

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**

**Faculdade Mineira de Direito**

**DIREITO AO TRABALHO E *PLENO EMPREGO* NA  
ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

**Rodrigo Cândido Rodrigues**

**Belo Horizonte**

**2008**

**Rodrigo Cândido Rodrigues**

**DIREITO AO TRABALHO E *PLENO EMPREGO* NA  
ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito do Trabalho

Orientador: Doutor Maurício Godinho Delgado

**Belo Horizonte**

**2008**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R696d Rodrigues, Rodrigo Cândido  
Direito ao trabalho e pleno emprego na ordem jurídica  
brasileira / Rodrigo Cândido Rodrigues. – Belo Horizonte, 2008.  
239f.

Orientador: Prof. Doutor Maurício Godinho Delgado  
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito.

Bibliografia.

1. Direito ao trabalho. 2. Direitos humanos. 3. Estado de direito.  
I. Delgado, Maurício Godinho. II. Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.  
CDU:342.7

**RODRIGO CÂNDIDO RODRIGUES**

**DIREITO AO TRABALHO E *PLENO EMPREGO* NA ORDEM JURÍDICA  
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 2008

---

**Professor Doutor Maurício Godinho Delgado (orientador) (PUC/MG)**

---

**Professor Doutor José Roberto Freire Pimenta (PUC/MG)**

---

**Professor Doutor Antônio Duarte Guedes Neto (UFMG)**

---

**Professor Doutor Luís Otávio Linhares Renault (suplente) (PUC/MG)**

## **AGRADECIMENTOS**

A meu pai e à minha mãe, sempre as pessoas mais importantes de minha vida.

Aos meus irmãos e grandes amigos, Bruno e André, que tanto me ajudaram e tornaram menos solitário o meu estudo.

Ao meu orientador, professor Maurício Godinho Delgado, que possui vista privilegiada dos assuntos jurídicos e a generosidade de compartilhá-la, o que tornou possível a realização deste trabalho. Pelos mesmos motivos, sou também grato os professores José Roberto F. Pimenta, Luís Otávio Renault, e Márcio Túlio Viana, que fazem do Mestrado da PUC/MG um divisor de águas na vida dos alunos.

Aos meus colegas de mestrado, que me acompanharam nesta nova etapa de minha vida.

A todos os brasileiros, sem exceção, que, com uma parcela de esforço cotidiano, permitiram que eu iniciasse meus estudos jurídicos numa instituição pública, que figura entre as mais renomadas do Brasil – a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

## RESUMO

Nos Estados Democráticos de Direito, somente a norma jurídica, fruto de paulatino processo de consciência universal dos direitos fundamentais, pode informar o exato significado da situação descrita pelas expressões *direito ao trabalho* e busca do *pleno emprego* (que integram a *terceira dimensão* dos direitos fundamentais, ou seja, o direito ao desenvolvimento). No Brasil, a ordem jurídica informa quais políticas públicas são válidas para a concretização do *pleno emprego*, mas determinados atos (ou mesmo omissões) emanados das autoridades públicas, e que são contrários a essa ordem, têm impedido sua efetividade.

**Palavras-chave:** pleno emprego, direito ao trabalho, direitos humanos, intervenção estatal, Estado Democrático de Direito.

## ABSTRACT

The democratic state under the rule of law is a result of the gradual awareness of mankind about their human rights. Law, itself, pacifies the points of view about many issues, including those meant by expressions like *full employment* and *right to employment* (which joins the *third-generation* of the human rights: the right to development). In Brazil, the law even unveils which public policies are valid to achieve a *full employment* situation; nonetheless, some public authorities aren't lawfully, in their acts or omissions, blocking *full employment's* effectiveness in the referred country.

**Key-words:** full employment, right to employment, human rights, public interventionism, democratic state under the rule of law.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	– Banco Central do Brasil
CADE	– Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CF/1988	– Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (também conhecida como Constituição Federal Brasileira, de 1988).
Dec	– Decreto
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos
DJU	– Diário da Justiça da União (publicação da Imprensa Nacional brasileira)
DL	– Decreto-Lei
DLeg	– Decreto Legislativo
EUA	– Estados Unidos da América
FED	– Federal Reserve System (Banco Central Norte-Americano)
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, direito conferido, no Brasil, a determinadas espécies de trabalhador
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILO	– International Labour Organization (versão, em inglês, da sigla OIT)
LC	– Lei Complementar
MP	– Medida Provisória
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas
PIA	– População em idade ativa (classificação de pessoas, feita, no Brasil, pelo IBGE e pelo SEADE)

PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Pesquisa Mensal de Emprego (no Brasil, são mensalmente realizadas em trabalhos de metodologia distinta, por dois órgãos de estatística: o IBGE e o DIEESE)
STF	– Superior Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TJ	– Tribunal de Justiça
TRT	– Tribunal Regional do Trabalho
TST	– Tribunal Superior do Trabalho
UN	– United Nations (versão, em inglês, da sigla ONU)

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, segundo as classes de percentual das pessoas ocupadas, em ordem crescente da renda do trabalho. Brasil, 2005-2006.....	200
TABELA 2 – Rendimento médio mensal real do trabalho dos empregados por categoria de emprego e dos ocupados segundo sexo. Brasil, 2005-2006.....	202
TABELA 3 – Rendimento Médio Real Habitualmente Recebido.....	202

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>1 O PRINCÍPIO DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO NO DIREITO – LINHAS GERAIS.....</b>	<b>15</b>
1.1 Considerações iniciais.....	15
1.2 Considerações sobre a metodologia e a terminologia na investigação do princípio.....	16
1.3 Explicitação introdutória da evolução de consciência e de normatividade formadoras do <i>princípio da valorização do trabalho e do emprego</i> .....	19
1.3.1 A primeira dimensão de direitos fundamentais: a busca da liberdade e da igualdade universais e a corrupção desses valores pela resiliência na coordenação antidemocrática do Poder Público.....	22
1.3.2 A segunda dimensão de direitos fundamentais: fase incipiente do princípio da valorização do trabalho e do emprego.....	26
1.3.3 A terceira dimensão de direitos fundamentais: fase de consolidação do princípio da valorização do trabalho e do emprego: a universalidade e a efetividade da liberdade e da igualdade.....	32
1.3.3.1 <u>A terceira dimensão dos direitos fundamentais, no direito comparado e a consolidação, nestes, do princípio da valorização do trabalho e do emprego</u> .....	40
1.3.3.1.1 A <i>Full Employment Bill</i> de 1945.....	41
1.3.3.1.2 A <i>Employment Act</i> de 1946.....	42
1.3.3.1.3 A “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, de 1948.....	48
1.3.3.1.4 O <i>Full Employment and Balanced Growth Act</i> de 1978, também conhecido como <i>Humphrey-Hawkins Full Employment Act</i> .....	50
1.3.3.2 <u>Imperatividade das normas de valorização do trabalho e do emprego e o papel da sanção na ordem jurídica</u> .....	56
1.3.4 A quarta dimensão de direitos fundamentais: a manutenção, no tempo, da efetividade conferida pela terceira dimensão à liberdade e à igualdade pelo fortalecimento da democracia.....	60
1.3.5 Princípio da valorização do trabalho e do emprego e modelos estatais não democráticos: antinomias.....	69
1.4 Conclusões.....	72
<b>2 O PRINCÍPIO DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	<b>73</b>
2.1 Breve histórico.....	73
2.1.1 <i>Constituição de 1934: inédito potencial de universalização do princípio da valorização do trabalho e do emprego</i> .....	74

2.1.2 Constituição de 1937: grave retrocesso ao princípio da valorização do trabalho e do emprego, e esterilização do seu potencial universalizador.....	78
2.1.3 Constituição de 1946: tentativa de redemocratização, mas com manutenção da deficiência na universalização do princípio da valorização do trabalho e do emprego.....	82
2.1.4 Constituição de 1967 e a Emenda n. 1, de 1969: retrocesso ditatorial.....	85
2.1.5 Paralelos entre as Constituições brasileiras do século XX em relação ao princípio ora investigado.....	87
2.2 Legislação em vigência: os contornos do princípio da valorização do trabalho e do emprego no Brasil.....	88
2.2.1 A Constituição de 1988.....	90
2.2.2 Decreto Legislativo n. 61/66 – Ratifica a Convenção n. 122, da OIT, sobre política de emprego (Decreto n. 66.499/70).....	94
2.2.3 Decreto 66.499/70 – Publica, no D.O.U., o texto a Convenção n. 122, da OIT, sobre política de emprego (ratificada pelo Brasil em 24/03/1969).....	96
2.2.4 Decreto 2.682/98 – Publica, no D.O.U., a Convenção n. 168, da OIT, sobre Promoção do Trabalho e Proteção contra o Desemprego).....	99
2.2.5 Decreto 3.321/99 – Publica, no D.O.U., o Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador).....	100
2.2.6 Lei n. 8.884/94, que determina a atuação do CADE no sentido de observar as alterações nos níveis de desemprego nos casos de concentração econômica..	102
2.3 Apreensão teórica do princípio da valorização do trabalho e do emprego, em vista das normas de direito interno vigentes.....	104
2.4 A influência do princípio da valorização do trabalho e do emprego em algumas normas de direito interno.....	106
2.5 Interpretação jurisprudencial.....	109
2.6 Competências ministeriais: uma crítica.....	114
2.7 Conclusões.....	117
3 A DIMENSÃO DO PLENO EMPREGO NA ORDEM JURÍDICA DO PAÍS... ..	119
3.1 Introdução aos critérios objetivos que balizam a busca do pleno emprego no Brasil.....	119
3.2 Desemprego, subemprego, subtrabalho e emprego inadequado como elementos essenciais à definição de pleno emprego, por contraposição.....	122
3.3 Critérios objetivos de aferição dos elementos pertinentes à busca do pleno emprego, dados pela ordem jurídica nacional contemporânea.....	127
3.3.1 O direito ao trabalho e a questão da liberdade.....	127
3.3.1.1 <u>Direito ao trabalho x dever de trabalhar: a questão da liberdade sem trabalho</u> .....	132
3.3.1.2 <u>Liberdade de trabalho x trabalho ilícito</u> .....	137
3.3.2 O direito ao trabalho e a questão da universalidade.....	138
3.3.2.1 <u>Direito ao trabalho para todos: limitações objetivas oriundas da própria ordem jurídica, como a idade para o trabalho</u> .....	140
3.3.3 O direito ao trabalho e a questão da dignidade.....	144
3.3.3.1 <u>Trabalho autônomo digno, para efeitos das políticas de pleno emprego</u> .....	149

3.3.3.2 <u>Especificação dos critérios objetivos para aferição do trabalho autônomo digno, para efeito das políticas de pleno emprego</u> .....	155
3.3.3.2.1 Jornada: critérios jurídicos equitativos de <i>esforço</i> .....	157
3.3.3.2.2 Remuneração: critérios jurídicos equitativos de <i>resultado</i> .....	158
3.4 O significado da expressão <i>pleno emprego</i> no Brasil contemporâneo.....	162
3.5 Jurisprudência relativa ao direito ao trabalho e ao <i>pleno emprego</i> .....	164
3.6 Direito comparado: inovações e críticas.....	167
3.7 Conclusões.....	168
4 CRITÉRIOS INSTITUCIONAIS E ECONÔMICOS PARA AFERIÇÃO DO PLENO EMPREGO.....	170
4.1 Considerações iniciais.....	170
4.1.1 <i>A importância da definição dos termos e expressões utilizados para aferição estatística de determinados fatos sociais</i> .....	171
4.2 Critérios institucionais de aferição do <i>pleno emprego</i> .....	176
4.2.1 <i>Critérios de definição e de medida de desemprego e subemprego, recomendados pela OIT</i> .....	176
4.2.1.1 <u>Critérios relativos à situação de <i>desemprego</i></u> .....	176
4.2.1.2 <u>Critérios relativos à situação de <i>subemprego</i></u> .....	179
4.2.2 <i>A questão da interpretação dos critérios da OIT, no Brasil, para definir desemprego e subemprego perante ordem jurídica nacional</i> .....	181
4.2.2.1 <u>Algumas antijuridicidades na metodologia das estatísticas de <i>desemprego e subemprego</i> do IBGE</u> .....	184
4.2.2.2 <u>Algumas antijuridicidades das estatísticas de <i>desemprego e subemprego</i> do convênio SEADE/DIEESE</u> .....	190
4.2.2.3 <u>O <i>subemprego</i> e o <i>desemprego</i> na realidade regulada pela norma, em contraposição à realidade criada pelos critérios da DIEESE e do IBGE</u> ....	195
4.2.2.3.1 Exemplificação do cálculo do patamar mínimo, na prática, para a situação <i>standard</i> de trabalho.....	196
4.2.2.3.2 Confronto dos <i>standards</i> de trabalho digno com os resultados das pesquisas de emprego.....	199
4.3 Critérios econômicos de aferição do <i>pleno emprego</i> : crítica às teorias do <i>desemprego estrutural</i> .....	204
4.4 Conclusões.....	207
5 A EFETIVIDADE DO PLENO EMPREGO NO BRASIL: PROBLEMAS E SOLUÇÕES.....	209
5.1 Considerações iniciais.....	209
5.2 Entraves à efetividade do <i>pleno emprego</i> no Brasil e suas soluções.....	209
5.2.1 <i>Parte dos agentes e administradores do poder público ignora a teleologia do Estado</i> .....	209
5.2.1.1 <u>Má gestão dos recursos públicos</u> .....	215
5.2.1.2 <u>Ausência de racionalidade mesmo nas tentativas de prover determinados direitos fundamentais</u> .....	217
5.2.2 <i>Utilização deficiente dos instrumentos de defesa do direito ao trabalho digno</i> .....	220

<b>5.2.3 Parte significativa das estatísticas, voltadas para que o Estado organize sua atuação, não medem o nível de cumprimento universal dos direitos fundamentais .....</b>	<b>223</b>
<b>5.2.3.1 <u>As estatísticas relacionadas à aferição do pleno emprego não oferecem dados úteis ao planejamento eficiente do cumprimento do direito fundamental ao trabalho, se analisados pelo rigor da ordem jurídica.....</u></b>	<b>227</b>
<b>5.3 Propostas legislativas já apresentadas.....</b>	<b>227</b>
<b>5.3.1 Projeto de Resolução n. 39, de 2004, do Senado Federal.....</b>	<b>227</b>
<b>5.3.2 Projeto de Lei do Senado n. 254, de 2005.....</b>	<b>228</b>
<b>5.3.3 Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Pleno Emprego (2007).....</b>	<b>229</b>
<b>5.4 Conclusões.....</b>	<b>231</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>232</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>234</b>

## INTRODUÇÃO

O *pleno emprego* é um dos principais objetivos dos Estados Democráticos de Direito capitalistas, inclusive do Brasil, onde foi constitucionalizado. De fato, sem trabalho, mesmo as discussões justralhistas tornam-se inócuas. Não obstante a importância do tema, inexistente conhecimento profundo de seus motivos, balizas de concretização e, até mesmo, do significado objetivo dessa expressão (*pleno emprego*) em nosso país.

Assim, neste estudo busca-se uma investigação abrangente sobre o direito universal ao trabalho e de seu corolário, o *pleno emprego*, a fim de, eliminando critérios subjetivos, chegar a uma definição objetiva do tema tratado, que seja atualmente válida para o Brasil.

No primeiro Capítulo são analisados os motivos – inclusive históricos – da importância da busca pelo *pleno emprego* no mundo capitalista, pois este é uma decorrência do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – e, no direito comparado, será realizada breve análise da legislação norte-americana de direito ao trabalho e busca do *pleno emprego*.

No segundo, é realizada análise análoga, tendo em vista, porém, as especificidades de nosso país. Neste Capítulo, introduz-se a legislação brasileira em vigor que determina a busca do *pleno emprego*.

No terceiro Capítulo, é realizado estudo aprofundado dessa legislação, a fim de se revelar, objetivamente, o que significa, no Brasil, a expressão *pleno emprego*, e como a norma jurídica vigente determina o que serve e o que não serve à sua concretização. A essa altura, são revelados os critérios objetivos de aferição do *desemprego* e do *subemprego*, situações que impedem a existência do *pleno emprego*, por serem contrárias aos valores positivados na ordem jurídica.

No quarto Capítulo, são apontadas algumas ilegalidades que atualmente se cometem contra a ordem jurídica nacional de busca do *pleno emprego*, e que desfavorecem sua concretização, pois criam critérios subjetivos onde a lei objetivamente determina que se faça de modo distinto. Nesse Capítulo, é feita uma análise crítica da atuação de órgãos de análise estatística e econômica, cujos atos interferem nas políticas públicas de *pleno emprego*.

Por fim, no quinto Capítulo sintetizam-se os entraves à concretização do *pleno emprego* no Brasil e apresentam-se algumas soluções práticas.

# 1 O PRINCÍPIO DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO NO DIREITO – LINHAS GERAIS

## 1.1 Considerações iniciais

Extrai-se da ordem jurídica nacional o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, já constitucionalizado: o inciso IV do art. 1º e o art. 170, *caput*, conjugado com seu inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), estabelecem que o trabalho humano é pilar da República e de sua ordem econômica, bem como responsável pela valorização do homem e pela garantia do *pleno emprego*, em um contexto social de livre-iniciativa.

Pela relação histórica desse princípio com as políticas de *pleno emprego*, justifica-se sua análise prévia, neste e no próximo Capítulo.

