; tortura; agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional; desaparecimento forçado de pessoas; crime de apartheid; e outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental (Brasil, 2002a).

12 São poucas as variações deste quadro de normas como integrantes do *jus cogens* vigente. (; Garcia, 2017; Solon, 2005 e Bentes; Neves, 2019)

13 Carvalho Ramos (2019, p. 50) não deixa de admitir o perigo do “consenso qualificado” desdobrar-se em um “diretório de Estados fortes e médios, negando-se o pluralismo inerente a uma sociedade de Estados”, entretanto, afirma que tal risco justifica-se a bem da proteção dos valores essenciais da comunidade internacional, contra a objeção da pre-

Em resposta à crítica doutrinária que se lança contra uma suposta indeterminação do *jus cogens* prejudicial à segurança jurídica e à estabilidade das relações internacionais¹⁴ se estabeleceu, na *práxis* jurisprudencial e normativa baseada na CVDT, a emergência da *opinio juris* a partir de manifestação de parcela relevante e plural (multicultural) dos Estados que compõem a comunidade internacional, revelando, portanto, um processo histórico e robusto de consolidação e uniformização de parâmetros éticos e axiológicos atinentes ao progresso da proteção jurídica da dignidade humana, nos âmbitos de diversas instâncias oficiais dos planos nacionais e internacional.

A respeito da necessidade de manifestação da *opinio juris*, cumpre advertir que o estabelecimento da vigência de uma norma de *jus cogens* não pode se desvencilhar de seus objetivos de fortalecimento da proteção da pessoa humana contra graves atos de violação de sua dignidade, muitas vezes havido exatamente por atos de voluntarismo individual do Estado, comumente envoltos pelo véu da preservação da soberania estatal ou da segurança nacional. Nesta linha, como sustenta Garcia (2017, p. 99), para a vigência do *jus cogens* como tal, o reconhecimento exigido não é necessariamente expresso, podendo inclusive ser implícito e presumido. Isso porque o *jus cogens* “decorre da constante preocupação da comunidade internacional com a preservação de certos interesses, o que termina por atribuir um colorido objetivo ao *jus cogens*, que tende a receber grandes influxos do direito costumeiro” (Garcia, 2017, p. 99).

Ainda no campo do enfrentamento às críticas, não parece crível que possa ser imputada, por exemplo, à vedação absoluta da escravidão, da tortura, do genocídio ou da discriminação a capacidade de assolar a segurança jurídica e a estabilidade das relações internacionais, assim como não consta que, desde a aprovação da CVDT (1969), tenha se estabelecido qualquer norma de *jus cogens* que se preste a tal papel desestabilizador. Nada impede que esta mesma conclusão incida sobre o meio ambiente de trabalho seguro e saudável.

valência da soberania estatal, enquanto cortina para que violações de direitos humanos sejam levadas a efeito.

14 Para um sumário das críticas e seus autores. (Amaral Júnior, 2015, p. 129-130)

É de se perceber, ademais, de todo o quadro dogmático apresentado, sedimentado na doutrina internacionalista e na jurisprudência internacional, que as normas de *jus cogens*, para além de vincularem os Estados em suas ações, também os obrigam a zelar pelo adimplemento da norma imperativa junto às pessoas que estão sob sua jurisdição, alcançando, assim, os particulares, tocando, portanto, as relações de trabalho que têm como partes empregadores públicos e privados.

Demais disso, é de se admitir solidamente estabelecida a compreensão conforme a qual quaisquer das fontes formais e materiais de direito internacional podem ser, entre outras tantas manifestações, veículo de formação ou identificação de *opinio juris* a favor da existência tanto de normas de *jus cogens* quanto de obrigações *erga omnes*, com destaque, em matéria de direitos humanos, para os tratados internacionais (trabalhos preparatórios e texto aprovado), as resoluções de organizações internacionais e a jurisprudência, sempre com forte inspiração da doutrina.

É, por conseguinte, a partir dos critérios de formação e reconhecimento de uma norma de *jus cogens* que se devem analisar os efeitos jurídicos para Estados Membros da OIT (entre estes, o Brasil) da resolução do órgão máximo deliberativo tripartite da OIT que inseriu o meio ambiente de trabalho seguro e saudável no rol de direitos fundamentais previstos na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998.

2 O MEIO AMBIENTE DE TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL COMO NORMA DE *JUS COGENS* CONSTITUTIVA DO TRABALHO DECENTE

A OIT é uma organização internacional interestatal centenária, criada, em 1919, pelo Tratado de Versalhes, com o objetivo promover melhores condições de trabalho, com fundamento na premissa de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social, e que, desde 1946, faz parte do “Sistema das Nações Unidas” como agência especializada da ONU. Cuida-se da segunda organização internacional interestatal com mais Estados Membros na atuali-

dade (187), atrás apenas da ONU (193) (ILO, 2023a). A característica institucional principal da OIT é o tripartismo. Todos os seus órgãos colegiados são integrados por representantes dos governos, das organizações de trabalhadores e das organizações de empregadores. Para a consecução de seus objetivos institucionais, a OIT se lança à elaboração, adoção, aplicação e promoção das normas internacionais do trabalho, sob a forma de convenções, protocolos, recomendações, resoluções e declarações.

As convenções da OIT são tratados internacionais nos termos da CVDT e, por isso, sua vinculatividade junto aos Estados Membros depende de manifestação individual de consentimento, formalizada por meio do ato de ratificação a cada tratado. Uma vez aprovada uma convenção ou recomendação pela CIT, os Estados Membros são obrigados, nos termos do artigo 19(6) da Constituição da OIT, a submetê-la à consideração de sua autoridade competente (normalmente o Parlamento), no prazo de doze meses. No caso das convenções, isso significa consideração sobre a ratificação. Os países ratificantes comprometem-se a aplicar a convenção na legislação e prática nacionais e a informar à OIT sobre sua implementação em intervalos regulares, a fim de propiciar acompanhamento por órgãos próprios e competentes da organização internacionais. Ademais, procedimentos de representação e reclamação podem ser iniciados contra Estados acusados de violação de convenções de que se tornaram parte (ILO, 2019, p. 18).

É relevante salientar que, a despeito de entendimento diverso (Zapata, 2016), todas as convenções da OIT têm conteúdo de direitos humanos, porquanto, em alguma medida, promovem e tutelam aspectos dos direitos sociais trabalhistas relacionados ao objeto institucional da OIT, relacionado à justiça social e à promoção do Trabalho Decente. Ademais, a OIT nunca adotou nos textos de suas convenções especificação a respeito de quais seriam e quais não seriam de direitos humanos (Oliveira, 2020, p. 93).

As recomendações não têm caráter vinculante em termos legais e jurídicos. Frequentemente complementam uma convenção, dispondo sobre sua forma de aplicação. Existem também recomenda-

ções autônomas, que não estão associadas a nenhuma convenção, e que podem servir como guias para a legislação e as políticas públicas dos Estados Membros.

As resoluções representam pautas destinadas a orientar os Estados Membros e a própria OIT em matérias específicas. Já as declarações, em geral aprovadas por resoluções, contribuem para a criação de princípios gerais de direito internacional. As principais declarações da OIT são: Declaração de Filadélfia, de 1944 (anexa à Constituição da OIT e definidora dos objetivos institucionais da Organização); Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998 (emendada em 2022); Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social, de 1977 (emendada em 2000, 2006, 2017 e 2022); Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008; e Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, de 2019.

Todas as convenções e recomendações são aprovadas nos âmbitos da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) ou do Conselho de Administração (CA) da OIT, revelando-se, portanto, produto de deliberação coletiva e expressão de consensos interestatais e tripartites.

Consoante a Constituição da OIT, a CIT é o principal órgão da entidade, que se reúne, ao menos anualmente, em assembleia dos Estados Membros, cada qual se fazendo representar por comitiva composta por quatro delegados — dois representantes do Governo, um representante dos empregados e um dos empregadores, os quais podem se fazer acompanhar de um certo número de consultores técnicos ou “conselheiros”. Cada delegado tem o direito de votar, individualmente, em todas as questões submetidas às deliberações da CIT (ILO, 1946).