É certo que sua inteira dimensão não se explica, apenas, pela citada diretriz constitucional. Sua definição só pode ser moldada pela análise de todo o sistema normativo nacional – formado por normas já existentes antes da Constituição de 1988, as quais ela recepcionou.

Isso porque, em nações que pretendem consolidar o Estado Democrático de Direito, como o Brasil (CF/1988, preâmbulo e *caput* do art. 1º), somente as normas jurídicas poderão definir o alcance e os fins contidos no referido princípio, e não as regras ou tratados econômicos, sociológicos, estatísticos e outros tantos.

Por esse motivo, também, a dimensão do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* modificou-se e ainda pode modificar-se, na evolução da história, pois, enfim, está atada a um sistema que não é estático – e que ainda varia de acordo com o lugar.

Estabelece-se, assim, que neste Capítulo 1 serão informadas as linhas universais do citado princípio, e no Capítulo 2 será focado um espaço e tempo particulares: o Brasil contemporâneo e suas normas de atual vigência. Isso será determinante para, no Capítulo 3, definir-se a expressão *pleno emprego* (um corolário do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*).

## 1.2 Considerações sobre a metodologia e a terminologia na investigação do princípio

Assim, antes de tornarmos patente tal princípio em nosso *espaço e tempo* eleitos, vale revelar as linhas gerais da evolução da consciência histórica mundial que levou ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, pois influem em sua concepção contemporânea.

Por tal evolução de consciência ter sido trilhada em caminhos entrelaçados aos dos direitos fundamentais e suas garantias de concretude, a análise será realizada em analogia com estes.

Isso constitui uma estrutura específica de pensamento, da mesma forma que a conceituação ou a classificação dos próprios direitos fundamentais, que também se dá por estruturas de pensamento – que sequer são unívocas, mesmo em relação aos juristas brasileiros.

Tal se deve ao fato de que diferentes estruturas de pensamento foram, e ainda são, criadas com a finalidade de conceituar, classificar ou, simplesmente, explicitar os fenômenos. Os fenômenos, porém, são determinados apenas pelos fatos, por sua historicidade, ou seja, já são consumados. Assim, as estruturas de pensamento que buscam explicitá-los sempre serão meramente explicativas desses fenômenos e jamais suas determinantes.

Portanto, essa falta de consenso entre as estruturas de pensamento, mesmo em relação aos direitos fundamentais, em nada influencia a verdade e a essência do fenômeno ora investigado (o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*). Sendo meramente explicativas, inúmeras estruturas poderiam ser eleitas, a fim de explicitá-lo; mas, partindo da mesma história, todas vislumbrariam uma mesma verdade, ainda que sob enfoques distintos. Por isso, é determinante a preocupação, neste estudo, em fornecer dados históricos.

De fato, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* consolidou-se a partir de meados do século XX, quando uma ordem jurídica de coordenação democrática da economia passou a concretizar e generalizar direitos já existentes, mas que antes eram limitados em universalidade e efetividade. Embora as estruturas teóricas modernas das *gerações* ou *dimensões* dos direitos fundamentais tenham surgido posteriormente ao fenômeno investigado, elas podem ser usadas para melhor explicitá-lo – sobretudo sob a ótica jurídica, razão por que foram eleitas –, sendo eleita, mais especificamente, a estrutura de

explicitação das quatro dimensões dos direitos fundamentais a que Bonavides aderiu,<sup>1</sup> assim como outros constitucionalistas.<sup>2</sup>

Isso não impede, porém, que para uma explicitação ainda mais acurada do princípio investigado sejam utilizadas, eventualmente, outras estruturas de pensamento, desde que mantido o mesmo cuidado em se respeitar a análise histórica do fenômeno. Nesses casos, tais estruturas serão explicitadas no texto deste trabalho, evitando que o leitor seja surpreendido por alterações estruturais implícitas.

Como outro critério, adverte-se também que, em vez de *gerações* de direitos fundamentais, prefere-se o uso da expressão *dimensões*:

[...] o vocábulo ‘dimensão’ substituí, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturas, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.<sup>3</sup>

E, na tentativa de evitar outros equívocos de linguagem na leitura desta dissertação, deve-se especificar, ainda, o uso da expressão *poder público* e dois contextos de uso do termo *Estado*, do ponto de vista jurídico.

Notável, de início, que o termo *Estado* relaciona-se com a *ordem jurídica* que emana de si. Neste caso, nesta dissertação será utilizada a expressão *Estado-ordem-jurídica*. Quando, porém, tratar-se das instituições do Estado (que não são normas, mas sujeitos de direito) ou dos órgãos que as compõem, utilizar-se-á a expressão *Estado-sujeito-de-direito*.<sup>4</sup> Num Estado de Direito<sup>5</sup>, todas as relações jurídicas que envolvem o *Estado-sujeito-de-direito* são regidas

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, Capítulo 16.

<sup>2</sup> Há juristas que entendem haver apenas três gerações de direitos fundamentais, há os que entendem haver cinco. Longe de criticar estas correntes, deve-se registrar que a escolha da doutrina de Bonavides (que enxerga quatro gerações), em detrimento de outras, teve motivação unicamente didática. Como já exposto, importam os fatos, e o direito objetivo, que, na prática, não se alteram pela utilização de uma ou outra destas correntes teóricas. Mais relevante, ainda, é a conclusão que se chega, ao final deste capítulo: todas “gerações” de direitos fundamentais não passam de dimensões de uma mesma verdade.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 525.

<sup>4</sup> O uso dessas duas expressões, para significar um ou outro aspecto do *Estado*, é feito por Vilhena, a fim de evitar o que ele denomina “fenômeno da interpolação alternativa”. (VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 38).

<sup>5</sup> “Como rede de delimitação e compreensão de relações jurídicas de determinado grupo social, o Estado, declarando ou reconhecendo o direito só pode ser entendido como o Estado de Direito (*Rechtsstaat*). Como tal

pelo *Estado-ordem-jurídica* – que, enfim, subordina não apenas os seres de direito público, mas também os de direito privado.<sup>6</sup>

No caso deste estudo, voltado para o Estado de Direito – em especial o democrático –, essas distinções são fundamentais. Eis que, ao se falar do *poder público*, fala-se do poder que é reunido e coordenado (redistribuído) pelo *Estado-sujeito-de-direito*, mas sempre nos moldes determinados pelo *Estado-ordem-jurídica*.

Na prática, porém, pode ocorrer que, na execução dos atos que reúnem e redistribuem o *poder público*, os agentes e administradores públicos (que estão à frente dessas instituições) não realizem as determinações do *Estado-ordem-jurídica*, ou até mesmo conferiram à ordem jurídica uma interpretação antidemocrática.

Tal fenômeno é uma preocupação recorrente nesta dissertação, pois consiste em violação à ordem jurídica (e o *Estado-sujeito-de-direito* não pode se prestar a isso). Logo, os agentes públicos que agem contra o *Estado-ordem-jurídica*, traindo a própria teleologia do *Estado-sujeito-de-direito*, devem ser analisados separadamente da instituição que administram. De outra forma, corre-se o risco de se agregar a esta (e até mesmo à ordem jurídica que a lastreia) os efeitos de tais atos.<sup>7</sup>

Atualmente, esse vício tornou-se comum, no Brasil, sendo, ainda, espreado pelos periódicos nacionais.<sup>8</sup> No intuito, portanto, de evitar que o leitor traga, à leitura deste

conceitua-se o Estado fundado e organizado segundo normas jurídicas, ou seja, o que se estrutura em órgãos criadores, executores e aplicadores do direito e cujas esferas de ação vêm preestabelecidas, em sua contextura fundamental, no estatuto jurídico instituidor.” (VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 35).

<sup>6</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 50.

<sup>7</sup> De fato, os atos ilegais e antidemocráticos de certos agentes públicos mancham as instituições públicas em que se inserem, gerando, socialmente, dois efeitos: o descrédito da coletividade nestas e, simultaneamente, a atenuação da responsabilidade pessoal desse agente, que é diluída por toda a respectiva instituição, manchando-a. Na verdade, porém, as instituições (democráticas, em especial) são uma conquista histórica, sendo, portanto, portadoras de crédito. O agente público que age *contra legem* é que deve ser severamente responsabilizado e punido. De outra forma, corre-se o risco de tais conquistas serem tomadas por retrocessos: o *Estado*, a *ordem jurídica* e o próprio *poder público*, que são formados pela coletividade, em seu próprio benefício, passam a ser vistos como inimigos desta – um fenômeno social já notável no Brasil.

<sup>8</sup> Citando-se, apenas como exemplo, um exemplar da revista semanal VEJA (São Paulo, edição 2.026, ano 40, n. 37, 19 set. 2007): “Vergonha! Como o Senado enterrou a ética e salvou Renan Calheiros”, texto de capa; “Senado para quê? [...] O clube (o Senado) é uma instituição malsã porque, em vez de ao estado e à nação, tende a servir a si mesmo, a suas trapaças e a suas malfeitorias” (p. 142); “O Senado se anulou como instituição de poder na República ao curvar-se a uma decisão do governo e do partido do governo” (p. 52); “A absolvição de Renan diminuiu a credibilidade não só do Legislativo, mas de todos os poderes” (p. 53). Mas, no mesmo periódico, e num sentido contrário aos demais, o lúcido artigo de André Petry: “[...] Porque uma hora

trabalho, preconceitos advindos de fontes improfícuas a um texto jurídico, preferiu-se referir aos agentes e administradores do poder público de maneira destacada do termo *Estado*: ao longo do texto, será indicado, com clareza, quando os atos destas pessoas serão, ou não, expressão da evolução histórica da vontade coletiva que forma o Estado Democrático de Direito.

Assim, estabelecidos alguns critérios iniciais de concordância terminológica (e interpretativa), e explicitado o significante das expressões *poder público*, e do termo *Estado*, nos sentidos de *Estado-ordem-jurídica* e *Estado-sujeito-de-direito*, passa-se à explicitação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*.

### **1.3 Explicitação introdutória da evolução de consciência e de normatividade, formadoras do princípio da valorização do trabalho e do emprego**

Sua evolução foi análoga ao processo histórico de três momentos, revelado por Salgado, que também é inerente aos direitos fundamentais:

[...] em primeiro lugar, aparece a consciência desses direitos em determinadas condições históricas; em segundo lugar; a declaração positiva desses direitos como aceitação formal de todos, nas constituições, e, finalmente, sua realização, como concretos e eficazes.<sup>9</sup>

Seguindo tal estrutura, pode-se dizer que a consciência dos direitos que compõem o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* firmou-se quando da assunção, pela sociedade, da necessidade de empregar seu poder (o poder público) na coordenação da ordem econômica do Estado não apenas no sentido de proteger o trabalhador (pessoa), mas também de universalizar e efetivar a valorização do trabalho humano (atividade), que não é um fim em si, mas um meio essencial à efetividade, no sistema capitalista, da igualdade entre os homens

---

Renan vai embora. Mas fiquemos com o Senado. O Senado é nosso. Quem está pequeno e desmoralizado, maculado e diminuído, lanhado e podre são os senadores. Renan Calheiros e seus 40. O Senado não. Viva o Senado!” (p. 57).

<sup>9</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 16.

– que, por sua vez, é meio essencial à realização da dignidade humana, e pressuposto essencial de sua liberdade (este valor, sim, um fim em si mesmo). A declaração positiva do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* ocorreu em meados do século XX; sua realização (como “concreto e eficaz”), porém, não foi universal, ainda que considerado somente o mundo ocidental - e não bastasse tanto, tal princípio sofreu (e sofre) crises de efetividade, mesmo nos países que o adotaram como política pública.

As noções *liberdade e igualdade*, que foram introduzidas no parágrafo anterior, são essenciais ao princípio investigado. Neste caso, a citada “igualdade entre os homens” diz respeito ao *princípio da igualdade*, em sua acepção moderna – intensificada pelos constitucionalistas da atualidade –, ou seja, no sentido de igualdade fática, material, de igualdade de oportunidades. Bonavides, referindo-se a Leibholz, ressalta que, nesta fase da doutrina, “o princípio da igualdade não se trata, em rigor, de uma igualdade ‘perante’ a lei, mas de uma igualdade ‘feita’ pela lei, uma igualdade ‘através’ da lei”.<sup>10</sup> Cita, ainda, que as Cortes Constitucionais da Europa (nomeadamente a de Karlsruhe, na Alemanha) já interpretam o princípio da igualdade como a obrigação para o Estado de criar na sociedade uma igualdade fática. Num de seus arestos, esclarece: “quem quiser produzir igualdade fática deve aceitar por inevitável a desigualdade jurídica”.<sup>11</sup> Não é por acaso, assim, que, na Constituição nacional vigente, o art. 5º cita duas vezes termo *igualdade*: inicialmente, estabelece-se apenas a igualdade “perante a lei”, e, a seguir, em outro plano, em conjunto com outros direitos invioláveis, de semelhante natureza e teleologia: a realização da dignidade humana (inciso III do art. 1º da CF/1988).

Todas as assertivas acima, no entanto, extraem-se da explicitação do processo histórico que resultou nas contemporâneas noções de *liberdade e igualdade*, jungidas à democracia e que se confundem com a própria evolução da consciência das *dimensões* de direitos fundamentais (ou direitos humanos).

Em uma exposição sumária deste processo histórico (que será aprofundado nos próximos itens), pode-se dizer que a universalização da consciência e positivação dos direitos fundamentais teve, como ponto de partida, a Revolução Francesa, em que já se buscava (em teoria) a *liberdade e a igualdade* do homem. Na prática, porém, tais valores foram deturpados

---

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 341.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 343.

por um uso antidemocrático do poder público, passando a patrocinar o “Estado de Direito burguês” em vez de o *Estado de Direito democrático* (que, desde o início, se pretendia).

A desagregação social, resultante das mazelas desta resiliente ingerência de uma minoria no poder público acarretou a necessidade de reconhecimento, até mesmo jurídico, da desigualdade social. Isto inaugurou uma nova “dimensão” dos direitos (a segunda, dos direitos sociais). Ainda que não se negue a melhoria das relações sociais, decorrente da consciência desta nova dimensão de direitos, esta não foi concretizada em relação a todos, mesmo se considerado somente o espaço de cada país.

Apenas pela revelação da *terceira dimensão* desses direitos, na aplicação de meios concretos de efetividade do desenvolvimento humano, de forma generalizada (entre as pessoas de um país e, também, entre os próprios países) é que os citados valores se realizaram. Revelou-se, neste ponto, que os administradores do poder público coordenaram ações que atendiam aos valores que a história revelou, em benefício da coletividade – sendo o poder, portanto, usado de forma a favorecer a democracia, a quarta e última dimensão dos direitos fundamentais.<sup>12</sup>

Todo esse processo será a seguir explicitado, a fim de melhor entender a evolução de consciência – que gerou o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* em seu desenvolvimento histórico mundial – para, em seguida, chegar-se ao Brasil contemporâneo, no Capítulo 2.

Desde já, porém, torna-se perceptível que o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* ultrapassa os princípios informados pelos tradicionais Direitos Individual e Coletivo do Trabalho (contemporâneos da *segunda dimensão*), tragando-os e concedendo-lhes renovado fundamento – pois definiu-se na evolução do direito *do* trabalho para um direito *ao* trabalho, que é mais abrangente, porque universal – e, também, universalizador do primeiro (afinal, onde não há trabalho, não se pode falar em proteção ao mesmo).

---

<sup>12</sup> Daí que a democracia, exercida efetivamente, é a única forma de atingir os valores de *liberdade e igualdade* visados desde o início da formação dos Estados de Direito. Embora conceituada como a *quarta dimensão* dos direitos fundamentais, integrava o espírito que originalmente se pretendia, no uso do poder público – o que confirma o que se citou adrede: o uso da expressão *dimensão* é mesmo superior ao de *gerações*, pois, na *quarta dimensão* do mesmo direito fundamental, enxerga-se a idéia original da *primeira dimensão* antes de sua deturpação.

### 1.3.1 A primeira dimensão de direitos fundamentais: a corrupção na busca da liberdade e da igualdade universais, pela resiliência na administração antidemocrática do Poder Público

A primeira dimensão dos direitos fundamentais corresponde à posituação dos “direitos civis e políticos”,<sup>13</sup> por um povo que, consciente de que o poder público é formado por si, passa a rejeitar a opressão de uma minoria que se arrogava deste poder (encorpada, à época, nos “déspotas” e “nobres” do *Ancien Régime* francês).

Essa consciência foi se apurando no movimento *iluminista* do século XVIII, e em sua convicção na racionalidade humana<sup>14</sup> guiada pela democracia, como lastro do Estado de Direito:

Na área política, o poder do Estado deixou de ser concebido como força originada da vontade de Deus (*omnis potestas a Deo*) para ser entendido como força da vontade popular (todo poder emana do povo).<sup>15</sup>

Os enciclopedistas marcam um momento da mais alta significação no Iluminismo e preparam a fundamentação teórica dos princípios norteadores da Revolução Francesa: liberdade e igualdade.<sup>16</sup>

Essa Revolução explodiu em 1789, como “uma revolução *social* de massa”,<sup>17</sup> incrementada pela sua proposta teórica ecumênica<sup>18</sup>: pela primeira vez, pretendia-se universalizar os citados princípios (que já existiam, mas em algumas declarações “domésticas” de direitos, como a dos Estados Unidos da América (EUA)),<sup>19</sup> podendo-se dizer que a Declaração dela resultante correspondeu, em grande parte, à inauguração do constitucionalismo no Ocidente.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 517.

<sup>14</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 41.

<sup>15</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 20.

<sup>16</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 22.

<sup>17</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 85.

<sup>18</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 85.

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 516; SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 23.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 517.

As idéias que fundaram esta luta são chamadas, hoje, de *liberalismo clássico* – expressão que, no entanto, também carrega a corrupção de valores que sucedeu a Revolução, na qual se aniquilou a idéia original de *liberdade e igualdade*. A pretensa passagem de poder universalidade não frutificou na prática: logo após a Revolução, houve a transferência do controle do poder público, dos déspotas – e seus favorecidos “nobres”<sup>21</sup> – para a classe “média” ou burguesa, que encabeçava e coordenava o movimento “liberal”,<sup>22</sup> sem que isso representasse a democratização desse poder, mas, novamente, seu uso em prol dos interesses dessa nova minoria que o sucedeu no comando, e da urgência dessa minoria por reformas que não implicaram a melhoria direta das condições sociais em geral, mas apenas das próprias condições desta nova “classe”:

[...] as exigências do *burguês* foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. [...] Os homens eram iguais perante a lei e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas, se a corrida começasse sem *handicaps*, era igualmente entendido como fato consumado que os corredores não terminariam juntos.<sup>23</sup>

Por isso, a positivação dos direitos fundamentais, ainda que revelassem o que os juristas contemporâneos denominam de sua *primeira dimensão*,<sup>24</sup> não bastou, pois não foi efetivada em relação à universalidade.

A *liberdade e a igualdade* eram interpretadas, na administração do poder público, de forma a favorecer seus novos dirigentes (a burguesia) – que, assim, conseguiu constituir o novo sistema produtivo (o industrial), e o novo sistema econômico (que, a partir de 1860, já seria definitivamente conhecido como *capitalismo*<sup>25</sup>):

Quanto à igualdade econômica, embora discutida de certa forma, ela não foi consagrada pela Revolução Francesa, que era uma revolução burguesa.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções*: Europa 1789-1848, p. 86 a 88.

<sup>22</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções*: Europa 1789-1848, p. 91.

<sup>23</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções*: Europa 1789-1848, p. 91, grifos no original. Sobre o termo *handicaps*, palavra inglesa constante na passagem, traduz-se numa consciência da desigualdade dos “competidores”, acarretando a concessão, aos desfavorecidos, de vantagens sobre os mais favorecidos, de acordo com o nível de sua desigualdade, a fim de tornar iguais as chances de vitória.

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 517.

<sup>25</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era do capital*: 1848-1875, p. 19.

<sup>26</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 35.

A grande revolução de 1789-1848 foi o triunfo não da ‘indústria’, como tal, mas da indústria *capitalista*; não da liberdade e da igualdade, em geral, mas da ‘classe média’ ou da sociedade ‘*burguesa liberal*’; não da economia ‘moderna’ ou do Estado ‘moderno’, mas das economias e Estados em uma determinada região geográfica do mundo (parte da Europa e alguns trechos da América do Norte).<sup>27</sup>

As massas pobres, a maioria da população<sup>28</sup> dos referidos Estados (que passou, durante o processo de urbanização e industrialização dos séculos XVIII e XIX, a constituir a classe “baixa”, ou proletariado), permaneceram oprimidas; agora, pelo uso antidemocrático do poder público, que atendia apenas às reformas que favoreciam os liberais-burgueses:

[...] havia muito mais pobres que, diante da catástrofe social que não conseguiam compreender, empobrecidos, explorados, jogados em cortiços em que se misturavam o frio e a imundície, ou nos extensos complexos de aldeias industriais de pequena escala, mergulhavam na total desmoralização. [...] O alcoolismo em massa, companheiro quase invariável de uma industrialização e uma urbanização bruscas e incontroláveis, disseminou uma ‘peste de embriaguez’ em toda Europa.

[...] A conseqüência mais patentes desta deterioração urbana foi o reaparecimento de grandes epidemias de doenças contagiosas [...]. Os terríveis efeitos deste descuido foram tremendos, mas as classes média e alta não o sentiram [...] o desenvolvimento urbano foi um gigantesco processo de segregação de classes, que empurrava os novos trabalhadores pobres para as grandes concentrações de miséria alijadas nos centros de governo e dos negócios, e das novas áreas residenciais da burguesia. [...] A bebida não era o único sinal desta desmoralização. O infanticídio, a prostituição, o suicídio e a demência têm sido relacionados com este cataclismo econômico e social [...].<sup>29</sup>

É notável, de fato, que os “códigos da Sociedade civil”, decretados nesta época pela burguesia<sup>30</sup> (como o napoleônico, pedra angular de todo direito civil *clássico*), falharam em evitar essa citada catástrofe social, marcada pela explícita desigualdade fática entre as pessoas.<sup>31</sup> As normas contratualistas da sociedade civil não serviam para tornar a

<sup>27</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 16.

<sup>28</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era do capital: 1848-1875*, p. 294-295.

<sup>29</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 282-284.

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, p. 150.

<sup>31</sup> Que, resguardadas as devidas proporções, ainda ecoa mais de 150 anos depois, no Brasil, país que atualmente abriga condições de vida extremamente desiguais, conforme relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2006: no Brasil, 45,8% da renda nacional está concentrada nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto os 10% mais pobres concentram, apenas, 0,8% da renda nacional; 22% da população vive em miséria absoluta, abaixo na linha da pobreza – sendo que, de toda população nacional, 21,2% vive com menos de USD 2,00, ao dia (e, mais precisamente, 7,5% da população vive com menos de USD 1,00, ao dia); 8% da população nacional esta subnutrida. (UNITED NATIONS (UN). *The human development report*, p. 50, 292, 306).

universalidade realmente “livre” e “igualitária”, pois não consideravam as patentes desigualdades sociais, havendo, já, “a convicção de que os códigos civis não continham uma resposta adequada às questões levantadas pelo trabalho humano e pelas relações que (*este*) gerava [...]”.<sup>32</sup> Enfim, “[...] o Direito Civil não havia considerado que o trabalho representasse um valor em si mesmo que merecesse ser objeto de proteção jurídica”.<sup>33</sup>

Por isso, mesmo reconhecendo-se que igualdade apenas “jurídica” já era um avanço, em relação ao período que precedeu o *liberalismo clássico*, havia de se admitir também que “em sua igualdade majestática a lei proíbe tanto ao rico quanto ao pobre dormir embaixo das pontes, esmolar nas ruas e furtar pão”.<sup>34</sup> A mera igualdade perante a lei ainda estava, portanto, longe de universalizar, de fato, a “liberdade” e a “igualdade” (material) que o povo necessitava.

Mesmo em países de direito consuetudinário, como os EUA, imperavam as desigualdades, permitidas pela interpretação “clássica” da liberdade: de mercado, mas não humana. Cita-se, como exemplo, o julgamento, em 1857, do caso *Scott v. Stanford*, em que a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de uma lei federal, que proibira a escravidão nos territórios:

Entendeu o então *Chief Justice* Taney, relator do caso, que esse dispositivo era contrário à 5ª. Emenda (‘ninguém poderá ser privado da vida, bens ou liberdade sem o devido processo legal, nem a propriedade poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização’), pois, se fosse aplicado estaria permitindo que um cidadão (proprietário do escravo) pudesse ser privado de seus bens e de sua propriedade (escravo), sem o devido processo legal. Esta decisão entendeu que os escravos deveriam ser considerados bens e não cidadãos.<sup>35</sup>

Essa interpretação jurídica, que dava guarida à escravidão, abalou, por muito tempo, a confiança do povo na Suprema Corte<sup>36</sup> e foi o principal motivo da “Guerra da Secessão”,<sup>37</sup> uma desagregação social sem precedentes, naquele país.

---

<sup>32</sup> BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *O particularismo do direito do trabalho*, p. 163.

<sup>33</sup> BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *O particularismo do direito do trabalho*, p. 16.

<sup>34</sup> FRANCE, Anatole, *apud* RADBRUCH, Gustav, *Introdução à ciência do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 107.

<sup>35</sup> MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da constituição*, p. 100.

<sup>36</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 66, *apud* MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da constituição*, p. 100.

Portanto, a resposta imediata à desigualdade social – produto desta histórica resiliência de interpretações antidemocráticas – era uma equivalente perenidade do quadro de revoltas sociais, levadas adiante, em sua maioria, pelo proletariado:

A situação dos trabalhadores pobres, e especialmente do proletariado industrial que formava seu núcleo, era tal que a rebelião não era somente possível, mas virtualmente compulsória. Nada foi mais inevitável na primeira metade do século XIX que o aparecimento dos movimentos trabalhista e socialista, assim como a intranquilidade revolucionária das massas.<sup>38</sup>

### **1.3.2 A segunda dimensão de direitos fundamentais: fase incipiente do princípio da valorização do trabalho e do emprego**

Assim, após a Revolução Francesa, sucedeu o “meio século mais revolucionário da história até hoje registrado”.<sup>39</sup> A universalização dos direitos fundamentais de *primeira dimensão* nas Constituições, mas não na realidade social, gerou a necessidade de se blindar o conceito de *liberdade* de tanta interpretação anti-social, para que melhor atendesse às massas, em vez de precarizá-las.

A intensificação dos conflitos sociais foi acompanhada de um progressivo fortalecimento da organização dos trabalhadores: o “trabalhismo organizado”. Este começou, a partir de 1870, “a parecer um ator permanente na cena industrial, em vez de aparecer apenas como um extra”.<sup>40</sup> Tudo isso representou o sinal da urgência de uma nova interpretação dos direitos fundamentais, sua *segunda dimensão*, a fim de corrigir a deturpação aos valores de *liberdade e igualdade*.

Embora sob diferentes formas de organização política, a partir de 1918 configurou-se aquele novo paradigma, que visava fundamentalmente a consagração dos novos “direitos de segunda geração” (direitos coletivos e sociais), mas também a redefinição e a materialização dos de primeira geração (os direitos individuais). A liberdade deixa de ser considerada o direito de se fazer tudo o que não seja proibido

---

<sup>37</sup> HOBSBAWM, Eric. *A era do capital: 1848-1875*, p. 203.

<sup>38</sup> HOBSBAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 285.

<sup>39</sup> HOBSBAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*, p. 409.

<sup>40</sup> HOBSBAWM, Eric. *A era do capital: 1848-1875*, p. 303.

por um mínimo de leis, baseando-se agora na existência de todo um conjunto de leis sociais que internalizam uma igualdade não mais apenas formal, mas tendencialmente material e que dão tratamento juridicamente privilegiado ao lado social ou economicamente mais fraco das relações sociais. Os direitos individuais são relativizados, deixando de ser vistos como verdades absolutas, de cunho racional. A propriedade privada não é admitida mais em termos absolutos, ficando condicionada ao seu uso em conformidade com sua função social.<sup>41</sup>

Enfim, os direitos civis, que pressupunham uma fantasiosa igualdade entre toda espécie de contratantes, não serviam à revoltosa classe trabalhadora – o que tornou necessária a positivação de direitos ancorados na nítida realidade da desigualdade social (determinando, assim, tratamento distinto aos contratantes – pelos já citados *handicaps*) e que, mesmo dizendo respeito a relações entre particulares, eram cogentes, imperativos.

O liberalismo considerou que sua regulamentação (*a do capital e trabalho*) deveria ser deixada à vontade de cada trabalhador e patrão e por isso consignou no Código Napoleônico o princípio da autonomia da vontade. A injustiça e desigualdade social que esta pretensa autonomia de vontade produziu fizeram com que o Estado intervisse para garantir aos trabalhadores um mínimo de vida.

[...] Assim iniciou-se a transformação do Direito do Trabalho, *jus dispositivum* no Código Napoleônico, para o Direito do Trabalho como *jus cogens* [...].<sup>42</sup>

Desaparece a distinção ontológica entre o Direito Público e o Direito Privado, a qual subsiste para fins meramente didáticos. Todo o Direito assume dimensão pública, imposição de um Estado colocado acima da sociedade, uma sociedade amorfa, carente de acesso à saúde ou à educação. O Estado subsume toda dimensão do público e tem que prover os serviços inerentes aos direitos da segunda geração à sociedade.<sup>43</sup>

Essa nascente imperatividade, que já era ínsita ao Direito Penal (mas até então inédita na ordem justralhista, ainda restrita aos códigos e princípios do direito civil), é um divisor de águas nas relações jurídicas empregatícias – vindo a, progressivamente, definir a própria autonomia do Direito do Trabalho sobre os demais ramos do Direito.

---

<sup>41</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. *A tutela antecipatória e específica das obrigações de fazer e não fazer e a efetividade da jurisdição: aspectos constitucionais, cíveis e trabalhistas*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001, p.47.

<sup>42</sup> CUEVA, Mario De La. *Derecho mexicano del trabajo*. México, 1943, t. 1, p. 222, *apud* RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*, p. 149.

<sup>43</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. *A tutela antecipatória e específica das obrigações de fazer e não fazer e a efetividade da jurisdição: aspectos constitucionais, cíveis e trabalhistas*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001, p.47.

Representando o processo histórico por que passou a coletividade, a nova interpretação é de que as relações de emprego passam a ser consideradas de *ordem pública*.

Esse contexto que, para os trabalhadores, foi inaugurado pela lei inglesa *Peels Act*, de 1802, evoluiu para a positivação, no início do século XX, da *segunda dimensão* dos direitos fundamentais, a do *constitucionalismo social*, fortemente vinculado ao citado princípio da igualdade, numa concepção cada vez mais semelhante à moderna (já anteriormente explicitada) – princípio do qual os direitos sociais “não se podem separar, pois fazê-lo seria equivalente a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.<sup>44</sup>

De fato, as revoltas sociais tiveram forte influência na edição dos seus direitos protetivos, e o mesmo ocorreu no processo de positivação das primeiras *Constituições sociais*: a do México, de 1917, e a alemã de Weimar, de 1918, que foram promulgadas no decorrer de longos episódios de perturbação social – ainda mais motivados pela implantação, na Rússia, da proposta de um novo modo de produção, distinto do capitalista:

A antecipada falência do modelo do constitucionalismo clássico começou a tornar-se mais evidente a partir do fim da primeira guerra e, notadamente, a partir de 1917, quando o sucesso da Revolução Russa e o modo de produção socialista passaram a inspirar e motivar a classe trabalhadora de todo o mundo.<sup>45</sup>

A Constituição do México configura o reconhecimento e a positivação, em sede constitucional, das reivindicações e dos princípios inspiradores da Revolução Mexicana, iniciada em 1910’ [...] ‘apesar de a elaboração de um novo texto constitucional não ter sido, de fato, um dos objetivos da Revolução Mexicana, não é menos exato afirmar que o texto constitucional que sobreveio à dita revolução deu expressão máxima às aspirações por ela reivindicadas.’<sup>46</sup>

Assim como a Constituição Mexicana que cronologicamente lhe antecedeu, também a Constituição de Weimar nasceu num período de profundas perturbações sociais. [...] levantes começam a eclodir em toda a Alemanha, levantes esses que, agora, além de decorrerem da miséria e da crise social internas, eram também inspirados pelo recente e próximo exemplo da União Soviética.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 518.

<sup>45</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 103.

<sup>46</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 107 e 108.

<sup>47</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 113.

É nesse contexto que os “direitos sociais”, positivados em normas imperativas pela ordem pública (*Estado-ordem-jurídica*) passaram a balizar a utilização do poder público (*Estado-sujeito-de-direito*) não apenas para cobrar impostos ou reprimir crimes contra a vida e o patrimônio, mas também para coibir a precarização e a *coisificação* do ser humano.

Entre os citados direitos sociais, encontra-se aquele que, mais especificamente, protege a classe “proletária”, denominado, *lato sensu*, “Direito do Trabalho”. Daí a indissociabilidade de suas normas ao princípio protetivo (que, neste caso, restringe-se à pessoa do trabalhador). Proteger o trabalhador não é fim em si mesmo, mas um meio que, entre as possibilidades apresentadas no amplo contexto histórico, foi eleito viável à concretização da igualdade (material) e da liberdade, pois, enfim, o próprio trabalho não é fim em si, mas meio de atingi-la:

Há uma razoável concordância sobre o fato de que o homem surgiu trabalhando. Com o trabalho o homem produziu suas condições de vida, e se produziu.<sup>48</sup>

O trabalho é meio para alcançar o desenvolvimento das pessoas como ser biológico e livre, pois é através dele que o homem domina a natureza. Ainda que esse domínio se dê por necessidade, seu resultado é moral, no sentido de libertar-se [...].<sup>49</sup>

Na liberdade, concretiza-se a dignidade humana – o verdadeiro fim, em si.<sup>50</sup> Nesse sentido, o fundamento da *segunda dimensão* dos direitos sociais é revelado por Bonavides:

Os direitos fundamentais não mudaram, mas se enriqueceram de uma dimensão nova e adicional com a introdução dos direitos sociais básicos. A igualdade não revogou a liberdade, mas a liberdade sem a igualdade é valor vulnerável. Em última análise, o que aconteceu foi a passagem da liberdade jurídica para a liberdade real, do mesmo modo que da igualdade abstrata se intenta passar a igualdade fática.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> GUEDES NETO, Antônio Duarte. *Sociedade e interesse, os falsos antípodas do Direito*, p. 2.