Já o CA tem 56 integrantes — 28 representantes de Governos, 14 representantes de empregadores e 14 representantes de empregados. Dos representantes governamentais, 10 são nomeados pelos Estados de maior importância industrial (assim declarados pelo próprio Conselho, mediante exame de uma comissão imparcial) e 18

são nomeados, a cada três anos, pelos Estados designados para esse fim pelos delegados governamentais da CIT, excluídos os delegados daqueles 10 Membros. Os representantes dos empregadores e os dos empregados são, respectivamente, eleitos pelos delegados dos empregadores e pelos delegados dos trabalhadores, que integram a CIT. Este Conselho toma decisões sobre a política da OIT, determina a ordem do dia da CIT, adota o projeto de Programa e Orçamento para apresentação à Conferência e elege o Diretor-Geral (ILO, 1946).

Há que se sublinhar que a OIT, desde sua criação, estabeleceu-se como primeiro organismo internacional a prever um sistema de proteção baseado num conjunto de normas e mecanismos de monitoramento e apuração de sua violação, a ponto de se servir de inspiração aos sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos (Beltramelli Neto, 2018, p. 459).

Como se pode perceber, a OIT, ao longo dos mais de cem anos de sua existência, se firmou como instituição exclusivamente dedicada à regulação internacional das relações de trabalho e que, embora formalmente considerada uma organização interestatal, o tripartismo imanente às suas ações regulatórias a faz suplantar sua natureza meramente estatal, na medida em que agrega às discussões e aprovações normativas, com poder de voz e voto, as representações patronais e obreiras de todos os 187 membros, conferindo, assim, alto grau de legitimidade das normas aprovadas em um ambiente que, constitutivamente, opõe as pautas e interesses contrapostos do capital e do trabalho.

Por conseguinte, os resultados da atividade normativa da OIT devem sempre ser encarados como manifestação de um consenso qualificado (não necessariamente unânime), que emerge de um espaço dialógico deliberativo bastante amplo em termos subjetivos, porque conformado pela quase totalidade dos Estados-nação que se colocam como atores das relações internacionais (membros da comunidade internacional) e porque verdadeiramente tripartite nos procedimentos pertinentes à normogênese. Criam-se, assim, as condições perfeitas e legítimas para a explicitação da *opinio juris*, fundamento material

primeiro do *jus cogens*. Foi o que ocorreu com a proteção e promoção do meio ambiente de trabalho seguro e saudável. A conferir.

Em sua história, a OIT adotou mais de 40 convenções e recomendações que tratam especificamente do tema da saúde e segurança no trabalho (algumas não mais vigentes), sendo que quase metade dos seus instrumentos normativos trata, direta ou indiretamente, de aspectos relacionados ao meio ambiente de trabalho seguro e saudável (ILO, 2019, p. 73).

Na plataforma de pesquisa e acesso denominada “NORMLEX”, provida pela própria OIT, há dezenas de convenções e recomendações agrupadas sob o tema “segurança e saúde ocupacional”, distribuídas em 4 subgrupos: princípios fundamentais de segurança e saúde ocupacional, disposições gerais, segurança e saúde em determinados ramos da atividade econômica e proteção contra riscos específicos (ILO, 2022a).

O subgrupo das normas atinentes aos princípios fundamentais de segurança e saúde ocupacional tem a seguinte composição¹⁵: *Convenção n.º 155 sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores* (C155), de 1981, ratificada por 61 Estados; e *Convenção n.º 187 sobre o Marco Promocional para a Segurança e Saúde no Trabalho* (C187), de 2006, ratificada por 78 Estados.

Integram o subgrupo de normas de disposições gerais: *Convenção n.º 161 sobre os Serviços de Saúde no Trabalho* (C161), de 1985, ratificada por 36 Estados; *Protocolo n.º 155 de 2002 à Convenção de Saúde e Segurança Ocupacional* (P155), de 1981, ratificado por 18 Estados¹⁶; *Recomendação n.º 97 sobre Proteção à Saúde do Trabalhador* (R097), de

15 Todas as informações carregadas a seguir a respeito das convenções em vigor e quantidade de ratificações foram obtidas com base em consulta à plataforma NORMLEX, realizada em 19 de julho de 2023 (ILO, 2023b; 2023c), revelando, portanto, a realidade contemporânea a esta data.

16 O P155 adicional à C155 contempla obrigações aos Estados Membros relativas ao estabelecimento de um sistema de registro de notificações de acidentes de trabalho, doenças profissionais e, quando for o caso, eventos perigosos, acidentes de trajeto e doenças com suspeita de terem origem laboral, estabelecendo a necessidade da comunicação obrigatória pelos empregadores e da publicação anual pelos Estados Partes das estatísticas resultantes dos referidos registros (ILO, 2002).

1953; *Recomendação sobre Instalações de Bem-Estar* (R002), de 1956; *Recomendação n.º 164 sobre Segurança e Saúde Ocupacional* (R164), de 1981; *Recomendação n.º 171 sobre Serviços de Saúde Ocupacional* (R171), de 1985; *Recomendação n.º 194 sobre a Lista de Doenças Ocupacionais* (R194), de 2002; e *Recomendação n.º 197 sobre o Quadro Promocional para Segurança e Saúde Ocupacional* (R197), de 2006.

Por sua vez, o subgrupo de convenções referentes à proteção contra riscos específicos tem a seguinte conformação: *Convenção n.º 13 sobre Chumbo Branco (Pintura)* (C013), de 1921, ratificada por 63 Estados; *Convenção n.º 115 sobre Proteção Contra as Radiações* (C115), de 1960, ratificada por 50 Estados; *Convenção n.º 119 sobre a Proteção das Máquinas* (C119), de 1963, ratificada por 52 Estados; *Convenção n.º 127 sobre o Peso Máximo* (C127), de 1967, ratificada por 29 Estados; *Convenção n.º 136 sobre Benzeno* (C136), de 1971, ratificada por 38 Estados; *Convenção n.º 139 sobre o Câncer Profissional* (C139), de 1974, ratificada por 41 Estados; *Convenção n.º 148 sobre o Meio Ambiente de Trabalho (Contaminação do Ar, Ruído e Vibrações)* (C148), de 1977, ratificada por 48 Estados; *Convenção n.º 162 sobre o Amianto* (C162), de 1986, ratificada por 35 Estados; *Convenção n.º 170 sobre Produtos Químicos* (C170), de 1990, ratificada por 23 Estados; *Convenção n.º 174 sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores* (C174), de 1993, ratificada por 19 Estados; *Recomendação n.º 3 sobre Prevenção do Antraz* (R003), de 1919; *Recomendação n.º 4 sobre Envenenamento por Chumbo (Mulheres e Crianças)* (R004), de 1919; *Recomendação n.º 6 sobre Fósforo Branco* (R006), de 1919; *Recomendação n.º 114 sobre proteção contra radiação*, de 1960 (R114); *Recomendação n.º 118 sobre Guarda de Máquinas* (R118), de 1963; *Recomendação n.º 128 sobre Peso Máximo* (R128), de 1967; *Recomendação n.º 144 sobre Benzeno* (R144), de 1971; *Recomendação n.º 147 sobre Câncer Ocupacional* (R047), de 1974; *Recomendação n.º 156 sobre Ambiente de Trabalho (Poluição do Ar, Ruído e Vibração)* (R156), de 1977; *Recomendação n.º 172 sobre Amianto* (R172), de 1986; *Recomendação n.º 177 sobre Produtos Químicos* (R177), de 1990; e *Recomendação n.º 181 sobre Prevenção de Acidentes Industriais Graves* (R181), 1993.