<sup>49</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 45. Daí, que as teorias que consideram “opressiva”, “penosa” ou “escravagista” a natureza de qualquer trabalho humano incorrem em confusão de dois opostos, tomando o trabalho precário pelo trabalho digno. Assim, mesmo quando bem-intencionadas, em vez de se concentrarem em eliminar o trabalho indigno (imposto como fim em si) e promover o trabalho libertador (que é um meio de dignificação), acabam revoltando-se contra toda forma de trabalho, mesmo aquela essencial à dignidade do ser humano.

<sup>50</sup> Reconhece-se, porém, que determinados coordenadores do poder público ainda pareçam apreender a importância da *dignidade humana* como um mero meio, ou fórmula, de pacificação social – e não como um fim em si.

<sup>51</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 343.

O ingresso dos direitos sociais nas prioridades da ordem jurídica como direitos fundamentais à igualdade e à liberdade é marcante num Estado de Direito, pois marca o reconhecimento de anseios históricos que a Revolução Francesa de 1789 havia prometido, mas não positivou.

O reconhecimento histórico desses anseios é, então, juridicamente apreendido: num Estado de Direito, é a norma que condiciona todas as relações jurídicas, dos atos dos administradores do poder público, até, em certo grau, os dos próprios particulares – que têm autonomia de vontade, mas naquilo que a norma permite ou não proíbe.

Esses conceitos são explicitados por Vilhena: num Estado de Direito, é a norma (*Estado-ordem-jurídica*) que rege todas as relações jurídicas, quer entre particulares (onde a norma pode permitir, proibir, ou simplesmente não obstar a autonomia da vontade das partes), quer entre estes e o *Estado-sujeito-de-direito* (que são as instituições do Estado, que existem para administrá-lo, e para dar eficácia à ordem jurídica, dentro do *poder-dever*<sup>52</sup> que esta impõe aos agentes de tais instituições).

Os sujeitos de uma relação jurídica não se subordinam, entre si, apenas se relacionam. Ambos, porém, subordinam-se à norma, que cria e rege as relações jurídicas:

Não por outras razões sustentam *Nawiasky* e *Kelsen*, com toda propriedade, que existe subordinação (jamais será exaustivo repetir) à norma jurídica. [...] Jamais alguém obriga ou se obriga. Obrigar pode, apenas, a ordem jurídica.<sup>53</sup>

Geralmente, nas relações jurídicas de direito privado, o Estado está presente como ordem jurídica, inoculando, na vontade dos indivíduos, a vontade da norma, para assegurar determinada eficácia ou cortá-la em inúmeras situações de modo diverso por eles dispostas.<sup>54</sup>

De fato, desde a época da inserção das relações jurídicas nos códigos civis (em que já estava estabelecido o Estado de Direito), não era mais possível dizer que havia subordinação

---

<sup>52</sup> Neste estudo, a expressão *poder-dever* (de agir) será tomada no sentido revelado por Meirelles: “O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. [...] A propósito, já proclamou o colendo TFR que ‘o vocábulo *poder* significa *dever* quando se trata de atribuições de autoridades administrativas” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 89-90).

<sup>53</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 105.

<sup>54</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 93.

do empregado ao empregador, pois ambos relacionavam-se juridicamente, subordinando-se apenas à norma, que distribuía as liberdades de ambos em direitos e obrigações. Naquela época, porém, falhou-se em se reconhecer (juridicamente) a desigualdade dos contratantes, o que gerou a mercantilização do trabalho humano.

Isso, enfim, não refletia o grau de consciência adquirida pela coletividade (pela dialética histórica já apontada) e apenas veio a ser reparado quando da regulação da contratação do trabalho humano pelos “direitos sociais” que, reconhecendo a desigualdade social (e, portanto, a dos contratantes), positivaram uma ordem jurídica mais realista, de “condições mínimas” para que o empregador possa aproveitar o trabalho do empregado (o que repercutiu na clássica expressão “patamar civilizatório mínimo”, de Delgado<sup>55</sup>).

E nada disso seria possível sem que tais condições fossem tornadas imperativas pela ordem pública (o que repercutiu no *princípio da imperatividade das normas trabalhistas*<sup>56</sup>). Assim, a norma social proíbe atos de renúncia de tais “condições mínimas”, pelos particulares, e ainda condiciona o *Estado-sujeito-de-direito*, de duas maneiras: quando acionada para restabelecer sua eficácia social (pelo exercício de direito subjetivo pela parte), e quando torna o *Estado-sujeito-de-direito* incondicionalmente integrante da relação jurídica iniciada entre os particulares (como, por exemplo, pela determinação da ordem jurídica de que o *Estado-sujeito-de-direito* fiscalize continuamente a sua efetividade social, nestas relações entre os particulares).<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 117.

<sup>56</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*, p. 46-47.

<sup>57</sup> Atualmente, nas relações de trabalho brasileiras, isso pode ser visto nas determinações de fiscalização *ex officio* do Ministério do Trabalho, presentes na ordem jurídica nacional, como o art. 626, da CLT.

### 1.3.3 A terceira dimensão de direitos fundamentais: fase de consolidação do princípio da valorização do trabalho e do emprego: a universalidade e a efetividade da liberdade e da igualdade

Retomando o contexto histórico que ora se desenvolve, pode-se afirmar que, na fase inicial da constitucionalização social, os direitos sociais passaram a influenciar o uso do poder público, sobretudo porque o contexto ainda era o de um interminável fluxo de revoltas sociais, que acanhavam a “clássica” interpretação burguesa da “liberdade” sem igualdade, motivadora da “distância imensa – e intransponível”<sup>58</sup> que, no capitalismo, separava a classe “baixa”, do *mundo burguês*.

No entanto, foi notável que, mesmo a consciência positivada dos direitos sociais (a *segunda dimensão*), por si só, não bastou para a eliminação da tradicional discricionariedade no uso do poder público por seus administradores, preocupados não com os anseios extraídos da evolução histórica da consciência da coletividade, mas apenas com os anseios da minoria burguesa.

Bonavides aponta que, de fato, os direitos sociais passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade, ou tiveram eficácia duvidosa, enquanto tais administradores do poder público alegavam que estes nem sempre eram resgatáveis pelo Estado (*sujeito-de-direito*), “por exigüidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos”,<sup>59</sup> sendo

remitidos à chamada esfera programática, em virtude de não conterem para sua concretização aquelas garantias habitualmente ministradas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos de liberdade. Atravessaram, a seguir, uma crise de inobservância e execução [...].<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era do capital: 1848-1875*, p. 319.

<sup>59</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 518.

<sup>60</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 518.

Havia, enfim, um colapso entre o que preceituavam as novas *Constituições sociais* e a realidade enfrentada pela sociedade: “O Estado liberal estava morto, mas o Estado social ainda não havia nascido”.<sup>61</sup>

Pela inapetência na concretização dos direitos sociais, sobretudo até o fim da década de 1940, mesmo nos países centrais do capitalismo, os efeitos da desagregação social persistiram (em especial, as revoltas). A desigualdade continuava numa Europa em que a (primeira) guerra gerou ainda mais sofrimento para os para os pobres, até mesmo trabalhadores:

Com efeito, a Revolução Mexicana iniciou-se em 1910, e o período de agitações sociais e políticas no México estendeu-se por quase vinte e três anos após a promulgação da Carta Política de 1917.<sup>62</sup>

A reforma constitucional do texto alemão, de 3/11/1918, que determinou a parlamentarização da Alemanha [...] não conteve o fluxo das agitações sociais (BRUNET, 1921, p. 32-33).<sup>63</sup>

Aparentemente, só era preciso um sinal para os povos se levantarem, substituírem o capitalismo pelo socialismo, e com isso transformarem os sofrimentos sem sentido da guerra mundial em alguma coisa mais positiva: as sangrentas dores e convulsões do parto de um novo mundo. A Revolução Russa, ou, mais precisamente, a Revolução Bolchevique de outubro de 1917, pretendeu dar ao mundo esse sinal. Tomou-se portanto tão fundamental para a história deste século quanto a Revolução Francesa de 1789 para o século XIX.<sup>64</sup>

Em resumo, percebe-se que tal qual ocorrido na positivação da *primeira dimensão* dos direitos fundamentais, a *segunda dimensão* – mesmo já revelando acepções mais específicas da *liberdade e igualdade*, na consciência dos indivíduos – também sofria de falta de efetividade, em diversos graus, impeditiva de sua pretensa universalidade de fato. Isso explicava a perenidade dos conflitos sociais, mesmo passado quase um século e meio da Revolução Francesa de 1789.

---

<sup>61</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. *A tutela antecipatória e específica das obrigações de fazer e não fazer e a efetividade da jurisdição: aspectos constitucionais, cíveis e trabalhistas*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001, p.48.

<sup>62</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 108.

<sup>63</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 114.

<sup>64</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 62.

Na prática, a *efetividade social* universal dos direitos fundamentais ocorreria apenas quando da concretização das dimensões seguintes desses direitos em algumas nações, em meados do século XX. Nas demais, nem isso.<sup>65</sup>

Na análise desse período da história, é notável como a persistente situação da inexistência prática da universalidade dos direitos – que se pretendiam absolutos – explicava por que, nos países desenvolvidos, na primeira metade do século XX, o proletariado continuava agitado – e a Revolução Russa, deflagrada de 1917-1921, trouxe renovada inspiração ao proletariado da época, por indicar um aparente sucesso da luta desta “classe” sobre o liberalismo de mercado.

Em suma, pode-se dizer que, no *constitucionalismo social*, já existia a idéia de justiça atrelada à liberdade (repelindo as interpretações do *liberalismo clássico*). Tal idéia, porém, permanecia abstrata, porque não era promovida pelo poder público, conforme revela Salgado, em análise de tal período: “Justo é repartir igualmente o maior dos bens, a liberdade. Contudo, a idéia de justiça como tarefa política de realização da igualdade e da liberdade permanece abstrata e não atinge todos os homens.”<sup>66</sup>

Esse fato (ineficácia do *constitucionalismo social*) contribui para as agitações sociais da época, sendo agravado pela instabilidade do sistema econômico capitalista (que alternava entre épocas de declínio e prosperidade<sup>67</sup>) que passa, de 1929 a 1933, por sua crise mais arrasadora da história,<sup>68</sup> mergulhando os povos de seus países centrais e grande parte do mundo<sup>69</sup> (mas não o socialista) num período de forte declínio social, marcado pelo desemprego em massa e pelo abalo de todo sistema produtivo e empresarial, por cerca de uma década – o que também levou uma boa parte do empresariado à miséria.<sup>70</sup>

Não foi surpresa, portanto, que os próprios coordenadores do poder público passassem à descrença no modelo “liberal”, que se provou insustentável, decretando, assim, sua condenação:

---

<sup>65</sup> A título ilustrativo: mesmo no Brasil contemporâneo, em que a sociedade, desde 1943, conta com uma sólida codificação de direitos sociais, destinados ao trabalhador – muitos destes já constitucionalizados –, mais da metade da *população economicamente ativa* trabalha na informalidade, afastada da maioria desses direitos, conforme dados relativos ao período de 1992-2004, apurados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (IPEA. *Brasil: O estado de uma nação*, p. 339)

<sup>66</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 42.

<sup>67</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 92.

<sup>68</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 92.

<sup>69</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 96.

<sup>70</sup> HUNT, E.K; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*, p. 164-165.

A Grande Depressão confirmou a crença de intelectuais, ativistas e cidadãos comuns de que havia alguma coisa fundamentalmente errada no mundo em que viviam. Quem sabia o que se podia fazer a respeito? Certamente poucos dos que ocupavam cargos de autoridade em seus países e com certeza não aqueles que tentavam traçar um curso com os instrumentos de navegação tradicionais do liberalismo secular ou da fé tradicional, e com cartas dos mares do século XIX, as quais era claro que não se devia mais confiar. Até onde se podia confiar nos economistas, por mais brilhantes que fossem, quando demonstravam, com grande lucidez, que a Depressão em que eles mesmos viviam não podia acontecer numa sociedade de livre mercado propriamente conduzida [...]?<sup>71</sup>

Foi “o mais trágico episódio na história do capitalismo. Contudo, deve-se mencionar desde já sua mais significativa implicação em longo prazo. Numa única frase: a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”.<sup>72</sup>

Três opções competiam agora pela hegemonia intelectual-política. O comunismo marxista era uma. Afinal, as previsões do próprio Marx pareciam estar concretizando-se, como a Associação Econômica Americana ouviu em 1938, e, de maneira ainda mais impressionante, a URSS parecia imune à catástrofe. Um capitalismo privado de sua crença na otimização de livres mercados, e reformado por uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada social-democracia de movimentos trabalhistas não comunistas, era a segunda, e, após a Segunda Guerra Mundial, mostrou-se a opção mais efetiva. Contudo, a curto prazo não era tanto um programa ou alternativa política consciente quanto uma sensação de que, uma vez terminada a Depressão, jamais se deveria permitir que tal coisa voltasse a acontecer, e, no melhor dos casos, uma disposição de experimentar estimulada pelo evidente fracasso do liberalismo clássico do livre mercado. [...] Uma teoria alternativa à economia de livre mercado em bancarrota estava ainda em elaboração: *General theory of employment, interest and money* [Teoria geral de emprego, juro e dinheiro], de J. M. Keynes, a mais influente contribuição a ela, só foi publicado em 1936.<sup>73</sup>

Assim, consolidou-se a consciência de que a coordenação do poder público deveria incluir, também, severo direcionamento da economia – ainda que se repudiasse o comunismo marxista como opção a um sistema capitalista falido. O radical e ensaísta pacote social do *New Deal* (implementado nos EUA de 1933 a 1937) representava a segunda opção supracitada por Hobsbawm. A terceira seria a implantação, partir do final da década de 1940, da pioneira teoria de J. M. Keynes, “de crescimento econômico numa economia capitalista

---

<sup>71</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 106-107.

<sup>72</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 99.

<sup>73</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 111.

baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida”.<sup>74</sup>

Nesse cenário, os direitos sociais, ou a *segunda dimensão* dos direitos fundamentais, foram, enfim, favorecidos pela inédita crença, por parte das autoridades, de que sua efetivação era essencial ao crescimento econômico capitalista – e, por conseqüência, do próprio burguês, que neste período estava aturdido pela recém-comprovada inutilidade das teorias do “liberalismo de mercado”.

Isso contribuiu, em especial, a partir do final da década de 1940, para a universalização dos direitos sociais e para sua concretude: passou a interessar<sup>75</sup> aos administradores do poder público que todas as pessoas, sem exceção, tivessem oportunidades de prosperar (como empregados, ou na livre-iniciativa) e que seu trabalho fosse valorizado, a fim de transformá-lo num consumidor que sustentasse o mercado. De fato, as revoltas sociais, aliadas à quebra do sistema econômico, não lhes deixava outra saída.

Notável, portanto, que, independentemente da razão imediata (econômica), o *princípio da igualdade* foi efetivado como nunca, dando o tom correto ao *princípio da liberdade*, pelo investimento dos poderes públicos na sociedade, generalizando a satisfação das necessidades coletivas, e, enfim, o próprio poder dos indivíduos, mas de forma universal.

[...] passa-se ao novo paradigma do Estado Social ou de Bem-Estar Social, correspondente à crescente sofisticação da estrutura da sociedade. As concepções de Estado e de Direito são remodeladas: busca-se a materialização do Direito e, por isso mesmo, o Estado tem sua área de atuação extraordinariamente ampliada (para abranger tarefas vinculadas às novas finalidades econômicas e sociais que agora lhe são atribuídas, o que por sua vez faz com que o próprio ordenamento jurídico ganhe um novo grau de complexibilidade.<sup>76</sup>

De fato, mesmo no capitalismo, passou a caber parte da estrutura conceptual marxista,

---

<sup>74</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 276.

<sup>75</sup> Acerca da relação dos “interesses”, como um dos inegáveis fundamentos do Direito, revela Guedes Neto: “As estruturas e ferramentas socialmente engendradas geram os padrões econômicos, políticos, culturais: a infra-estrutura é condicionadora da eleição dos interesses, sejam sociais, sejam “individuais”. Estes, por seu lado, são originados nos mesmos condicionamentos da vida cultural. Temos *tout court*, a esfera pública. [...] Se na base da estrutura econômica e cultural da sociedade está a infra-estrutura homogeneizadora da produção de interesses, no ápice estará a esfera disciplinadora dele” (GUEDES NETO, Antônio Duarte. *Do interesse como um dos fundamentos do Direito*, p. 299).

<sup>76</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. *A tutela antecipatória e específica das obrigações de fazer e não fazer e a efetividade da jurisdição: aspectos constitucionais, cíveis e trabalhistas*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001, p.47.

pela qual a liberdade individual pertence à região da superestrutura da vida social humana, cuja infra-estrutura são as condições materiais de vida, que devem merecer o tratamento do Estado, em primeiro plano. Daí a consagração, como 'direitos humanos' fundamentais, do direito ao trabalho, do direito à saúde e do direito à educação com indicação dos instrumentos necessários à sua execução. Sem o privilégio desses direitos *e os meios de sua execução*, quaisquer outro seriam apenas formais.<sup>77</sup>

Esse inédito favorecimento dos direitos sociais pelos coordenadores do poder público resultou numa política de fortalecimento social. O trabalhador (dos países centrais do capitalismo), valorizado para ser um consumidor de poder aquisitivo, recebeu poder para também emancipar-se (libertar-se) como ser humano.

E tudo isso refletiu na posituação da nova consciência de generalização e concretização dos direitos sociais – que, posteriormente, consolidaria os direitos fundamentais de *terceira dimensão*:

Com efeito, um novo pólo de alforria do homem se acrescenta historicamente aos de liberdade e igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção de interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo de termos de existencialidade concreta.<sup>78</sup>

Um desses direitos de *terceira dimensão* é o “direito ao desenvolvimento”. Referindo-se a Mbaya, Bonavides expõe que “o direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estados como a indivíduos” – e que, em relação a estes, “ele se traduz numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada”.<sup>79</sup>

Souza revelava, há mais de dez anos:

Tomar o tema ‘Emprego – Desemprego – Recessão – Reemprego’ pela ótica dos Direitos Econômicos, dentre os Direitos Humanos, exige que sejam situadas algumas premissas fundamentais [...]:

---

<sup>77</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 41, grifo nosso.

<sup>78</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 523.

<sup>79</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 524.

a) A indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos econômicos, sociais e culturais, visto como a temática proposta assume natureza político-econômica cuja abrangência exige tal condição, além de estarem consideradas naqueles diplomas [...].

b) A Declaração sobre Direito ‘ao’ desenvolvimento, das Nações Unidas, de 1986, qualifica-o como um ‘direito humano inalienável’. Seus ‘sujeitos’, participantes ativos e beneficiários são a ‘pessoa humana e todos os povos’, que assim ‘ficam habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, e com ele contribuir e dele desfrutar, e no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados’.

Desta forma, ficam atribuídas aos Estados as responsabilidades pela realização do Direito ao Desenvolvimento, individual e coletivamente, ou seja, aos indivíduos e às comunidades.<sup>80</sup>

Assim é que, após a Segunda Guerra Mundial, foi editada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, já prevendo tais direitos, e o compromisso dos países membros da ONU em garanti-los a seus povos.

É verdade que, em várias nações, tal dimensão de direitos não foi, nem jamais seria, expressamente constitucionalizada. Mas nem por isso deixou de existir e de ser efetivada nestes (e em intensidade muito superior à verificada no Brasil, onde está constitucionalizada), dando novo tom às interpretações constitucionais. Um exemplo são os EUA: pouco antes da existência da citada Declaração, já havia uma legislação federal fortemente interventiva (o *Employment Act* de 1946, que será analisado adiante), no sentido de valorizar o trabalho e o emprego – uma notável inversão de valores em relação à interpretação de “liberalismo de mercado”, que a Suprema Corte, até o início do século XX, atribuía à Constituição daquele país.

Dessa forma, na consciência e materialização dos direitos fundamentais de *terceira dimensão*, revela-se o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*: o reconhecimento histórico de direitos humanos que, constitucionalizados, ou não, têm em vista não apenas uma classe de trabalhadores (por exemplo, a dos empregados celetistas brasileiros), mas todas as pessoas, às quais se busca garantir a possibilidade de trabalhar, de forma que tal atividade lhes permita uma existência digna.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Emprego – Desemprego – Recessão – Reemprego, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 71-72.

<sup>81</sup> Isso é o que já dispunha a própria Constituição Brasileira de 1946, em seu art. 145, parágrafo único.

Esse princípio se concretiza pela intervenção racional do poder público em todas as ordens estatais (especialmente a econômica e a social), como um *poder-dever* conferido ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, pela própria ordem jurídica.

Não se ignora que “realisticamente, em nenhum momento o Estado se absteve por completo de intervir na ordem econômica de uma forma ou de outra”,<sup>82</sup> mesmo antes da Revolução Francesa de 1791 ou da Grande Depressão de 1930. A diferença é a intervenção de forma racional por um *poder-dever* jurídico, de forma a beneficiar a universalidade, concretizando a dignidade humana com base no princípio investigado, em vez de esperar que esta se concretize por “sorte” de mercado.

É, também, por esse motivo que as normas protetivas do trabalho humano não bastam à explicitação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – ainda que estas sejam abrangidas pelo referido princípio, por, geralmente, implicar, direta ou indiretamente, a valorização do trabalho.

Tais normas e o princípio que delas decorre e nelas influi (o chamado “princípio tutelar, princípio tuitivo, princípio protetivo, ou, ainda *tutelar-protetivo*”<sup>83</sup>) foram, como exposto, resposta imediata ao fracasso da ideologia “liberal” burguesa em efetivar os direitos de fundamentais de *primeira dimensão* (os direitos de liberdade<sup>84</sup>), representando a positivação de uma *segunda dimensão* de direitos fundamentais, “sociais, culturais e econômicos”, que “nasceram abraçados ao princípio da igualdade”.<sup>85</sup> Mas tais normas (no caso, de Direito Individual e Coletivo do Trabalho) vieram, em último grau, apenas a ser concretizadas pelas normas essenciais ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, próprio da *terceira dimensão* de direitos fundamentais (direito ao desenvolvimento).

De fato, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada no Brasil em 1943, representa alinhamento ao *princípio tuitivo*, mas, como exposto, adrede, não teve (como ainda não tem a Constituição de 1988) a plena efetividade que merece, em comparação com o ocorrido em vários países centrais do capitalismo – que, conforme exposto, apenas

---

<sup>82</sup> NICZ, Alvacir Alfredo. A liberdade de iniciativa na Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, *apud* MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 1.950.

<sup>83</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*, p. 40, grifos no original.

<sup>84</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 517.

<sup>85</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 518.

generalizaram a efetivação desses direitos quando da positivação da consciência da *terceira dimensão* dos direitos fundamentais.

Também não se ignora lição histórica, no sentido de que a mudança de valores (do liberalismo clássico da *primeira dimensão* ao intervencionismo racional da *segunda dimensão*, até se chegar à coordenação econômica e social da *terceira dimensão*) não teve fundamento imediato na ética, ou na concepção finalística da dignidade humana – sendo, em vez, lastreada num fundamento imediato *econômico* (que, após 1930, parecia a única alternativa de viabilidade do sistema capitalista).

Mas, independentemente disso, serviu ao apaziguamento social, à *igualdade* e à *liberdade* de uma sociedade que, historicamente, era desagregada, consolidando, enfim, sua luta por uma democracia avançada e bem-estar generalizado.

A fim de melhor explicitar esse fato, apresenta-se, a seguir, uma análise de direito comparado, que ainda esclarecerá a influência material da história, e do direito estrangeiro, na legislação nacional vigente. Como preconizou René Davi,

as vantagens que o direito comparado oferece podem, sucintamente, serem colocadas em três planos. O direito comparado é útil nas investigações históricas ou filosóficas referentes ao direito; é útil para conhecer melhor e aperfeiçoar o nosso direito nacional; é finalmente, útil para compreender os povos estrangeiros e estabelecer um melhor regime para as relações da vida internacional.<sup>86</sup>

### **1.3.3.1 A terceira dimensão dos direitos fundamentais no direito comparado e a consolidação, nestes, do princípio da valorização do trabalho e do emprego**

Os EUA tornaram-se o centro do sistema capitalista internacional (desde o fim da Primeira Guerra Mundial), influenciando, com suas políticas econômicas, os demais países capitalistas,<sup>87</sup> inclusive o Brasil. Assim, o destaque a seguir às suas normas é justificado por essa posição privilegiada dos EUA na ordem mundial e, também, pelo fato de que foram pioneiras, na determinação do uso do poder público para valorizar o trabalho e o emprego

---

<sup>86</sup> DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*, p. 4.

<sup>87</sup> EINCHEGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*, *passim*.

como objetivos principais (contrariando a errônea noção geral, do brasileiro, de que o emprego não é valorizado, em tal país).

Tratam-se do *Employment Act* (Lei do Emprego) de 1946, a lei federal que determinava ao governo norte-americano a obrigação de elevar a níveis máximos o emprego e o poder aquisitivo da população – valorizando, assim, o trabalho –, e do posterior *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* (Lei do Pleno Emprego de Humphrey-Hawkins) de 1978, em sentido semelhante.

Compreende-se que tais normas não constam da Constituição norte-americana, mas isso não retira delas o caráter de direitos fundamentais de *terceira dimensão*, tendo em vista a peculiaridade do sistema consuetudinário da citada nação. É que a Constituição é fruto direto das interpretações, dadas pela Suprema Corte. Nas palavras do *Chief Justice Hughes*, “a Constituição é o que o juiz diz que ela é”<sup>88</sup> – e, nos EUA, esta jamais obstou à efetividade das citadas normas de *pleno emprego*, que ainda estão em vigor (a de 1946, em parte, naquilo que não se incompatibilizou com a de 1978).<sup>89</sup>

#### 1.3.3.1.1 A *Full Employment Bill* de 1945

Antes de analisar o *Employment Act* de 1946, é válido citar seu “projeto”, a *Full Employment Bill* (que se pode traduzir, como “Carta do Pleno Emprego”), proposta um ano antes, com o objetivo de tornar-se lei, mas que teve grande parte de suas determinações vetadas, como a do “direito ao emprego” de tempo integral a todos norte-americanos “e a obrigação do governo federal em provê-lo” – para que seus cidadãos pudessem exercer tal direito (Seção 2 da *Full Employment Bill*). Determinava, ainda, que o governo tinha por obrigação garantir “o contínuo pleno emprego, ou seja, da existência, em todos os tempos, de

---

<sup>88</sup> MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*: garantia suprema da constituição, p. 86.

<sup>89</sup> WEIDENBAUM, Murray L.. The Employment Act of 1946: still working after 50 years. In: USA today: society for the advancement of education. 1996. Disponível em: <findarticles.com/p/articles/mi\_m1272/is\_n2618\_v125/ai\_18856940> Acesso em: 12 set. 2007.

oportunidades suficientes de emprego a todos norte-americanos” (Seção 2, da *Full Employment Bill*).

De fato, a *Full Employment Bill* propunha uma intervenção estatal sem precedentes na ordem econômica (e, por conseqüência, na iniciativa privada), no sentido de valorizar o trabalho e o emprego, bem como de evitar a possibilidade de a iniciativa privada, em atuação descoordenada, desgastar, voluntária ou involuntariamente, a economia capitalista, aumentando o desemprego e a precarização das condições dos trabalhadores.

Seus mecanismos baseavam-se em ajustes diretos do governo na economia, que seria constantemente regulada pelo orçamento nacional, com base em previsões para cada período. Assim, dependendo do contexto, mesmo um déficit orçamentário do governo seria aprovado – desde que, com isso, se pudesse manter o *pleno emprego*.<sup>90</sup>

Seus opositores no Congresso norte-americano temiam, dentre outros motivos, que, caso o governo (mesmo empenhado) falhasse em manter oportunidades de emprego para todos os norte-americanos, este se veria embaraçado por uma insolúvel demanda de ações judiciais por parte daquela parcela de pessoas sem emprego valorizado, que demandaria seu “direito ao emprego”<sup>91</sup> presente nesta Carta. Argumentavam, ainda, que essa falha, em algum grau, seria inevitável: entendiam ser impossível que o governo previsse todas as condições e mudanças no fluxo econômico a fim de manter oportunidades de emprego para todos norte-americanos.<sup>92</sup>

### 1.3.3.1.2 O *Employment Act* de 1946

Após tais discussões, foi aprovada, em 20 de fevereiro de 1946, a “Lei do Emprego”, em que a obrigação do governo federal em manter o *pleno emprego* foi convertida na obrigação de manter o emprego a “níveis máximos”. Embora as alterações fossem notáveis,

---

<sup>90</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 9.

<sup>91</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 11.

<sup>92</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 11.

ainda permanecia sem precedentes o nível de intervenção estatal na ordem econômica, legalmente imposto, com o fim específico de elevar “a níveis máximos o emprego, a produção e o poder aquisitivo” (Seções 2 e 3 da referida Lei).

Cumpram-se apontar que a citada lei determinava expressamente ao *Estado-sujeito-de-direito* que criasse condições de promoção da livre-iniciativa e do bem-estar geral, que promovessem oportunidades válidas de emprego para todos os que estivessem aptos, quisessem e buscassem trabalho, até mesmo os autônomos (Seção 2), representando, assim, uma valorização universal do trabalho e da capacidade aquisitiva das pessoas.

A importância dessa lei, na gestão econômica do *pleno emprego* foi observada, no final da década de 1960, por Eckstein, professor da Universidade de Harvard:

Desde 1946 a meta de emprego para todos tem sido uma das mais caras aspirações da política econômica dos Estados Unidos. A Lei do Emprego, promulgada pelo Congresso naquele ano, encarregava o governo da promoção de ‘condições sob as quais a todos aqueles que querem, podem e procuram trabalhar, sejam proporcionadas oportunidades úteis de fazê-lo, incluindo-se nesse número os auto-empregadores [*sic*]’. Essa legislação, que representa um marco em nossa política, foi um compromisso público assumido, para que todos tivessem oportunidade de emprego. Nos dezenove anos subsequentes, todas as administrações públicas mantiveram esse compromisso. E, na verdade, o recorde de empregos resultantes, nas duas últimas décadas, jamais foi superado em nossa história. A economia manteve-se livre de crises sérias e do desemprego em massa das décadas de 1930, 1890 e 1870.<sup>93</sup>

Juridicamente, pode-se dizer que “pela primeira vez o governo dos Estados Unidos assumia a responsabilidade formal pela manutenção dos níveis de emprego”,<sup>94</sup> colocando em prática preceitos da teoria econômica do inglês John Maynard Keynes (1883-1946), que buscava um capitalismo sustentável, com mecanismos que evitassem as cada vez mais frequentes crises que acometiam esse sistema econômico e que culminaram na “Grande Depressão” de 1929, que levantou sérias dúvidas sobre sua viabilidade.<sup>95</sup>

Assim, para que se tenha idéia da motivação da *Full Employment Bill* de 1945, que resultou na “Lei do Emprego” de 1946, é necessário retomar a análise do contexto histórico, a fim de que se possa entender a abertura às propostas de Keynes, que não era um jurista, mas

---

<sup>93</sup> ECKSTEIN, Otto. Outra visão do desemprego. In: HARBER, William (Org.). *Panorama do trabalhismo americano*, p. 119.

<sup>94</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*, p. 173.

<sup>95</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 427-428.

foi o economista mais influente das quatro décadas que se seguiram à crise de 1929,<sup>96</sup> em razão de sua análise da incapacidade de governos baseados no liberalismo econômico (pregado pelas teorias neoclássicas do *laissez-faire*<sup>97</sup> utilitarista<sup>98</sup>) em evitar a instabilidade e as crises do sistema capitalista – isso quando tais teorias não agravavam tal instabilidade.<sup>99</sup>

As citadas teorias econômicas *utilitaristas* imperavam nos países capitalistas desenvolvidos até a crise de 1929, limitando as funções dos poderes públicos daquela da época em favor da livre-iniciativa.<sup>100</sup> As próprias leis federais norte-americanas revelavam isso, como o *Sherman Antitrust Act*, de 1890 – que, feito em prol da livre concorrência econômica, tornou-se, de fato, mero meio de restringir organizações trabalhistas e salvaguardar grandes empresas<sup>101</sup> (tudo em acordo com a interpretação que, à época, dava-se à Constituição norte-americana, a fim de favorecer a “liberdade de mercado”, e não a liberdade humana – reporte-se ao já citado caso *Scott vs. Stanford*).

Assim, antes da “Grande Depressão” – e apesar das freqüentes oscilações que a anteciparam –, ainda era hegemônica a linha argumentativa econômica da “mão invisível”, de uma inabalável “fé na natureza automática e auto-regulável do mercado”,<sup>102</sup> de forma a considerar a livre-iniciativa, teoricamente, suficiente para a estabilidade e a prosperidade do capitalismo.

Keynes, ao contrário, via nesse argumento uma mera *fantasia*, concluindo que a maior depressão sofrida em 1929 seria efeito natural da impotência de gestões baseadas no *laissez-faire*.<sup>103</sup> Assim, defendia com veemência a intervenção e a coordenação da ordem econômica

---

<sup>96</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 107.

<sup>97</sup> *Laissez-faire, laissez-passer*: “doutrina econômica segundo a qual o Estado não deve exercer nem funções industriais, nem funções comerciais, não devendo intervir nas relações econômicas existentes entre os indivíduos”. (LALAND, André. *Vocabulaire de la philosophie*, p. 518, *apud* REZENDE, Paulo Nélio. *Direito ao trabalho no modelo neoliberal*, p. 135)

<sup>98</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 426-427.

<sup>99</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 107.

<sup>100</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 426-427.

<sup>101</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 427.

<sup>102</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 426.