Já o subgrupo de segurança e saúde em determinados ramos da atividade econômica congrega: *Convenção n.º 45 sobre o Trabalho Subterrâneo (Mulheres)* (C045), de 1935, ratificada por 98 Estados; *Convenção n.º 62 sobre Disposições de Segurança (Edifício)* (C062), de 1937, ratificada por 30 Estados; *Convenção n.º 120 sobre Higiene no Comércio e nos Escritórios* (C120), de 1964, ratificada por 52 Estados;; *Convenção n.º 167 sobre a Segurança e Saúde na Construção* (C167), de 1988, ratificada por 34 Estados; *Convenção n.º 176 sobre a Segurança e Saúde na Construção* (C176), de 1995, ratificada por 34 Estados; *Convenção n.º 184 sobre a Segurança e Saúde na Construção* (C184), de 2001, ratificada por 21 Estados; *Recomendação n.º 120 sobre Higiene (Comércio e Escritórios)* (R120), de 1964; *Recomendação n.º 175 sobre Segurança e Saúde na Construção* (R175), de 1988; *Recomendação n.º 183 sobre Segurança e Saúde em Minas* (R183), de 1995; e *Recomendação n.º 192 sobre Segurança e Saúde na Agricultura* (R192), de 2001.

Embora não integradas pela plataforma NORMLEX precisamente ao tópico “segurança e saúde ocupacional”, estando alocadas em outros grupos, a clara aderência temática reclama referência adicional à *Convenção n.º 152 sobre Segurança e Higiene dos Trabalhos Portuários* (C152), de 1979, ratificada por 27 Estados; à *Recomendação n.º 160 sobre Segurança e Higiene dos Trabalhos Portuários* (R160); à *Convenção n.º 190 sobre Violência e Assédio* (C190), de 2019, ratificada por 31 Estados; e à *Recomendação n.º 206 sobre Violência e Assédio* (R206), de 2019.

Importa registrar que, a despeito da variação do quantitativo de ratificações das convenções acima referenciadas, sua grande maioria conta com Estados Partes provenientes de todos os diferentes continentes, demonstrando a existência de um manifesto consenso qualificado (porque subjetivamente amplo e plural) acerca da importância do compromisso com a proteção e promoção de um meio ambiente laboral seguro e saudável, consenso ao qual se filia o Estado brasileiro, em virtude de, frente a este universo de convenções, ainda não haver ratificado apenas quatro destas e um protocolo adicional (C13, C184, C187, C190 e P155), de modo que todas as demais se encontram em vigor dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Corroborando esta percepção para além da estatística, o Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações — órgão da OIT responsável pelo acompanhamento do cumprimento de suas normas pelos Estados Membros —, baseado na análise qualitativa de relatórios fornecidos pelos Estados Membros e por parceiros sociais não estatais, fez publicar, em 2017, o documento técnico *“Trabalhar em conjunto para promover um ambiente de trabalho seguro e saudável”*, no qual, a despeito de reconhecer que, em todo o mundo, ainda há um enorme déficit de implementação das medidas de proteção e promoção da saúde e segurança no trabalho, fez questão de registrar a constatação de que há “um reconhecimento quase universal da importância de garantir condições seguras e saudáveis no trabalho, em geral, e nos setores da construção, mineração e agricultura em particular” (ILO, 2017, p. 187 - tradução nossa). Para tal conclusão, o Comitê de Peritos lastreou-se no fato de todos os Estados Membros terem relatado à OIT “medidas tomadas na lei ou na prática para promover a SST e proteger os trabalhadores contra acidentes e doenças ocupacionais, e muitos relataram medidas recentes para revigorar e intensificar os esforços nesse sentido”, verificadas mesmo dentre aqueles países não ratificantes das principais convenções sobre a matéria (ILO, 2017, p. 187 - tradução nossa).

No mesmo ano de 2017, impulsionada por uma proposta dos delegados da União Europeia e de seus Estados Membros, a CIT, reunida em sua 106ª sessão, avançou nos debates institucionais sobre a atualidade do conteúdo da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, e da Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008 (tida como uma reafirmação da primeira em vista dos novos desafios apresentados pela transformação das relações de trabalho no século XXI). Estas Declarações conformam a denominada “Agenda de Trabalho Decente” da OIT (ILO, 2022a, p. 5), porque consideradas em conjunto em suas aspirações promocionais direcionadas à ampliação da ratificação das até então oito (agora dez) convenções fundamentais e da construção de políticas públicas nacionais diretamente relacionadas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. O referido avanço consistiu na adoção

de resolução pela CIT prevendo o aprofundamento dos estudos e pesquisas a respeito da relação entre a noção de princípios e direitos fundamentais no trabalho e a segurança e a saúde nas condições de trabalho (ILO, 2017b).

Tais estudos experimentaram definitivo impulso por ocasião dos preparativos da celebração do centenário da OIT, comemorado em 2019. Na oportunidade, duas deliberações da CIT, em sua 108ª sessão, prenunciaram o desfecho que estava por vir. A primeira disse respeito ao texto aprovado da *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho* (2019), que contempla as condições seguras e saudáveis de trabalho como fundamentais para o Trabalho Decente (item II-D) e como um dos objetos de políticas de desenvolvimento centrado no ser humano voltadas ao futuro do trabalho, para cuja implementação foram convocados os Estados Membros (item III-B, iv) (ILO, 2019b). A segunda foi a solicitação ao Conselho de Administração que considerasse propostas para a inclusão das condições de trabalho seguras e saudáveis no quadro de princípios e direitos fundamentais no trabalho (ILO, 2022a, p. 7).

Esta tarefa foi atribuída pelo CA ao Comitê de Assuntos Gerais da Organização (*General Affairs Committee*), então sob chefia de um representante do Governo de Camarões e vice-administração de uma representante patronal da Alemanha e de uma representante obreira da Holanda, com relatoria sob os auspícios de um representante governamental da Nigéria.

O Comitê de Assuntos Gerais, por sua vez, elegeu um Comitê de Redação (*Drafting Committee*) para a construção do texto da proposta, integrado, ao modo tripartite, por 9 membros, sendo 3 representantes governamentais (um senegalês, uma espanhola e uma indonésia), 3 representantes de empregadores (um canadense, um argentino e uma francesa) e 3 representantes de trabalhadores (um senegalês, uma italiana e uma holandesa) (ILO, 2022f). A proposta foi submetida a duas rodadas de amplas consultas tripartites informais, em abril de 2022, tendo recebido apoio geral e sugestões de pontuais alterações redacionais, algumas das quais devidamente incorporadas (ILO,

2022a, p. 9). Apreciada em plenário da CIT, em 10 de junho de 2022, a resolução foi aprovada *sem oposições*, após uso da fala por representantes membros de delegações de diferentes Estados de distintos continentes, denotando amplo e plural consenso (ILO, 2022d, p. 1357-1413).

Esse movimento veio a redundar, em 2022, na aprovação de nova resolução pela CIT (*ICL 110/Resolution I*), que, entre outras medidas (ILO, 2022e): (i) determinou a inclusão do meio ambiente de trabalho seguro e saudável no rol dos princípios e direitos fundamentais no trabalho da OIT, com consequente emenda das citadas Declarações de 1998 e 2008, bem como do Pacto Mundial pelo Emprego da OIT, de 2009; (ii) declarou que a C155 e a C187 devem ser consideradas convenções fundamentais na acepção da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998, que passou a ter nova redação; e (iii) como consequência desta resolução, convidou o CA a tomar todas as medidas adequadas com vistas à adequação do texto das normas internacionais do trabalho relevantes ao novo status de fundamentalidade do meio ambiente de trabalho seguro e saudável. Providência já implementada em 2023 (ILO, 2023; 2023d).