<sup>103</sup> EINCHEGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*, p. 131.

por um Estado forte, pois concluiu que a iniciativa privada, por si só, não tinha como prover as condições necessárias à existência e à manutenção do *pleno emprego*.<sup>104</sup>

O citado economista apontou, ainda, outros fatores desagregadores do sistema capitalista, como o desvio da função das Bolsas de Valores de Londres e Wall Street – que, criadas para atuar como captadoras de investimentos direcionados às empresas, acabaram por tornar-se “cassinos”, em que o capital era “apostado” sem vinculação com a criação de bens ou empregos.<sup>105</sup> Defendia, ainda, fórmulas de conciliar dois objetivos que nem sempre combinam, como a responsabilidade do governo pela estabilidade macroeconômica (a fim de manter preços estáveis), sem que houvesse descuido do emprego estável.<sup>106</sup>

De fato, do início do século XX até 1930, quando imperavam as teorias neoclássicas do *laissez-faire*, as taxas de desemprego nos EUA oscilavam entre 1,5% a 11%: o sistema passava por violento ciclo de crises e prosperidade. Na média, dessas profundas variações, dos trinta primeiros anos do século XX, a faixa de desemprego nos EUA foi de 4,5% – sendo que, em 1929, o PIB foi registrado em USD 200 milhões. Em 1933, no entanto, como efeito da “Grande Depressão” – que revelou as falhas da gestão capitalista daquela época –, as taxas de desemprego atingiram o pico de 25%, tendo o PIB caído para USD 140 milhões.<sup>107</sup>

No período de 1930 a 1940, as taxas de desemprego perfizeram uma média de 18%, caindo, neste último ano, para pouco menos de 15%, como consequência, também, de uma política intervencionista radical, mas experimentadora, *pré-keynesiana*, chamada *New Deal*. Mesmo em queda, as taxas ainda eram altíssimas, e um temível quadro político e social explosivo, gerado pelo desemprego em massa,<sup>108</sup> agravava-se, pelo de fato que, encerrada a Segunda Guerra Mundial, empregos relacionados ao esforço de guerra cessariam, enquanto

---

<sup>104</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 9. Cumpre observar, no entanto, que as propostas de Keynes, da intervenção estatal na economia, não instigavam revoluções, tampouco se confundiam com o socialismo marxista, o qual repudiava: em 1926, ele já havia profetizado que “a tática da Revolução Vermelha mergulharia toda a população num mar de pobreza e morte” (HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*, p. 430).

<sup>105</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 8.

<sup>106</sup> CARVALHO, Fernando José Cardim de. Adaptação de apresentação no Seminário CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO, promovido pela Câmara dos Deputados em Brasília. 15 mar. 2006. Disponível em: <[http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=84&cod\\_not=971](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=84&cod_not=971)> Acesso em: 30 ago. 2007.

<sup>107</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 5 e 6.

<sup>108</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 100.

milhões de veteranos seriam desmobilizados e reintroduzidos na vida civil – problema já enfrentado após a Primeira Guerra.<sup>109</sup>

Nesse contexto, a teoria *keynesiana* “de crescimento econômico numa economia capitalista baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida”<sup>110</sup> converteu-se “em ortodoxia, tanto para os economistas quanto para a maioria dos políticos”.<sup>111</sup> Embora nem todos os seus preceitos tivessem sido absorvidos pela “Lei do Emprego”, de 1946,<sup>112</sup> estes eram visíveis na sua essência:

A referida lei transformou em obrigação legal do governo usar o poder de cobrar impostos, contrair empréstimos e despender dinheiro com a finalidade de manter o pleno emprego. A lei declarava: ‘O governo federal tem como responsabilidade e por programa de ação permanente recorrer a todos os meios que estiverem ao seu alcance... com a finalidade de proporcionar e manter... a oportunidade de emprego útil, incluindo empregos autônomos, a todos os que estiverem habilitados, dispostos e disponíveis para o trabalho, bem como elevar a níveis máximos de emprego, a produção e o poder aquisitivo.’<sup>113</sup>

O comprometimento do país central do sistema capitalista (os EUA) em efetivar essa lei, ainda que não fosse absoluto,<sup>114</sup> influenciou os demais países centrais do capitalismo a adotar esta nova administração da ordem econômica, com a intervenção e coordenação do Estado, reformando o sistema, a ponto de se dizê-lo “irreconhecível”.<sup>115</sup> Assim, por influência dessa lei e de outros fatores, verificou-se, nas décadas seguintes, que

o terrível e inevitável ciclo de prosperidade e depressão, tão fatal entre as guerras, tornou-se uma sucessão de brandas flutuações [...]. Desemprego em massa? Onde se poderia encontrá-lo no mundo desenvolvido da década de 1960, quando a Europa tinha uma média de 1,5% de sua força de trabalho sem emprego e o Japão 1,3% (Van der Wee, 1987, p. 77)? Só na América do Norte ele ainda não fora eliminado.<sup>116</sup>

---

<sup>109</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 5-6.

<sup>110</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 276.

<sup>111</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*, p. 173.

<sup>112</sup> SANTONI, C. J. The Employment Act of 1946: Some History Notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 8.

<sup>113</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*, p. 173.

<sup>114</sup> HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*, p. 173.

<sup>115</sup> CROSLAND, em 1956, destacado político britânico, *apud* HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 263.

<sup>116</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 262.

Ainda que não eliminado, nos EUA, o desemprego caiu para taxas anuais que em nada lembravam o tempo entre-guerras: uma média de 4,6% entre 1950 e 1970.<sup>117</sup> Embora seja uma média semelhante à dos trinta anos que precederam a “Grande Depressão”, houve nessas duas décadas uma inédita estabilidade, que trouxe maior segurança aos trabalhadores, pois as taxas de desemprego nunca tinham atingido picos que alcançassem sequer 7% de desemprego.<sup>118</sup>

Houve não só valorização do emprego, mas do próprio trabalho, com maior distribuição de riquezas aos trabalhadores. Os anos que se seguiram da implantação da “Lei do Emprego”, até o início da década de 1970, foram considerados a “Era de Ouro” do capitalismo – ao menos para os países desenvolvidos<sup>119</sup> –, um período de “extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável”.<sup>120</sup>

Essa foi a época do chamado *Estado de Bem-Estar Social*, um modelo de estado social fortemente interventor, coordenador e distribuidor de riquezas, comprometido com a valorização do trabalho e com o próprio bem-estar de toda sociedade. Hobsbawm estabeleceu seu marco inicial em 1945, nos EUA:<sup>121</sup> o termo (no original: *welfare state*) sequer havia entrado em uso, antes da década de 1940, e, mesmo os países escandinavos apenas começavam a desenvolver tal sistema.<sup>122</sup>

Não cabe, aqui, pormenorizar o papel da “Lei do Emprego”, bem como dos demais fatores e políticas econômicas *keynesianas* na formação de todos os avanços da sociedade desta “era dourada”. Tal análise de fatos e dados históricos é suficiente para a ilustração deste estudo, que não pode descolar-se de seu caráter jurídico. É inegável, porém, que pela primeira vez, no mundo ocidental, editava-se uma norma jurídica que exprimia o compromisso do Estado com uma teoria econômica baseada na valorização do trabalho, buscando o poder público efetivar tal valorização em toda sociedade. Foi notável, ainda, a evolução da consciência da Suprema Corte norte-americana, desde suas interpretações “liberais clássicas”

<sup>117</sup> SANTONI, C. J. The employment act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 11.

<sup>118</sup> SANTONI, C. J. The employment act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 13.

<sup>119</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 255

<sup>120</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 15.

<sup>121</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 292.

<sup>122</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 100.

do século XIX, para as permissivas de uma legislação baseada na teoria interventiva *keynesiana*, em meados do século XX.

#### 1.3.3.1.3 A “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, de 1948

Pouco depois do *Employment Act*, a ONU editou a “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, representada na Resolução 217-A (III), de 10 de dezembro de 1948. Trata-se de uma proclamação, pelos países signatários, que inclui a introdução – ainda que sem as medidas de efetividade – do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* no âmbito internacional, ou seja, uma universalização formal desse princípio.

Este foi o maior mérito da Declaração: tinha, como destinatário, o gênero humano, embora perdesse, em termos de concretude, se comparada à citada lei federal norte-americana que a precedia<sup>123</sup> – pois, ainda que os Estados signatários incorporassem a idéia de sua ingerência na administração dos interesses sociais,<sup>124</sup> não chegaram, na Declaração, a determinar formas efetivas de intervenção em suas respectivas ordens econômicas –, até mesmo porque a ONU, fundada no contexto pós-guerra de 1945, “não tinha, pela natureza de sua constituição, poderes nem recursos independentes dos que lhe eram destinados pelas nações membros, e, portanto, não tinha poderes de ação independente”.<sup>125</sup>

Em seu artigo 23º, essa Declaração proclama que toda pessoa tem “direito ao trabalho”, “a condições equitativas e satisfatórias de trabalho”, e “à proteção contra o desemprego”. Declara, ainda, que “quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social”.

O Brasil – um dos 51 países fundadores das Nações Unidas – assinou, de imediato, tal compromisso, determinando-se ao esforço de “desenvolver o respeito desses direitos e

---

<sup>123</sup> Toma-se, aqui, por analogia, a comparação feita por Paulo Bonavides entre a Declaração Francesa de 1789 e as anglo-saxônicas. (*Curso de direito constitucional*, p. 516)

<sup>124</sup> DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 40.

<sup>125</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 419.

liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e aplicação”.

Essa promessa, porém, só veio a ser positivada pelo Decreto Legislativo (DLeg) n. 66.499/70 [que ratifica a Convenção 122, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre política de emprego], pois a referida Declaração Universal jamais integrou, de forma direta, o direito interno nacional.<sup>126</sup>

Posteriores declarações, convenções e tratados internacionais intensificaram o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* em âmbito global. Estes, porém, serão tratados no Capítulo 2 desta dissertação, pois vieram a integrar a ordem jurídica interna brasileira, de forma definitiva.

Assim, o grande mérito da Declaração Universal de 1948 foi inspirar, nos países signatários, uma ordem jurídica interna (até mesmo Constitucional) que a refletisse e que não se voltasse diretamente para os particulares, mas para as próprias instituições (*Estado-sujeito-de-direito*) internas de cada signatário. O demérito foi que tais ordens jurídicas internas também refletiram a falta de garantias e de instrumentos de eficácia material desses mecanismos, no sentido de impedir atos dos administradores do poder público que fossem contrários ao texto da Declaração, especialmente nos países cuja consciência dos direitos humanos, pelos cidadãos, era menor.

Isso explica por que, no Brasil, geralmente, ignora-se até mesmo a existência das normas de direito interno inspiradas nessa Declaração, no tocante à valorização do trabalho e do emprego.

Nas normas norte-americanas de *direito ao trabalho* (que é um direito ao desenvolvimento), porém, certas garantias de concretude material<sup>127</sup> foram inseridas, como fica ainda mais evidente na lei federal que sucedeu a *Employment Act* (vide o próximo item, “1.3.3.1.4”).

---

<sup>126</sup> Embora assinada pelo Presidente (General) Gaspar Dutra, nunca houve o cuidado do Legislativo em referendá-la, “resolvendo definitivamente” sobre ela – por meio de Decreto Legislativo, uma exigência então determinada no art. 66, c/c inciso VII do art. 87, da Constituição de 1946 e mantida (de forma análoga) em todas as Constituições seguintes. Assim, constata-se com segurança que a citada Declaração jamais adentrou, diretamente, o direito interno brasileiro.

<sup>127</sup> A importância dessas garantias serão mais bem explicitadas adiante, no item 1.3.3.2 deste Capítulo 1.

#### 1.3.3.1.4 O *Full Employment and Balanced Growth Act* de 1978, também conhecido como *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*

Em 1978, o Congresso norte-americano aprova o *Full Employment and Balanced Growth Act* (que pode ser traduzido como “Lei (ou Ato) do Pleno Emprego e da Estabilidade Financeira”), que também é conhecido como *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* (Lei (ou Ato) do Pleno Emprego, de Humphrey e Hawking), em homenagem aos políticos envolvidos em sua edição.

A contribuição dessa lei para o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* é enorme, o que se confirma por sua presente efetividade, mesmo diante de uma nova ideologia econômica dominante a partir de meados de 1970, o neoliberalismo (ou ultraliberalismo)<sup>128</sup> – que resgatou o âmago do pensamento “liberal clássico”.

Essa lei federal de 1978 reformou parte do *Employment Act* de 1946, mas manteve sua preocupação com a valorização do trabalho e do emprego: foi estabelecido, em seu texto, como “[...] meta nacional a concreção do direito à plenas oportunidades de emprego remunerado a valores justos, para todos que estivessem aptos, quisessem e buscassem trabalho”.

Retomando alguns aspectos controversos e vetados na *Full Employment Bill* de 1945, a lei de 1978 determinou, objetivamente, a obrigação do governo federal norte-americano de atingir o “pleno emprego”, e não apenas o “máximo emprego”, estabelecendo, também, metas numéricas a serem seguidas pelo presidente – ainda que passíveis de revisão pelo Congresso, com o desenvolver do tempo (por exemplo, a meta estabelecida no sentido de que, até 1983, as taxas de desemprego não poderiam ultrapassar o limite de 3% para pessoas de 20 anos ou mais, ou 4% para as pessoas de 16 anos ou mais (Título I da referida Lei)).

A fim de atingir essas rigorosas metas, a norma possibilitou ao Executivo (o presidente) até mesmo criar “reservatórios” de empregos públicos, caso as outras políticas falhassem em atingir as metas estabelecidas para o pleno emprego – e desde que esses novos cargos públicos criados tivessem utilidade, focassem nos indivíduos e áreas mais atingidos

---

<sup>128</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 71.

pelos problemas do desemprego, abrangessem as pessoas menos capacitadas e, por fim, não retirassem empregados da iniciativa privada (determinação contida no Título II da referida Lei).

Assim, o nível de intervencionismo estatal determinado pelo *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* de 1978 em muito excede o da Lei de 1946, pois, além das metas específicas, ainda determinou ao Conselho da Reserva Federal (*Federal Reserve Board*), que administra o *Federal Reserve System* (FED) – o “Banco Central” do EUA –, que reporte ao Congresso, duas vezes por ano, suas políticas monetárias e a relação destas com os objetivos da citada lei, podendo tais políticas ser revistas pelo Congresso (determinação contida em seus Títulos I e III).

Vale também observar a imposição, nesta norma, para o caso do presidente (governo federal) não conseguir atingir as rígidas metas impostas (como nem sempre foi possível): ele deveria justificar-se perante o Congresso, um evidente mecanismo do *responsiveness* e *responsability* democráticos, próprios da *quarta dimensão* dos direitos fundamentais.<sup>129</sup>

Notável, no entanto, é que esse intervencionismo em favor do trabalho e do emprego seja dirigido, na Lei de 1978, de formas distintas da Lei de 1946: a partir de sua promulgação, a prioridade do emprego nos EUA deve conciliar-se com três outras “prioridades” atribuídas ao Estado, em sua atuação administrativa: o crescimento da produção, o equilíbrio da balança comercial e a estabilidade de preços.<sup>130</sup>

O papel da iniciativa privada na concreção desses “quatro objetivos” era fundamental, conforme textualmente determinado pela lei – cabendo, assim, ao Estado favorecê-la e coordená-la a fim de que as expectativas legais fossem cumpridas.

---

<sup>129</sup> A noção de *responsability* e de *responsiveness* é essencial para este estudo, e serão retomadas quando da análise da *quarta dimensão* dos direitos fundamentais, no item 1.3.4, deste *Capítulo 1*. Adianta-se, porém, que tais expressões foram consideradas por Delgado (*Curso de direito do trabalho*, p. 120, e 128) como elementos indissociáveis à democracia: “[...] enquanto na experiência autocrática a idéia de responsabilidade é unilateral, favorecendo apenas quem detém o poder, na experiência democrática é bilateral e dialética, envolvendo o detentor do poder institucionalizado e aquele a quem se reporte o poder. Por isso é que, neste último caso, responsabilidade equivale a *responsability* e *responsiveness*: quem está representando ou detendo alguma fatia do poder institucionalizado tem de responder perante seus representados, de modo institucional e permanente. Talvez a larga tradição autoritária dos países de linhagem lusitana é que não tenha permitido gerar, para o uso corrente, na língua portuguesa, a face democrática combinada (*responsiveness*) da palavra responsabilidade.”

<sup>130</sup> Mesmo em relação às taxas de inflação, a Lei de 1978 também determinava metas de governo bem estabelecidas – por exemplo, de que até 1983 sua taxa anual não deveria ultrapassar 4%, chegando a 0% até o ano de 1988 (determinação contida no Título I da referida Lei).

Assim, a Lei de 1978 apresenta uma determinação agressiva no sentido de responsabilizar os coordenadores diretos do poder público (as “autoridades” públicas) pela consecução do *pleno emprego*. Porém, pela existência de quatro objetivos simultâneos, que devem coordenar-se, algumas manobras econômicas que não eram proibidas pela Lei de 1946 – como a possibilidade de o Estado assumir dívidas (aprovação de orçamentos deficitários), para cumprir-se o objetivo de favorecer o trabalho e o emprego internos – foram limitadas (para cumprir-se o outro objetivo concorrente, o equilíbrio do orçamento do governo).

A explicação histórica, para o *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* de 1978 – que apresentava novas políticas de valorização do trabalho e do emprego (em coordenação com três outros objetivos do Estado norte-americano) está na crise econômica vivenciada pelo sistema capitalista no início da década de 1970, que encerrou a “Era de Ouro” e iniciou as “Décadas de Crise” –, assim denominadas por Hobsbawm (período que, afinal, estende-se até nossos dias).<sup>131</sup>

A partir de 1973, houve crescente incapacidade das políticas dos governos dos países centrais do capitalismo em manter a coordenação econômica nacional e internacional.<sup>132</sup> Não cabe, neste trabalho, avaliar as múltiplas determinações que levaram a economia desses países (e, por conseqüência, a dos países periféricos) a uma recessão; mas, dentre estas, foram notáveis os desarranjos na política de paridade cambial das nações,<sup>133</sup> em razão do aumento da mobilidade internacional do capital.<sup>134</sup>

Este desarranjo econômico afetou gravemente as taxas de desemprego, nos EUA: se, de 1950 a 1970, estabilizaram-se numa média de 4,6%, em 1975, subiram abruptamente para 8%; e, entre quedas e aumentos, atingiram um pico de quase 10%, em 1983 – quando, a partir de então, decresceram<sup>135</sup> e voltaram a oscilar, num patamar inferior ao do pico, mas superior ao das décadas de 1950 a 1970.

Mas a citada crise inicial deu abertura às teorias econômicas “ultraliberaís”, de renitentes defensores do *laissez-faire* – uma minoria, antes da década de 1970. Desses, os que

<sup>131</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 18.

<sup>132</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 398.

<sup>133</sup> Um estudo desse fato é apresentado nos Capítulos 4 e 5 de Einchengreen (*A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000).

<sup>134</sup> EINCENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*, p. 183.

<sup>135</sup> SANTONI, C. J. The employment act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 13.

mais se destacaram foram Friedrich Von Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006)<sup>136</sup> – este último, professor da Universidade de Chicago, no EUA, de 1948 a 1977. Sua teoria, denominada *monetarista*, ou da “Escola de Chicago”, passou a dominar as políticas de governo a partir da década de 1980.<sup>137</sup> O controle da inflação, a todo custo, e o corte de custos – tanto do governo, quanto da iniciativa privada – eram as fórmulas para o aumento do lucro, que era considerado por esses teóricos o verdadeiro motor do crescimento econômico capitalista (e não o trabalho).

Era, assim, fórmula antagônica ao *keynesianismo*: entre as duas escolas (do intervencionismo *keynesiano*, e do *laissez-faire monetarista*) havia um verdadeiro confronto ideológico. A política *monetarista*, de contenção de gastos, repudiava, por completo, o intervencionismo estatal, bem como a afirmação *keynesiana* de que o trabalho valorizado, os altos salários, o *pleno emprego* e um *Estado de Bem-Estar Social* alimentavam a expansão econômica.<sup>138</sup>

Para que essa teoria econômica se instalasse, a partir da década de 1970, como dominante, não houve uma desagregação, econômica ou social, sequer comparável à combatida pelo *keynesianismo* a partir da década de 1940. Não houve, nesta década, ou na seguinte, revoltas sociais como as ocorridas no entre-guerras. Essa crise inicial ocorrida na década de 1970 não atingiu a gravidade da “Grande Depressão” da década de 1930<sup>139</sup> - basta que se analisem os números do desemprego e outros, como o da queda da produção industrial.

Mas instalou-se forma perene (repercutindo fortemente no âmbito social), administrada pelas renovadas teorias econômicas *ultraliberais*, que colocaram fim ao “quase automático aumento nas rendas reais a que as classes trabalhadoras se haviam acostumado na Era de Ouro”, havendo um inquestionável aumento da desigualdade social, mesmo nas “economias de mercado desenvolvidas”.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 30.

<sup>137</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 398-399.

CORAZZA, Gentil; KREMER, Rodrigo L. Friedman e monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. *Revista Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, p. 1-2.

<sup>138</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 399.

<sup>139</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 394.

<sup>140</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 397.

Assim (e neste cenário inicial da crise da década de 1970) é que foi editada o *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*: uma forte pressão, das teorias *ultraliberais*, para que se exercesse o controle inflacionário e o equilíbrio da balança comercial norte-americana. Nesse contexto, poderia parecer curioso que os congressistas norte-americanos mantivessem e ainda ampliassem a preocupação com o trabalho e com o *pleno emprego*.

No entanto, o que se viu – justamente em contraposição à proposta monetarista (*ultraliberal*) – foi o um reforço ao *poder-dever* de intervencionismo pelo Estado norte-americano, responsável pelo cumprimento de metas de efetivação do *pleno emprego*.

A idéia da lei é bem clara: a livre-iniciativa e a iniciativa privada deveriam ser favorecidas, ao máximo, pela administração pública, mas no sentido de efetivarem os “quatro objetivos” da lei (que, como já exposto, incluem a valorização do trabalho e do emprego), pois esse é o dever objetivo do poder público. De fato, o governo federal norte-americano – embora pareça *ultraliberal*, desde Reagan (que assumiu em 1980)<sup>141</sup> – nunca abriu mão das “terapias keynesianas”<sup>142</sup> intervencionistas, jamais permitindo, aos mercados se “auto-regularem”, ou deixaram o câmbio flutuar, na liberdade pretendida pelos *monetaristas*:

O maior dos regimes neoliberais, os EUA do presidente Reagan, embora oficialmente dedicado ao conservadorismo fiscal (isto é, orçamentos equilibrados) e ao ‘monetarismo’ de Milton Friedman, na verdade usou métodos keynesianos para sair da depressão de 1979-82, entrando num déficit gigantesco e empenhando-se de modo igualmente gigantesco a aumentar seus armamentos. Assim, longe de deixar o valor do dólar inteiramente entregue à integridade monetária e ao mercado, Washington, após 1984, voltou à administração deliberada através da pressão diplomática (Kuttner, 1991, p. 88-94). Na verdade, os regimes mais profundamente comprometidos com a economia de *laissez-faire* eram também as vezes, e notadamente no caso dos EUA de Reagan e da Grã-Bretanha de Thatcher, profunda e visceralmente nacionalistas e desconfiados do mundo externo. O historiador não pode deixar de notar que as duas atitudes são contraditórias.<sup>143</sup>

Ainda mais notável a influência do *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* na própria lei que regula o funcionamento do FED, chamada *Federal Reserve Act* (que pode ser traduzida como “Lei do Banco Central”). Essa lei foi editada em 1913, instituindo o citado Banco Central norte-americano, a fim de que houvesse um sistema que garantisse maior

<sup>141</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 104.

<sup>142</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 83-84.

<sup>143</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 402.

liquidez, nos tempos das crises, que se alternavam com a prosperidade capitalista (no já citado período de alternância sucessiva, que precedeu a “Grande Depressão” de 1929). Desde então, essa lei havia sido emendada inúmeras vezes, tornando o FED um poderoso instrumento de coordenação econômica pelo poder público.

As mais notáveis emendas foram as que, em 1978 (fortemente ligadas ao *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*), deram redação à “Seção 2A” da referida lei, que fala dos “Objetivos das Políticas Monetárias”. Sua redação vigente, mesmo após novas emendas em 1988 e 2000, é a seguinte:

A Comissão dos Diretores do Banco Central Norte-Americano, e o Comitê Federal do Livre Mercado, devem manter um crescimento de longo prazo dos agregados monetários e creditícios na mesma proporção que o potencial, em longo prazo, da economia em aumentar a produção, a fim de promover com efetividade os objetivos de atingir o nível máximo de empregos, preços estáveis, e moderadas taxas de juros de longo prazo.<sup>144</sup>

Além disso, é notável como ainda se cumpre com regularidade a determinação do *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*, obrigando o FED a reportar ao Congresso, duas vezes ao ano, suas políticas monetárias,<sup>145</sup> e a relação dessas com os objetivos da lei (outro mecanismo do *responsability* e *responsiveness* democráticos), podendo essas políticas ser revistas pelo Congresso norte-americanos.<sup>146</sup> Assim, como determinado pela vigente “Seção 2B” do *Federal Reserve Act*, esse relatório (obviamente, público) deve explicar ao Congresso, de forma detalhada, os fatores que influenciaram nas taxas de desemprego e os motivos da alteração ou da manutenção de manobras econômicas para que essas taxas diminuam. A prova do cumprimento dessa determinação é bem visível na análise do relatório de 18 de julho de 2007 (o mais recente à época deste estudo).<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> No original: *The Board of Governors of the Federal Reserve System and the Federal open Market Committee shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy's long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates.*

<sup>145</sup> GREENSPAN, Alan. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*, p. 145.

<sup>146</sup> Seção 2B da “Federal Reserve Act” (12 USC; ch. 6, 38 Stat. 251).

<sup>147</sup> Esse e todos os demais relatórios semestrais do *Monetary Policy Report to the Congress* podem ser vistos no *website* do The Federal Reserve Board. (Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/hh/>> Acesso em: 24 jul. 2007)

### **1.3.3.2 Imperatividade das normas de valorização do trabalho e do emprego e o papel da sanção na ordem jurídica**

A esta altura, é evidente que, na formação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, a espinha dorsal se constitui de normas condicionadoras das ações do *Estado-sujeito-de-direito* em todas suas instituições. Assim, tais normas (que representam o *Estado-ordem-jurídica*) essenciais desse princípio, são voltadas ao próprio *Estado-sujeito-de-direito*, às “autoridades” públicas, e não aos particulares.

Não se trata, aqui, de classificar normas constitucionais, como sugere a tradicional doutrina, em “eficácia plena, contida ou limitada”.<sup>148</sup> Esta classificação já se encontra superada há tempos por Canotilho, que proclamou a “morte” das normas constitucionais programáticas,<sup>149</sup> no sentido de negar a doutrina de classificação da eficácia das normas constitucionais, pois, todas as normas constitucionais possuem

um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição. Não se deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque *qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político* (Crisafulli). Mais do que isso: a eventual mediação concretizadora, pela instância legiferante, das normas programáticas, não significa que este tipo de normas careça de positividade jurídica autónoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela interpositio do legislador; *é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. Concretizando melhor, a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: (1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-los em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob forma de inconstitucionalidades, em relação aos actos que as contrariam.*<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Um exemplo é MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*, p. 41 a 43. Deve-se observar que, permitir “limitada” a eficácia das normas “programáticas”, tem servido, no Brasil, de pretexto à inobservância da Constituição, aos agentes administradores do poder público (de todos três poderes constituídos): chegou-se à necessidade de se declarar, no texto da CF/1988, que suas próprias normas de direitos fundamentais são aplicáveis (CF, art. 5º, § 1º) – foi, enfim, como se tornada necessária a explicitação, num dispositivo legal, de que suas próprias normas devem ser cumpridas.

<sup>149</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1.102.

<sup>150</sup> CANOTILHO, J. J Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 1.102-1.103, grifos nossos.

Na verdade, o que se verifica, pela análise que até então se fez neste trabalho, é que, no exemplo norte-americano, a norma “programática” de valorização do trabalho e do emprego nem sequer se encontra no texto constitucional (diferentemente do que ocorre no Brasil), mas nem por isso deixa de ter, há décadas, nos EUA, inegável eficácia material, condicionando até mesmo outras normas (*vide* a já citada vinculação do *Federal Reserve Act* ao *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*).

Nos EUA, a ordem jurídica de valorização do trabalho e do emprego não apenas estabelece metas, mas determina a intensa fiscalização do presidente e do FED sobre seu cumprimento pelo Congresso. É norma imperativa, com notável previsão sancionatória, voltada para os próprios administradores do poder público: reforça-se o *responsability* e o *responsiveness* destes, de cujos atos não basta a justificativa abstrata, mas somente a concreta (e até mesmo publicada, no caso do FED), vinculada ao minucioso exame por demais representantes do povo (o Congresso).

Assim, o traço marcante das normas que, no EUA, atualmente compõe a essência do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, em relação à “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (e a outras normas de objeto semelhante, no Brasil), é a nítida existência de sanção ao próprio administrador do poder público.

Essa característica merece destaque, embora não caiba, nesta dissertação, a análise de aspectos de “sociologia jurídica”, estabelecendo quanto os atos destes administradores do poder público foram influenciados pelo temor de não conseguirem justificar-se perante o restante da coletividade, sobre os objetivos que lhe são impostos.

Interessa ao estudo da ciência jurídica que à ordem jurídica, na sua função pacificadora da ordem social, são imprescindíveis a coercibilidade e a coação.<sup>151</sup>

Assim, a regra põe-se, criando e reconciliando relações jurídicas. A violação das normas de valorização do trabalho e do emprego (que, frequentemente, ocorre no Brasil) não

---

<sup>151</sup> “Convém, aqui, distinguir coercibilidade e coação. Coercibilidade é a possibilidade do uso da força física ou do uso da força aparelhada do Estado para fazer valer o direito, ainda que contra a vontade do destinatário, o portador do dever jurídico. A coação é o uso em ato. Não é esta que caracteriza o direito isolada ou abstratamente tomada, mas a sua possibilidade, vez que o direito se efetiva também na espontaneidade do seu cumprimento, independente da sua restauração nos tribunais quando lesado. Quem cumpre um contrato realiza o direito sem nenhuma coerção, portanto, voluntariamente. Garantindo, porém, esse cumprimento e dando suporte à eficácia ou existência do direito está a possibilidade do uso da força física do Estado.” (SALGADO, Joaquim Carlos. *A idéia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*, p. 78-79)

importa na destruição, na negação da regra, mas no acionamento das conseqüências que esta prevê – as sanções:

Houve quem tentasse estabelecer as bases de uma Ética sem sanção, mas a tentativa é repudiada, em geral, falha. Não é possível conceber ordenação da vida moral sem prever uma conseqüência que se acrescente à regra, na hipótese de violação. [...] No mundo ético, ai de nós se cada fato novo envolvesse a destruição da regra!

As leis que proíbem o homicídio ou o furto são violadas diariamente, e, nem por haver homens e grupos que violem ditas leis, elas devem deixar de existir. Ao contrário, nós podemos dizer, como disse um filósofo da Itália no século passado (XIX), Rosmini, que o Direito brilha com esplendor invulgar onde e quando violado. É exatamente no momento da violação da lei jurídica que ela resplende com mais intensidade, provocando a tutela, a garantia, a salvaguarda daquilo que se estima valioso.<sup>152</sup>

[...] no plano das ciências culturais é *possível* haver sanção e muitas vezes a sanção é necessária, quando se trata daquela espécie de ciências, cujas valorações implicam uma escolha e a afirmação de *pautas obrigatórias de conduta*.

[...] *Sanção é toda conseqüência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, visando ao seu cumprimento obrigatório.*<sup>153</sup>

[...] a *lei ética* é uma espécie de *lei cultural* (concernente sempre a fatos humanos) do tipo normativo, implicando sempre uma sanção.<sup>154</sup>

Essas sanções, que se formalizam nas *normas secundárias* ou *de segundo grau*, as “regras que se referem a outras regras”,<sup>155</sup> servem, assim, à eficácia das *normas de conduta* (também conhecidas como *normas primárias*).<sup>156</sup>

Eis, então, que o indivíduo, num Estado de Direito, sujeita-se às leis e também a estas sujeita-se o *Estado-sujeito-de-direito*, cuja responsabilidade é garantir a eficácia social das normas, até mesmo as relativas à valorização do trabalho e do emprego, sancionando, “necessariamente, a omissão, a transgressão ou a resistência, de quem quer que seja –

<sup>152</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do direito*, p. 258-259.

<sup>153</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do direito*, p. 260.

<sup>154</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do direito*, p. 261.

<sup>155</sup> BOBBIO, Norberto, apud GOMES, Nuno Sá. *Introdução ao estudo do direito*, p. 121.

<sup>156</sup> “[...] *as normas primárias são as normas de conduta da doutrina nacional; as normas secundárias são regras sobre regras, isto é, normas que identificam as normas de cada sistema (normas de identificação), as normas sobre produção normativa e as normas sancionatórias*”. (GOMES, Nuno Sá. *Introdução ao estudo do direito*, p. 122, grifos no original)

inclusive de seus próprios agentes”.<sup>157</sup> Em tais casos, os dirigentes das instituições públicas exercem um *poder-dever*:

Se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um *dever* para o agente que o detém, pois não se admite omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação. Eis porque a Administração responde civilmente pelas omissões lesivas de seus agentes.<sup>158</sup>

Neste ponto, um interlúdio: não se ignora que, no ordenamento jurídico, público ou privado, existam várias normas que, isoladamente analisadas, não se encontram acompanhadas de sanção (ou *regra secundária*).

Bobbio, porém, não vê nessas normas singulares, desacompanhadas de sanção, antinomias ou mesmo motivos para não serem consideradas normas, pois “a sanção não tem relação com a validade, mas com a eficácia”:

Quando se fala em uma sanção organizada como elemento constitutivo do direito, nos referimos não às normas singulares, mas ao ordenamento jurídico tomado no seu conjunto, razão pela qual, dizer que a sanção organizada distingue o ordenamento jurídico de todo outro tipo de ordenamento não implica que todas normas sejam sancionadas, mas apenas que o seja a maior parte. Quando eu me coloco frente a uma norma singular e me pergunto se é ou não uma norma jurídica, o critério de juridicidade certamente não é a sanção, mas a pertinência ao sistema, ou a validade, no sentido da aclarado de referibilidade da norma a uma das fontes de produção normativa reconhecidas como legítimas. A sanção tem relação não com a validade, mas com a eficácia [...]’.<sup>159</sup>

Já estabelecido que este estudo não trata aspectos de “sociologia jurídica”, é natural, assim, que não disponha de elementos que justifiquem que a sanção seja imprescindível ao cumprimento das normas essenciais do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* (que são, pela classificação tradicional, “normas programáticas”).

O que se busca, apenas, é destacar, pela ótica jurídica, o quanto são explícitas as *normas secundárias* existentes na ordem jurídica de caráter “programático” que formam, nos EUA, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, e constroem os administradores públicos daquele país em cumprir as *normas primárias* – situação bem

---

<sup>157</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 40.

<sup>158</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 89-90.

<sup>159</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*, p. 167.

diferente do que ocorre no Brasil, em que tal princípio já foi constitucionalizado, mas não possui *normas secundárias* evidentes (pois dependem de uma aprofundada interpretação da ordem jurídica), o que, em certo grau, contribui para a ineficácia material desse princípio em nosso país.