A magnitude dessa decisão é destacada pelo documento técnico que propôs o texto da resolução à CIT de 2022, ao relembrar que a afirmação solene dos princípios fundantes da missão e das ações da OIT é uma ocorrência institucional rara, havida apenas em 3 momentos históricos: em 1919, quando da adoção da Constituição da Organização; em 1944, quando da adoção da Declaração relativa aos Objetivos e Finalidades da OIT (“Declaração de Filadélfia”); e em 1998, por ocasião exatamente da adoção da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, sendo que “todos os três exercícios aplicaram a mesma lógica constitucional: identificar direitos e princípios de importância duradoura, formulados com suficiente generalidade para transcender o tempo e o espaço” (ILO, 2022a, p. 9 - tradução livre). Não por outro motivo, ao final da votação que aprovou a resolução, o presidente daquela seção da CIT asseverou que a decisão “marca uma nova página na história da OIT” (ILO, 2022d, p. 1413).

O referido documento técnico proponente da resolução (ILO, 2022a, p. 9-10) tratou-a como reafirmação dos objetivos institucionais originais da OIT, que, desde sempre, encamparam o trabalho seguro e saudável, a teor do preâmbulo da sua Constituição¹⁷ e de seu anexo — a Declaração de Filadélfia de 1944¹⁸ —, bem como recordou que o tema, além de presente em mais de dois terços das constituições do mundo, também é recorrente em várias normas de DIDH, tanto do Sistema Global de Proteção de Direitos Humanos da ONU, quanto dos sistemas regionais de proteção, como o Europeu (Conselho de Europa), o Interamericano (OEA) e o Africano (União Africana)¹⁹.

Diante deste processo histórico que culminou com a adoção da resolução de 2022 pela CIT relativa à fundamentalidade do meio ambiente de trabalho seguro e saudável, é possível entrever que tal decisão tornou mais eloquente e peremptória a relevância do tema da segurança e saúde no trabalho dentro dos *Core Labour Standards*. Tema este que, embora elementar da natureza institucional e das

17 Diz o Preâmbulo da Constituição da OIT: “E considerando que existem condições de trabalho que envolvem tanta injustiça, sofrimento e privação para um grande número de pessoas que produzem uma inquietação tão grande que a paz e a harmonia do mundo estão em perigo; e uma melhoria dessas condições é urgentemente necessária; como, por exemplo, (...) a proteção do trabalhador contra doenças, enfermidades e lesões decorrentes de seu trabalho (...)” (ILO, 1946).

18 Estatuí o item III da Declaração de Filadélfia: “A Conferência reconhece a obrigação solene da Organização Internacional do Trabalho de promover entre as nações do mundo programas que alcancem: (...) (g) proteção adequada para a vida e saúde dos trabalhadores em todas as ocupações” (ILO, 1946).

19 São citados, nominal e exemplificativamente, no relatório, os seguintes documentos normativos internacionais: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (ONU), artigo 7(b); Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU), artigo 3º; Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/ONU), terceiro parágrafo preambular; Declaração de Seul sobre Segurança e Saúde no Trabalho de 2008 (OIT); Declaração de Istambul sobre Segurança e Saúde no Trabalho de 2011 (OIT); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, artigo 14 (União Africana); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), artigo 7º (OEA); Carta Social Europeia, artigo 3º (Conselho Europeu); e Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 31 (Conselho Europeu). O documento também registra a edição pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Comentário Geral n.º 23 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que, ao interpretar o conteúdo do art. 7(b) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, reconhece que este dispositivo fundamenta a obrigação dos Estados Partes de adotar ações de prevenção de acidentes de trabalho e de doenças relacionadas ao trabalho (ILO, 2022a, p. 10).

ações da OIT, passa, doravante, a contar com o incremento das possibilidades normativas e hermenêuticas mais robustas e menos sujeitas a debates com intenção fugidia, viabilizadas por explícita previsão em documentos-chave, como são as Declarações de 1998 e 2008 e as convenções que passam a ser consideradas fundamentais. E, no campo dogmático, isso não é algo de menor importância.

É que ambas as Declarações dirigem, expressamente, seu conteúdo a todos os estados membros da OIT, sem exceção, estabelecendo, para além de compromissos, mecanismos de seguimento da observância de tais compromissos pelos Estados, em especial por meio do sistema de relatórios periódicos submetidos à avaliação dos experts da Organização. Tais documentos normativos são inequívocos quanto ao desiderato de comprometimento de todos os Estados Membros, porquanto contemplam disposições claramente orientadas ao afastamento da ideia de consentimento individual como fonte única de vinculação estatal em relação às chamadas convenções fundamentais. A vinculatividade dos Estados, neste caso, decorre do compromisso com os objetivos sociais da OIT, inerente à condição de membro da entidade e formalizado quando do ingresso no quadro de associados, como se constata das seguintes passagens da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais de 1998, emendada em 2022 (ILO, 2022c, tradução nossa):

A Conferência Internacional do Trabalho,

1. Lembra:

a) que ao incorporar-se livremente à OIT, todos os Membros aceitaram os princípios e direitos enunciados em sua Constituição e na Declaração de Filadélfia, e se comprometeram a esforçar-se para atingir os objetivos gerais da Organização com o melhor de seus recursos e de acordo com suas condições específicas;

b) que esses princípios e direitos se expressam e desenvolvem na forma de direitos e obrigações específicos em Convenções reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização.

2. Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as Convenções, têm um compromisso derivado do simples fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas Convenções, isto é:

- (a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a efetiva abolição do trabalho infantil;
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; e
- (e) meio ambiente de trabalho seguro e saudável.

Na mesma linha encontram-se as seguintes disposições da Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa de 2008 (ILO, 2022, tradução nossa):

A Conferência reconhece e declara que:

A. Num contexto marcado por mudanças aceleradas, os compromissos e esforços dos Membros e da Organização visando a colocar em prática o mandato constitucional da OIT, particularmente pelas normas internacionais do trabalho, para situar o pleno emprego produtivo e o trabalho decente como elemento central das políticas econômicas e sociais, deveriam basear-se nos quatro igualmente importantes objetivos estratégicos da OIT, sobre os quais se articula a Agenda do Trabalho Decente e que podem resumir-se da seguinte forma:

(...)

(iv) respeitar, promover e aplicar os princípios e direitos fundamentais no trabalho, que são de particular importância, tanto como direitos como condições necessárias para a plena realização dos objetivos estratégicos, tendo em vista que: (...) que a violação dos princípios e direitos fundamentais no

trabalho não pode ser invocada nem utilizada como legítima vantagem comparativa e que as normas do trabalho não devem servir aos fins comerciais protecionistas.

Importa notar que contra a expressa aptidão jurídico-vinculativa das duas Declarações não cabe opor a clássica versão da distinção entre normas internacionais não vinculantes (*soft law*) e vinculantes (*hard law*) em relação aos Estados, porquanto se tratar de uma compreensão que não reflete a evolução da doutrina internacionalista e da jurisprudência internacional a respeito da teoria das fontes do Direito Internacional Público, promovida pelas reflexões impostas pelo modelo de internacionalização da proteção dos Direitos Humanos estabelecido pelos próprios Estados-nação, dentro das organizações internacionais interestatais que, atualmente, abrigam os sistemas Global, Europeu, Interamericano e Africano de proteção dos direitos humanos²⁰.

Neste novo contexto, o consentimento deixa de ser “fonte última do Direito Internacional e responder por sua própria validade” (Cançado Trindade, 2015, p. 76). Por conseguinte, impende que o processo de formação do direito internacional seja visto como complexo, vasto e multifacetado, assim atendendo às novas necessidades e desafios da sociedade contemporânea. Não se trata de recusar o papel das fontes formais e do consentimento individual de formadores do direito internacional, mas, em verdade, de não limitar a normogênese internacional a essas fontes, dando espaço privilegiado para a consideração de outros tipos de normas e fontes materiais para esse processo (Cançado Trindade, 2015, p. 78-79).

Anne Peters (2006, p. 587-588) explica este processo como um “fenômeno transversal” de “erosão da exigência de consentimento”, decorrente da prática do voto majoritário no âmbito de organizações in-

20 Como explica Cançado Trindade (2015, p. 75): “(...) a teoria clássica das ‘fontes’ do Direito Internacional, além de repousar em uma analogia inadequada com as fontes de criação dos ordenamentos jurídico internos, não reflete a complexidade do processo de formação do Direito Internacional Contemporâneo, devido em parte à própria expansão da comunidade internacional em nossos dias. Assim, a teoria clássica das ‘fontes’, por exemplo, não toma em devida conta a considerável produção normativa emanada das organizações internacionais, a qual tem contribuído decisivamente à superação do paradigma interestatal do ordenamento jurídico internacional.”

ternacionais e da competência reconhecida aos órgãos internacionais de monitoramento de proferirem decisões vinculantes contra Estados. Por consequência, a superação do consentimento como fonte única do direito internacional implica na reformulação da soberania estatal, de forma a transformá-la no direito e no poder de participar, mas não de vetar a tomada de decisões internacionais, assunto a ser retomado adiante.

Sob o prisma apresentado, as declarações de direitos humanos — a exemplo daquelas da OIT —, antes vistas como *soft law*, reclamam um outro olhar em relação à coercibilidade. É que sua aprovação se dá por meio de resoluções de organizações internacionais (portanto normas institucionais), a cuja aprovação por maioria subjaz, como visto, a manifestação de aquiescência dos Estados Membros reunidos em assembleia geral e observado o sistema paritário de votos (um Estado, um voto), que, no caso da OIT, ainda se densifica e pluraliza em razão de sua natureza tripartite. Em assim sendo, a exigibilidade das declarações contempladas por essas resoluções decorre de duas circunstâncias: (i) as resoluções de organizações internacionais também constroem fontes formais de direito internacional; (ii) a aprovação da resolução denota a existência de *opinio juris* acerca da obrigatoriedade das disposições da declaração contemplada.

No mais, é preciso perceber que o histórico passo normativo dado, em 2022, pela OIT repercute, dogmaticamente, na concepção de Trabalho Decente e seu manejo, expressamente abarcados nos compromissos estabelecidos pela Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa de 2008, como acima demonstrado. É que, uma vez que o rol de princípios e direitos fundamentais no trabalho restou ampliado com a inserção do meio ambiente de trabalho seguro e saudável e com consequente introdução da C155 e da C187 no quadro de convenções fundamentais da OIT, a própria concepção de Trabalho Decente é atingida pela ampliação de conteúdo de seu primeiro objetivo estratégico. Mas não é só.

Dado que a conjugação de seus quatro objetivos estratégicos é a principal referência consistente para a compreensão acerca

da concepção de Trabalho Decente da OIT (Beltramelli Neto; Voltani, 2019), impõe-se a conclusão segundo a qual tal concepção, atualmente, tem no meio ambiente de trabalho seguro e saudável um elemento material constitutivo de seu conteúdo que, por ser normativamente fundamental, atravessa os demais objetivos estratégicos da promoção do Trabalho Decente, para, em definitivo, se consagrar também como (i) critério de configuração do que seja um posto de trabalho de qualidade (segundo objetivo estratégico); (ii) fator de acionamento e ampliação da proteção social (terceiro objetivo estratégico); e (iii) pauta cujo tratamento exige diálogo social em todas as instâncias deliberativas públicas e privadas (quarto objetivo estratégico).

Em síntese, a OIT tornou inequívoco que não há como se definir, regular ou promover o Trabalho Decente, em todas as suas dimensões (ética, política e jurídica)²¹, sem a consideração do imperativo de salvaguarda do meio ambiente seguro e saudável.

Como se não bastasse, os efeitos da marcante decisão da CIT de 2022 suplantam os limites institucionais da OIT, na medida em que a concepção de Trabalho Decente está consagrada como referência primeira de marco regulatório e promocional em matéria de proteção basal de direitos humanos nas relações de trabalho. Tal circunstância demonstra-se com a difusão do uso dessa concepção em diferentes espaços de cooperação internacional, notadamente os interestatais, a exemplo da ONU, nos âmbitos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — e suas plataformas de promoção do Desenvol-

21 Alhures, em sintonia com a teoria das capacidades e do desenvolvimento humano de Amartya Sen — marco teórico que, admitidamente, inspirou a formulação da concepção de Trabalho Decente pela OIT — defendemos que: “o Trabalho Decente contempla as dimensões associadas do comportamento ético, da política pública e do bem juridicamente tutelado (um direito), estabelecidas em ordem a favorecer o processo de Desenvolvimento Humano nas relações de trabalho, colocado em marcha com a expansão de liberdades e remoção de privações. Ao modo de Sen, o Trabalho Decente deve ser adotado como um comportamento ético pelo Estado e pelos particulares, apto a suscitar políticas públicas, mas que, sem embargo, admita reivindicação dentro da técnica jurídica” (BELTRAMELLI NETO; RODRIGUES, 2021, p. 491).

vimento Humano²² e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030)²³ — e da Organização Mundial da Saúde (OMS)²⁴.

Em conclusão, emergentes ao longo de um centenário processo histórico, as evidências quantitativas e qualitativas a respeito da vigência de “um reconhecimento quase universal da importância de garantir condições seguras e seguras no trabalho, em geral” são robustas e se encontram materializadas em dezenas de documentos oficiais analíti-

-
- 22 Para uma pesquisa documental reveladora do processo histórico de gradual adoção da concepção de Trabalho Decente da OIT pelos relatórios globais e brasileiros de Desenvolvimento Humano editados pelo PNUD da ONU, cf. BELTRAMELLI NETO; MELO, 2020a. Elaborados no marco do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, adotam a concepção de trabalho decente? Metodologia: Utiliza-se de abordagem dedutiva procedimental bibliográfica lastreada em análise de documentos oficiais, apoiada por bibliografia específica sobre os temas correlatos. Para tanto, elegeu-se para exame os Relatórios de Desenvolvimento Humano Global editados desde a adoção da concepção do Trabalho Decente pela OIT até o ano de 2015, onde foi publicado o RDH temático “O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano”. Resultados: Concluiu-se haver dado um movimento gradativo de convergência conceitual que, todavia, apenas alcança sua plenitude com o RDH de 2015, ao adotar, de maneira inequívoca, a concepção de Trabalho Decente, o fazendo na qualidade de fator de reforço do Desenvolvimento Humano. Contribuições: A pesquisa contribui para os estudos a respeito do trabalho como elemento ineludível do Desenvolvimento Humano, tendo por campo de investigação as manifestações da cooperação internacional. Palavras-chave: cooperação Internacional; desenvolvimento humano; trabalho decente; relatórios de desenvolvimento humano. ABSTRACT Objective: To answer the following question: do the global Human Development Reports, prepared within the framework of the United Nations Development Program, adopt the concept of decent work? Methodology: A deductive bibliographical procedural approach based on the analysis of official documents supported by specific bibliography on related topics. The global Human Development Reports published since the adoption of the Decent Work concept by the ILO until 2015 were chosen for examination, where the thematic HDR “Work as the Engine of Human Development” was published. Results: It was concluded that there was a gradual movement of conceptual convergence that, however, only reached its fullness upon the HDR of 2015 by unequivocally adopting the concept of Decent Work as a factor of reinforcement of Human development. Contributions: The research contributes to studies on work as an unforgettable element of Human Development, having as field of research the as manifestations of international cooperation. Keywords: International cooperation; human development; decent work; human development reports.”
- 23 O 8º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, tendo por uma de suas metas (8.8) a promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo trabalhadores migrantes, em particular mulheres migrantes, e aqueles em emprego precário (UNITED NATIONS, 2015).
- 24 A OMS adota, sistematicamente, a concepção de Trabalho Decente em suas manifestações oficiais e programas de ação alusivos à saúde no trabalho, v.g. do tratamento da saúde mental no trabalho (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022; WORLD HEALTH ORGANIZATION; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2022).

cos e normativos e, bem por isso, consubstanciam suporte suficiente para a identificação de uma sólida e consistente *opinio juris* no sentido de que meio ambiente de trabalho seguro e saudável faz parte da tábua de valores essenciais da comunidade internacional e que, por conseguinte, os parâmetros mínimos de sua proteção e promoção, estatuídos na C155 e na C187, compõem o *jus cogens*, a se impor a cada Estado Membro da OIT isoladamente considerado, independentemente da manifestação de consentimento individual.

Resta, pois, compreender o que esta conclusão significa, em termos jurídico-dogmáticos, para o Estado brasileiro.

3 IMPACTO JURÍDICO PARA O ESTADO BRASILEIRO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL TRATADO COMO NORMA DE *JUS COGENS*²⁵

Para que uma avaliação dos efeitos que uma norma de *jus cogens* possa ter no âmbito de um Estado-nação seja consentânea com as diretrizes hodiernas do Direito Internacional Público, especialmente com o DIDH, há que se ter por pressuposto a superação do clássico debate entre as concepções monista e dualista a respeito da existência de duas ordens jurídicas, uma nacional e outra internacional²⁶. Este debate, de há muito, tem sido travado a partir do senso de Soberania

25 Os argumentos gerais a respeito da relação entre o direito internacional e o direito nacional forjada pelos direitos humanos utilizados neste tópico reproduzem, de modo sobremaneira sintético e, algumas vezes, literal, o quanto consta, de forma bastante mais extensa, em Beltramelli Neto (2021, p. 99-118).

26 “Em geral, a doutrina internacionalista descreve o monismo como o ideário segundo o qual há apenas uma ordem jurídica universal, integrada tanto pelos direitos internos dos Estados quanto pelo direito internacional, que se relacionam com sentido de subordinação, embora não haja consenso, mesmo entre os monistas, acerca de qual o direito prevalente (nacional ou internacional). Já o dualismo é tratado como a corrente de pensamento que pugna pela existência de duas ordens jurídicas distintas e independentes, o que impede a antinomia entre suas normas, já que o direito internacional, sob a ótica dualista, é um direito criado pela vontade comum de Estados e para Estados, enquanto o direito interno ou nacional é produto da autoridade unilateral de certo Estado e direcionado aos indivíduos que compõem seu povo. Em sendo assim, para os dualistas, o direito internacional para se aplicar-se aos indivíduos precisa tornar-se nacional, por força ato de incorporação emanado da autoridade estatal, em especial da autoridade legislativa nacional” (Ocampo, 2009, p. 67-68).

Estatual que se instituiu com a Era Moderna e o estabelecimento dos Estados-nação, no pós-Idade Média.

A Era Liberal, especialmente vivenciada no século XVIII, viu a soberania estatal interna autolimitar-se por submissão às Constituições nacionais e aos direitos fundamentais nelas previstos. Em contraponto, o período entre meados do século XIX e meados do século XX, no plano internacional, viu a soberania estatal externa resultar em exacerbação do estado de natureza selvagem e, pois, em mais guerras e menos limites. Era tempo de sistemas jurídicos nacionais fechados e autossuficientes e vazios de direitos entre Estados, com a prevalência do domínio dos Estados mais fortes, em um contexto de livre concorrência e negação do direito internacional (ou ao menos da sua aplicabilidade automática no âmbito interno), terreno fértil para uma soberania estatal externa de potências hegemônicas com forte traço nacionalista-expansionista - colonização dos “incivilizados” (Ferrajoli, 2002, p. 30-38), cenário que culminou com as duas guerras mundiais da primeira metade

O DIDH, desde 1945, tendo a experiência da OIT como precursora, inaugura um novo capítulo na secular trajetória da soberania estatal, essencialmente direcionado pelo imperativo da submissão do Estado ao bem comum dos indivíduos, mas, desta feita, inovando na apresentação de mecanismos de responsabilização internacional jurídica de Estados e pessoas físicas por violação desse imperativo. Mecanismos esses instituídos e mantidos com fulcro em deliberações resultantes de consensos construídos pelos próprios Estados, *no exercício de sua soberania estatal (e não à sua revelia ou afronta)*, que permanece ativa, mas não mais ilimitada, seja no plano interno, diante das Constituições democráticas premissas de direitos fundamentais, seja no plano internacional, pelos sistemas de proteção dos direitos humanos.

Diante desse contexto, pode-se afirmar, a uma, que a soberania estatal permanece sendo substrato e, ao mesmo tempo, objeto de atenção do Direito Internacional Público; a duas, que o Direito Internacional Público não se amolda, hodiernamente, à visão de um direito de Estados e para Estados; e, a três, que segue sendo aquela mesma

soberania estatal que imprime ao DIDH a prerrogativa de limitação do Poder do Estado.

Neste contexto, a pluralidade de fontes de direitos humanos não encerra concorrência, mas exige interação inspirada pelo propósito de compatibilização e expansão protetiva, pois de nada adianta e até mesmo não faz sentido a defesa intransigente da prevalência do DIDH sobre as normas nacionais, se sua implementação segue dependendo dos agentes e instituições internos, bem como em se considerando a possibilidade real de normas e políticas públicas nacionais mostrarem-se até mais competentes na efetivação dos direitos humanos.

Diante disso, uma abordagem pluralista interativa dos direitos humanos admite que o desenvolvimento do DIDH impulsiona o aperfeiçoamento de normas e instituições nacionais, ao tempo em que também se firmam como patamares mínimos intransponíveis de direitos assegurados às pessoas, como no caso das Declarações de 1998 e 2008 da OIT e suas convenções fundamentais.

O exame atento e disposto para as constituições democráticas nacionais em cotejo com a aplicação das normas internacionais de direitos humanos pelos órgãos supranacionais competentes revela a plena viabilidade técnica e política dessa interação, desejada pela jurisdição internacional e desvelada por distintas propostas doutrinárias, algumas das quais de relevância já reconhecida²⁷.

Não se trata de transformações nacionais por imposição hierárquica internacional, mas por diálogo interativo e cooperativo, pois as sanções por transgressão das normas de DIDH, consoante os mecanismos de proteção internacional de direitos humanos vigentes, não

27 Formulasas sobretudo por constitucionalistas — fato demasiado relevante para a superação das ideias de um constitucionalismo hermético e atracado com a vetusta noção de soberania estatal absoluta —, não são poucas as propostas teóricas de cunho pluralista-interativo, podendo-se citar as seguintes: Estado Constitucional Cooperativo (Peter Häberle, Alemanha), Direito Dúctil (Gustavo Zagrebelsky, Itália), Interconstitucionalidade (Francisco Lucas Pires e J. J. Gomes Canotilho, Portugal), Pluralismo Constitucional (Neil MacCormick e Neil Walker, Reino Unido), Constitucionalismo Multinível (Ingolf Pernice, Alemanha). No Brasil, encontram-se as teorias do Direito Constitucional Internacional (Flávia Piresan) e do Transconstitucionalismo (Marcelo Neves). Para uma exposição sumária sobre cada uma dessas várias teorias, cf. (Beltramelli Neto, 2021, p. 108-116).

se concretizam *per si* no plano da validade dos atos legislativos, administrativos e judiciais nacionais, dependendo da ação estatal neste sentido. Por outro lado, a inércia dos agentes estatais no cumprimento das normas e decisões internacionais podem ensejar punições previstas pelos sistemas internacionais de proteção.

As antinomias normativas que porventura venham a existir em função dessa pluralidade devem ser solucionadas a partir das seguintes premissas: centralidade das pessoas humanas e não dos Estados, abertura para o diálogo entre normas e jurisdições (sem senso prévio de hierarquia) e construção cooperativa e interativa de decisões que atendam ao princípio *Pro Persona* (prevalência da norma mais favorável à efetivação da dignidade, no caso concreto)²⁸, que, para fins de determinação da aplicação das normas da OIT e demais normas internacionais de DIDH aplicáveis às relações de trabalho, pode ser convertido no consagrado Princípio *Pro Operario*.

A Constituição Federal brasileira não foge à abertura a esse pluralismo, como se pode concluir de diversas passagens de seu texto e dos valores que consagra. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como fundamento da República (art. 1.º, III) e a prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da concessão de asilo político (art. 4.º, II a X) vinculam, inexoravelmente, a soberania estatal brasileira ao respeito, à promoção e à proteção dos direitos humanos, dentre estes o direito fundamental ao meio ambiente de trabalho seguro e saudável, expressamente contemplado em diferentes disposições constitucionais (v.g. art. 7º, XXII).

Demais disso, o catálogo constitucional brasileiro de direitos fundamentais não é exaustivo, tendo a interação com o direito internacional sido expressamente antevista para fins de sua ampliação e fortalecimento (art. 5.º, §§ 2.º, 3.º e 4.º). Além do mais, a submissão

28 Acerca do conceito e do manejo jurisprudencial do Princípio *Pro Persona*. (Legale; Bastos Netto, 2018; Lopes Filho; Moreira, 2020).

voluntária do Brasil aos sistemas Global e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, incluindo o da OIT, cumpre o determinado pela Constituição Federal e demonstra que o Estado brasileiro, no pleno exercício de sua soberania estatal, manifesta, em reiteradas ocasiões e espaços, sua disposição constitucionalmente vinculada de prestar contas e se submeter aos mecanismos internacionais de monitoramento e jurisdição (*International accountability*).

Por outro lado, é certo que tal interação é um processo permanente de construção, a partir sobretudo de casos concretos. Bem por isso, não se pode ter a ilusão que tal processo seja naturalmente harmônico. Ao contrário, os avanços em termos da interação de que fala são resultado de tensões e colisões culturais e jurídicas que são transportados para os litígios postos à Jurisdição, circunstância que demanda esforços hermenêuticos peculiares.

Sendo assim, o Estado brasileiro, portanto, encontra-se duplamente adstrito à proteção e promoção do meio ambiente seguro e saudável: por um lado, deve observar tal mandato em todas as suas instâncias de atuação que lidem ou devam lidar com a temática; por outro, intimamente relacionado à obrigação anterior, deve prover normas e instrumentos para que a mesma conduta seja verificada nas relações entre particulares.

Sob tal ótica e como consequência da vigência de norma própria de *jus cogens*, o Estado brasileiro encontra-se inexoravelmente obrigado a adotar, em todas as suas instâncias competentes, providências de proteção e promoção do meio ambiente de trabalho seguro e saudável, devendo reportar à OIT suas ações voltadas ao adimplemento deste compromisso, nos termos das Declarações de 1998 e 2008, assim como sujeitando-se a responder perante os diferentes sistemas internacionais de proteção de direitos humanos (inclusive da própria OIT), em caso de violação dessa obrigação.

Adicionalmente, a elevação da C155 e da C187 à condição de fundamentais, e, portanto, de normas imperativas - nos termos da Declaração de 1988 e da *oplnio juris* vigente -, faz com que suas obrigações também se imponham ao Brasil, independentemente (como no caso

da C187), da ausência de ratificação, embora siga sendo recomendável que tal ato de adesão ocorra, como forma de demonstrar e reforçar o compromisso estatal com esta convenção fundamental, ativando seus mecanismos específicos de seguimento, no espaço internacional.

Por consequência, no plano legislativo, ficam juridicamente interditas quaisquer iniciativas normativas de qualquer ente federativo com competência regulatória ou fiscalizatória na matéria que resultem em retrocesso em termos de proteção e promoção do meio ambiente seguro e saudável, especialmente quando afrontosas de disposições da C155 e da C187 da OIT e, por conseguinte, do primeiro e segundo objetivos estratégicos do Trabalho Decente. Não obstante tal interdição, em havendo, de fato, este movimento legislativo recessivo, mostra-se imperativa a firme resposta do Poder Judiciário, por meio do exercício do controle de convencionalidade, negando validade a qualquer norma que se apresente incompatível com as aludidas convenções fundamentais, sempre sob o crivo do Princípio *Pro Persona*.

Ainda no plano jurisdicional, aplicação das normas nacionais relativas às condições de trabalho seguras e saudáveis deve estar inescapavelmente animada pela interpretação que otimize ao máximo a efetividade do direito ao meio ambiente de trabalho seguro e saudável no caso concreto, como, por exemplo, na determinação do conteúdo de normas abertas (principiológicas) de direito ambiental e de direito sanitário aplicáveis ao contexto laboral, bem como na exegese das normas infraconstitucionais acerca do tema — assédio moral e saúde mental no trabalho são exemplos de situações que, no Brasil, por ausência de legislação federal específica coercitiva, ainda reclamam tal postura hermenêutica.

No campo das instâncias do Poder Executivo federal, estadual e municipal, observados os limites das competências constitucionais de cada qual, afirma-se como obrigatória, de um lado, a adoção de medidas e políticas públicas voltadas ao cumprimento da norma de *jus cogens* relativa ao meio ambiente de trabalho seguro e saudável – que remete ao cumprimento da Agenda de Trabalho Decente; e, de outro lado e a *contrario sensu*, a abstenção de qualquer conduta

omissiva ou comissiva violadora desta norma. Esta diretriz desdobra-se, logicamente, na obrigação de ampliar e fortalecer as estruturas e recursos humanos dedicados à vigilância e à assistência em matéria de segurança e saúde no trabalho, dentre os quais, citem-se, o sistema federal de inspeção do trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (SIT/MTP), a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador do SUS (RENAST) e seus Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e as Vigilâncias Sanitárias e Epidemiológicas municipais. Quanto ao ponto, também aqui o Poder Judiciário deverá se posicionar sempre em favor da salvaguarda da norma de *jus cogens* protetiva do meio ambiente de trabalho seguro e saudável por ocasião de eventual provocação para a análise da adequação de políticas públicas ou da omissão governamental a respeito.

Enfim, o comportamento estatal nos três planos analisados será a força motriz para o adequado tratamento à observância da obrigação de proteção e promoção do meio ambiente seguro e saudável no setor privado, em especial regulando, fiscalizando e oferecendo a prestação jurisdicional de modo eficaz.

Em suma, o Estado brasileiro, em todas as suas instâncias, está obrigado, juridicamente, a não ser agente de violação da segurança e da saúde no trabalho (dever de respeito), a não tolerar ou incentivar que atores privados o sejam (dever de proteção) e a adotar ações de implementação (dever de promoção).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente decisão da OIT de consagrar o meio ambiente seguro e saudável como direito fundamental e, por conseguinte, conformador da concepção de Trabalho Decente, formalizou, juridicamente, um amplo consenso da comunidade internacional em favor do reconhecimento da segurança e saúde no trabalho como valor essencial da humanidade, contra o qual não pode prevalecer qualquer comportamento estatal ou particular. Este consenso multiestatal qualificado, historicamente manifestado de modo frequente e institucionalizado

não apenas no seio da OIT, mas também dos demais sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos (global e regionais) e na maioria esmagadora das constituições nacionais, consubstancia, como se pretendeu demonstrar, evidente e consistente *opinio juris* em favor da inserção da proteção e promoção do meio ambiente seguro e saudável no quadro das normas de *jus cogens*.

A repercussão dessa norma de *jus cogens* no plano nacional brasileiro é dogmaticamente intensa, porque vincula, em termos jurídicos, as ações das diversas instâncias políticas e judiciárias domésticas, inclusive em vista de comportamentos privados desconformes. Vinculação esta que se estabelece não a despeito da soberania estatal, mas com supedâneo nesta, dado que legitimadora da inserção do Brasil no espaço da comunidade internacional, com voluntária submissão a seus mecanismos normativos de proteção dos direitos humanos. No caso brasileiro, como visto, essa submissão decorre de imperativo constitucional, iluminado pela disposição em operacionalizar a convivência harmoniosa entre normas nacionais de direitos humanos e normas de DIDH, sob o crivo do princípio *Pro Persona*.

Contudo, toda esta concatenação de dispositivos normativos e conceitos de nada valerá, em termos práticos, no âmbito nacional, se a norma de *jus cogens* em questão não for objeto de disputa e reivindicação nas searas política e jurídica pelos atores públicos e privados capazes de mobilizar debates e conquistas quanto à proteção e promoção do Trabalho Decente.

A constituição de uma norma de *jus cogens*, embora consagre-se na doutrina e na jurisprudência reiteradas, destas não depende exclusivamente para se constituir. Já sua efetividade, esta sim reclama agência política, doutrinária e jurisprudencial.

O *jus cogens* é instrumento de qualificação e de fortalecimento da luta por direitos, que, de fato, acontece no campo das tensões e litígios e, por isso, também é uma convocação à disputa por sua afirmação *In concreto*. Nesta perspectiva, não basta apenas louvar a emergência de uma norma de *jus cogens* relativa à proteção e promoção do meio

ambiente de trabalho seguro e saudável. É preciso disputá-la para institucionalizá-la com solidez e perenidade.

Em especial para os atores que provocam e mobilizam sistema de Justiça brasileiro é tempo de compreenderem, se apropriarem e disputarem, sistemática e incansavelmente, a real efetivação, no plano da vida, deste construto oferecido pela dogmática do DIDH à luta histórica pela saúde das pessoas que vivem da venda da força de trabalho.

REFERÊNCIAS

ALSTON, P. 'Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime. **European Journal of International Law**, v. 15, n. 3, p. 457–521, 2004.

AMARAL JÚNIOR, A. DO. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BELTRAMELLI NETO, S. Hierarquia das convenções internacionais no Direito Interno e o Controle de Convencionalidade das Normas Internacionais do Trabalho. In: ROCHA, C. J. DA *et al.* (eds.). **Direito internacional do trabalho: aplicabilidade e eficácia dos instrumentos internacionais de proteção ao trabalhador**. São Paulo: LTr, 2018. p. 453–465.

BELTRAMELLI NETO, S. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BELTRAMELLI NETO, S.; BONAMIM, I. R.; VOLTANI, J. DE C. Trabalho Decente segundo a OIT: uma concepção democrática? Análise crítica à luz da teoria do contrato social. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, v. 14, n. 1, p. 1–36, 6 maio 2019.

BELTRAMELLI NETO, S.; MELO, M. G. V. H. Trabalho Decente e a cooperação internacional para o Desenvolvimento Humano: análise a partir dos relatórios de desenvolvimento humano globais. **Revista jurídica - Unicuritiba**, v. 1, n. 58, p. 270–304, 7 abr. 2020.

BELTRAMELLI NETO, S.; RODRIGUES, M. N. Trabalho Decente: comportamento ético, política pública ou bem juridicamente tutelado? **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 11, n. 1, p. 471–494, 2 abr. 2021.

BELTRAMELLI NETO, S.; VOLTANI, J. DE C. Investigação histórica do conteúdo da concepção de Trabalho Decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabilidade. **Revista de direito internacional**, v. 16, n. 1, p. 166–185, 20 jun. 2019.

BENTES, N. M. S.; NEVES, R. T. S. Aportes críticos sobre a ampliação dos *jus cogens* pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: MARQUES JÚNIOR., W. P.; TEIXEIRA, C. N. (Eds.). **Direito internacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 230–249.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm. Acesso em: 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 4.463, de 8 de novembro de 2002**. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm. Acesso em: 31 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 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, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 31 ago. 2023.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A humanização do direito internacional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CRIVELLI, E. **Direito internacional do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010.

FERRAJOLI, L. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do estado nacional**. Tradução: Carlo Coccioli; Tradução: Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GARCIA, E. Jus Cogens e proteção internacional dos direitos humanos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** n.º, v. 64, p. 95–104, 2017.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Tradução: Adail U. Sobral; Tradução: Maria Stela Gonçalves. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILO Constitution**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A2. Acesso em: 19 jul. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Protocol P155 - Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312338,en:NO. Acesso em: 20 jul. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Working together to promote a safe and healthy working environment. General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.** Geneva: ILO, 2017a.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Resolution concerning the second recurrent discussion on fundamental principles and rights at work. 106th Session of the International Labour Conference (2017).** Geneva: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/106/reports/texts-adopted/WCMS_561873/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 jul. 2023b.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization.** 4. ed. Geneva: ILO, 2019a.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILO Centenary Declaration for the Future of Work, 2019.** Geneva: ILO, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang--en/index.htm>. Acesso em: 5 abr. 2022b.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Record of Proceedings. 110th Session of the International Labour Conference.** Geneva: ILO, 2022a. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/provisional-records/WCMS_856218/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Report VII. Inclusion of safe and healthy working conditions in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work: International Labour Conference, 110th Session.** Geneva: ILO, 2022b. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/>

reports/reports-to-the-conference/WCMS_844349/lang--en/index.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998), as amended in 2022**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO. Acesso em: 21 jul. 2023c.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099766/lang--en/index.htm. Acesso em: 21 jul. 2023d.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILC 110/Resolution I. Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work (International Labour Conference - 110th Session)**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848632/lang--en/index.htm. Acesso em: 18 jul. 2023e.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILC 110/Record N. 1D. Third report of the General Affairs Committee: Summary of proceedings concerning the draft resolution to amend the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998**. Record of proceedings. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/records/WCMS_848804/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 jul. 2023f.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **About the ILO**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>. Acesso em: 19 jul. 2023a.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **NORMLEX. Ratification by conventions**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:25709456990891:::P12001_INSTRUMENT_SORT:2. Acesso em: 19 jul. 2023b.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **NORMLEX. List of instruments by subject and status**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:::NO:::>. Acesso em: 19 jul. 2023c.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILC 111/Convention N. 191. Convention concerning amendments to standards consequential to the recognition of a safe and healthy working environment as a fundamental principle**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILC-Sessions/111/reports/texts-adopted/WCMS_886375/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 jul. 2023d.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **ILC 111/Recommendation N. 207. Recommendation concerning amendments to standards consequential to the recognition of a safe and healthy working environment as a fundamental principle**. Genebra: ILO, [s. d.]. Disponível em: http://www.ilo.org/ilc/ILC-Sessions/111/reports/texts-adopted/WCMS_886376/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 jul. 2023e.

LEGALE, S.; BASTOS NETTO, C. C. O princípio Pro Persona na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Um enigmático desconhecido. Em: MENEZES, W. (Ed.). **Tribunais internacionais: extensão e limites da sua jurisdição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 410–421.

LOPES FILHO, F. C. A.; MOREIRA, T. O. Há espaço para o princípio pro persona no âmbito da racionalidade transversal do transconstitucionalismo? **Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social**, v. 1, p. 1–19, 21 dez. 2020.

OCAMPO, R. G. **Direito internacional público da integração**. Tradução: Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Memoria del Director General: Trabajo Decente**. Ginebra: OIT, 1999. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>. Acesso em: 22 abr. 2019

OLIVEIRA, F. D. R. DE. **As convenções da OIT como parâmetro de controle de convencionalidade em um contexto de reforma trabalhista**. Belo Horizonte: RTM, 2020.

PETERKE, S. O DIDH como direito positivo. Em: PETERKE, S. (Ed.). **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. p. 86–125.

PETERS, A. Compensatory constitutionalism: the function and potential of fundamental international norms and structures. **LJIL**, v. 19, p. 579–610, 2006.

RAMOS, A. DE C. **Processo internacional de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAMOS, A. DE C. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SOLON, C. M. Responsabilidade internacional agravada do Estado: violações graves de normas de jus cogens e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n. 6, p. 59–80, 2005.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development. Goal 8. Department of Economic and Social Affairs**. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals/goal8>. Acesso em: 20 jul. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO guidelines on mental health at work**. Geneva: WHO, 2022. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1469640/retrieve>. Acesso em: 29 set. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Mental health at work: policy brief**. Geneva: WHO; ILO, 2022. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1467897/retrieve>. Acesso em: 29 set. 2022.

ZAPATA, S. R. D. **As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.