#### **1.3.4 A quarta dimensão de direitos fundamentais: a manutenção, no tempo, da efetividade conferida pela terceira dimensão, à liberdade e à igualdade, pelo fortalecimento da democracia**

As informações de que o presidente dos EUA e o Banco Central daquele país têm metas específicas impostas pela ordem jurídica a cumprir, no sentido de valorizar o trabalho e o emprego (*norma primária*), e que, ainda, devem prestar contas sobre o cumprimento dessas metas (*norma secundária*) ao Congresso norte-americano podem parecer chocantes à maioria dos brasileiros, acostumados a um Banco Central do Brasil (BACEN) obscuro e inconsistente, não imaginando que, justamente nos EUA (país considerado o atual avatar do *ultraliberalismo*), os atos do FED reflitam, de modo geral, as bases institucionais que lhes dão suporte,<sup>160</sup> ouvindo os anseios da livre-iniciativa, mas intervindo diretamente na ordem econômica, a fim de garantir os objetivos determinados pelo Congresso (no *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*, a “Lei do Pleno Emprego” de 1978).

Por seu condicionamento democrático positivado, o FED leva muito em conta o conjunto de condições preponderantes na economia real, como indicador antecedente da inflação futura, como guia para a fixação do nível da taxa de juro (que são instrumentos de intervenção, na ordem econômica). E isso se faz pela freqüente análise do nível de utilização

---

<sup>160</sup> Cf. YOKOTA, Paula *et al.* Relatório mensal de conjuntura. In: ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS PROFISSIONAIS DE INVESTIMENTO DO MERCADO DE CAPITAIS. Disponível em: <[www.apimecmg.com.br/bovespa/74\\_RelCapre%20Fev%202006.doc](http://www.apimecmg.com.br/bovespa/74_RelCapre%20Fev%202006.doc)>. Acesso em: 24 jul. 2007.

da capacidade econômica norte-americana instalada <sup>161</sup> – que, obviamente, inclui a análise da força de trabalho:

Nos Estados Unidos, tornou-se bem conhecido o hábito de Alan Greenspan de se reunir com mais de cento e cinquenta pessoas por mês, em média, representantes das mais diversas áreas da economia do país. Seu objetivo era tentar entender as intenções de produção dos vários setores da economia americana. Ele sabia que chamar apenas economistas-chefes de bancos e consultorias não era algo suficiente para esse fim.<sup>162</sup>

Nas decisões do FED, a participação direta e indireta da livre-iniciativa e do povo (pelo Congresso)<sup>163</sup> cumpre nos EUA a idéia de “Estado social das democracias”, que é compatível com o capitalismo, e no qual, conforme revelado por Bonavides, há a idéia de um dirigismo estatal consentido, pois é lastreado “de baixo para cima”.<sup>164</sup>

Assim, o poder público está atrelado aos anseios da população, em geral, diferente do Banco Central (BACEN) brasileiro, um verdadeiro *deus ex machina* arbitrário, comandado por tecnocratas (uma espécie de administrador do poder público, que se arroga a impor suas decisões “de cima para baixo”):

O advento da tecnocracia causou ao Brasil graves danos. O tecnocrata é o burocrata falsamente politizado, à testa do poder. Não combate com a palavra, mas com o cálculo e a estatística. Tendo a frieza lógica do matemático, não lhe apraz a crítica, o debate, o tumulto da tribuna, mas a submissão, o silêncio, a anuência. O desenvolvimento do País afigura-se-lhe uma operação aritmética, jamais um problema de implicações humanas e sociais. Fazendo do homem coisa ou objeto, já o eliminou como personalidade. Abraçado ao culto da economia e das finanças, despreza o direito e a sociologia. A sua representação de vida não deixa espaço à reflexão filosófica. Seu horizonte cultural, sempre limitado, o inclina às realidades pragmáticas. Vê na vocação jurídica do estadista um defeito, uma alienação diletante.<sup>165</sup>

<sup>161</sup> YOKOTA, Paula *et al.* Relatório mensal de conjuntura. In: ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS PROFISSIONAIS DE INVESTIMENTO DO MERCADO DE CAPITAIS. Disponível em: <[www.apimecmg.com.br/bovespa/74\\_RelCapre%20Fev%202006.doc](http://www.apimecmg.com.br/bovespa/74_RelCapre%20Fev%202006.doc)>. Acesso em: 24 jul. 2007, p. 9.

<sup>162</sup> YOKOTA, Paula *et al.* Relatório mensal de conjuntura. In: ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS PROFISSIONAIS DE INVESTIMENTO DO MERCADO DE CAPITAIS. Disponível em: <[www.apimecmg.com.br/bovespa/74\\_RelCapre%20Fev%202006.doc](http://www.apimecmg.com.br/bovespa/74_RelCapre%20Fev%202006.doc)>. Acesso em: 24 jul. 2007, p. 6.

<sup>163</sup> Não se nega que essa participação do Congresso e da Casa Branca nas políticas econômicas constringam, na prática, os dirigentes do FED que, talvez, preferissem uma autocrática liberdade de gestão. Impedidos, porém, irritam-se diante das fortes pressões dessas instituições, como é visível a qualquer um que consiga ler, com olhar crítico, a mais recente obra de Greenspan: *A era da turbulência: aventuras em um novo rumo*, p. 88, 105, 145 e 464.

<sup>164</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, p. 145.

<sup>165</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 346.

Isso é retrato do “mau uso” do poder público por seus administradores no Brasil contemporâneo, ou seja, o uso antidemocrático, sem responsabilidade e sem reação aos apelos do povo, em que a norma é ignorada ou descaracterizada por uma interpretação alienada. São atos contrários, enfim, às noções de *responsability* e *responsiveness* reveladas por Delgado<sup>166</sup>.

Contribui, ainda, para a falência nacional dos mecanismos democráticos, a inércia social de um povo alheio ao cuidado (até mesmo fiscalizador) que a democracia demanda, pois mesmo a intervenção do poder público na ordem econômica e social institucionalizou-se, no Brasil, de forma autoritária,<sup>167</sup> diferentemente do que ocorreu nos países centrais do capitalismo (em que houve uma fase de maturação político-jurídica).<sup>168</sup>

Assim, naqueles países, efetivou-se, na “Era de Ouro” do século XX, a pretendida noção de democracia do século XVIII (antes de sua corrupção pelo “liberalismo clássico” burguês): a de que o poder público é formado pelo povo, universalmente, devendo, portanto, reportar-se a toda essa universalidade coordenando-a em benefício geral.

Pode-se dizer, portanto, que os trinta e poucos anos da citada “Era de Ouro” do capitalismo contribuíram, nos citados países, para a efetividade e a generalização dos direitos fundamentais, assim como a Revolução Francesa havia contribuído para sua consciência. Fortaleceram, também, o Estado social: “[...] assim como o Estado liberal foi a revolução da burguesia e o Estado socialista, a revolução do proletariado, o Estado social é a terceira revolução da Idade Moderna: a revolução da sociedade.”<sup>169</sup>

Nestes direitos, incluem-se os fundamentais de *quarta dimensão*: afastado o espectro do autoritarismo fascista, na primeira metade do século XX, houve inegável fortalecimento democrático, que ainda hoje repercute nos países que estiveram à frente desta “Era de Ouro”. Uma das causas deste fortalecimento foi o fenômeno da generalização da educação, permitido pelo crescimento econômico condicionado à distribuição mais igualitária das rendas, típico das políticas de *valorização do trabalho e do emprego*, da época do *Bem-Estar Social*: no período de 1945 a 1990, Hobsbawm identificou, nos países centrais do capitalismo, uma “revolução social”, sensacional, rápida e universal,<sup>170</sup> jungida a uma “revolução cultural”,<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 120,128.

<sup>167</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 113.

<sup>168</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 113.

<sup>169</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 345.

<sup>170</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 283.

marcada pela extinção do campesinato<sup>172</sup> e pelo êxodo às cidades, onde cresciam, vertiginosamente, “ocupações que exigiam educação secundária e superior”.<sup>173</sup>

A eliminação do analfabetismo tornou-se aspiração ‘de todos os governos, tanto assim que no fim da década de 1980 só os Estados mais honestos e desvalidos admitiam ter até metade de sua população analfabeta.’<sup>174</sup>

[...] a demanda de vagas na educação secundária e sobretudo superior multiplicou-se em ritmo extraordinário. E o mesmo se deu com o número de pessoas que a tinham tido ou estavam tendo.<sup>175</sup>

O grande *boom* mundial tomou possível para incontáveis famílias modestas – empregados de escritórios e funcionários públicos, lojistas e pequenos comerciantes, fazendeiros e, no Ocidente, até prósperos operários qualificados – pagar estudo em tempo integral para seus filhos.<sup>176</sup>

De fato, seria contraditório pensar em *democracia* numa sociedade não emancipada, como já revelava Salgado, há mais de uma década:

A maior garantia de todos os direitos fundamentais está no próprio titular desses direitos. Entretanto, para que as pessoas possam ter consciência desses direitos, exigi-los, reivindicar outros, têm de ser formadas e informadas através da educação. Sem a educação, na sociedade contemporânea, toda ação ou reivindicação é cega. A educação, não outra coisa, é o penhor dos direitos fundamentais e sem ela de nada valerão os textos constitucionais, que passarão apenas a compor a história abstrata da literatura jurídica, sem qualquer comunicação com a realidade.<sup>177</sup>

Delgado ainda esclarece:

À medida que a Democracia consiste na atribuição de poder também a quem é destituído de riqueza – ao contrário das sociedades estritamente excludentes de antes do século XIX, na História -, o trabalho assume o caráter de ser o mais relevante meio garantidor de um mínimo de poder social à grande massa da população, que é destituída de riqueza e de outros meios lícitos de seu alcance. Percebeu, desse modo, com sabedoria a Constituição a falácia de instituir a Democracia sem um correspondente sistema econômico-social valorizador do trabalho humano.<sup>178</sup>

<sup>171</sup> Hobsbawm não usa, aqui, a expressão “revolução” no sentido de “revolta”, mas num sentido positivo, de paulatina emancipação social, cultural e econômica de todas as pessoas.

<sup>172</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 284.

<sup>173</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 289.

<sup>174</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 289.

<sup>175</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 290.

<sup>176</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 292.

<sup>177</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 69.

<sup>178</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., p. 34.

Num Estado democrático, a sociedade emancipada busca (de forma ativa), racionalmente, a solução dos interesses da coletividade:

À medida que cada um participa do poder do Estado igualmente, o poder passa a não ser mais algo abstrato, isolado da sociedade civil, na medida em que cada um dos seus indivíduos não busca a realização exclusiva de seus interesses particulares, mas, como cidadão, realiza conscientemente, como membro da sociedade, o interesse de todos, isto é, tem em mira a realização do interesse de todos como a realização de seus interesses. Ora, o interesse primeiro de todos, exatamente por ser um interesse universal, é o interesse da razão. O interesse da razão aparece em primeiro lugar como liberdade (Kant, Rohden), tomada no sentido, não simplesmente de livre arbítrio, indeterminação, ou poder de escolha, mas de atividade produtora das próprias leis que vão reger a comunidade. Enfim, como participação na organização e exercício do poder político.<sup>179</sup>

Dá a evidente falha do liberalismo clássico (ou seu corolário, o neoliberalismo) em pretender fundamentar um Estado Democrático. Na “sociedade civil” do liberalismo clássico, cada um busca suprir seus interesses particulares; e, neste processo, pode (eventualmente, acidentalmente) suprir os interesses do outro. A democracia é fraca, pois não há a racionalidade consensual (oriunda da dialética histórica), numa administração responsável e eficiente do poder público. Impera, contrariamente, o fatalismo das leis de mercado, da fantasiosa “mão invisível” – que gera, na sociedade, possibilidades desiguais de crescimento das pessoas, fato que se reflete na própria educação delas. De fato, num Estado “liberal clássico” (e no *neoliberal*), a educação e a saúde são apenas preocupações secundárias, que existirão, apenas, se realizarem a primeira razão de incentivo dos mercados capitalistas *monetaristas* – o lucro:

O próprio BIT (*Bureau International du Travail*) se deixa arrastar para este declive e procura hoje fundamentar a legitimidade das normas internacionais do trabalho em critérios de competitividade económica. ‘Nos países em desenvolvimento – pode-se ler em uma de suas publicações recentes – os empregadores devem compreender que uma boa alimentação vai constituir uma força de trabalho mais sólida que, a longo prazo, tornará a sua sociedade e o seu país mais competitivos e mais atractivos para investidores’ (CHR. WANJEK, *Food at Work, Workplaces solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases*, Genebra, BIT, 2005, p. 448). Se se adopta este pragmatismo de estilo negroiro, não resta nenhuma razão válida para

---

<sup>179</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 62.

alimentar convenientemente os idosos e os doentes, que representam, evidentemente, uma desvantagem competitiva.<sup>180</sup>

No Estado social democrático, porém, há uma racionalidade coletiva na coordenação do poder público, para que os interesses de todas as pessoas sejam supridos sem depender de acidentes, eventualidades, ou de uma “mão” que não se vê. A coletividade toma para si o poder, a fim de realizar, racionalmente, a *liberdade* e a *igualdade*. Para tanto, coordena ativamente o “mercado”, em vez de ser coordenado por este.

Isso, obviamente, demanda uma sociedade minimamente emancipada, no sentido de ter a consciência de seu papel (de não ter, apenas, o direito, mas o dever) na coordenação e na administração desse poder, que ela própria cria: o poder público. Uma sociedade ciente de que a intervenção estatal, na sociedade, faz-se por ela própria, na medida de sua necessidade coletiva (historicamente apreendida) – que pode ser, por exemplo, a da uma educação de qualidade, ainda que isso não fosse “lucrativo”, ou de permitir às pessoas, pelo trabalho, ter uma vida digna.

Assim, o Estado não é algo externo à sociedade, não é opressor da sociedade, não é um fim em si, nem sequer uma entidade sujeita a fatalismos. O Estado é o conjunto de todas as relações entre os indivíduos e entre estes e os poderes públicos<sup>181</sup> – podendo-se acrescentar a essas relações, numa democracia, o elemento da racionalidade coletiva (que busca, ativamente, concretizar os valores historicamente apreendidos), com o fim de efetivar a liberdade de todas as pessoas. É, enfim, “[...] um organismo social detentor de poder político para a organização do empreendimento coletivo de satisfação de interesses”.<sup>182</sup>

Há, portanto, teleologia no Estado, sobretudo pela revelação hegeliana do contraste entre o individual e o social.<sup>183</sup>

Estado não é instrumento de realização dos interesses particulares; por isso não é criação da vontade particular por meio de um contrato. É uma instituição ou um todo orgânico em que as partes (os indivíduos) não se compreendem como seções isoladas e justapostas por vínculo contratual externo, mas como momentos do todo, ou seja, cada parte é o todo e este é cada parte à guisa do que ocorre com o ser vivo, (H.C. Lima Vaz – *Introdução a Hegel*, inédito), em que o todo é impensável sem a

<sup>180</sup> SUPIOT, Alain. O direito do trabalho ao desbarato no “mercado das normas”. *Questões Laborais*, p. 132.

<sup>181</sup> MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade*, p. 31.

<sup>182</sup> GUEDES NETO, Antônio Duarte. *Sociedade e interesse, os falsos antípodas do Direito*, p. 69.

<sup>183</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 112.

parte (tem sua essência na parte) e a parte é impensável sem o todo (tem sua essência ou fundamento no todo).<sup>184</sup>

Acertada, portanto, a interpretação teleológica da atividade estatal, pela nova doutrina francesa, exposta por Bonavides: “Da resposta que se der à finalidade do Estado, segundo Marcel de La Bigne, não dependem as funções, os direitos, os deveres e os limites da autoridade [...]”<sup>185</sup>.

Notável, enfim, a função do Estado brasileiro foi registrada no próprio preâmbulo da CF/1998: este existe para fazer cumprir “os direitos sociais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”. O Estado, enfim, existe para fazer cumprir os direitos fundamentais da universalidade, sem exceções.

Tudo isso ainda evidencia como a noção neoliberal de “Estado mínimo” é incompatível com a democracia: não revela o uso de uma política racional, de consenso, no uso do poder público, e sim mera *restrição* a esse poder, uma minimização desse, que o impossibilita de suprir toda a necessidade pública, consubstanciada nos direitos fundamentais do homem (por exemplo, a necessidade generalizada de saúde, educação e trabalho digno).

Salgado também revela que,

no liberalismo, os direitos individuais aparecem como limitação do poder do Estado, o qual pode continuar como poder estranho a seu verdadeiro titular, o povo. As leis podem ser feitas pelo soberano monarca, mas este está limitado pela Constituição no que concerne aos direitos individuais.

Os direitos individuais do liberalismo puro não significam democratização do poder, mas limitação do poder, que, como poder político criador da ordem jurídica, continua nas mãos do monarca.<sup>186</sup>

Esse modelo de Estado *neoliberal* (o “Estado mínimo”) não vingou em grande parte da Europa ocidental (e, em especial, nos países nórdicos, que ainda mantêm uma sólida estrutura de *Estado de Bem-Estar Social*). Nestas regiões, os direitos que atendem à coletividade são viabilizados por sua racionalidade, independentemente de serem eleitos “lucrativos” por determinada racionalidade individual.

---

<sup>184</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 63.

<sup>185</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 111.

<sup>186</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 25.

Por isso, a idéia do intervencionismo estatal é inerente ao contexto de uma forte democracia: a coletividade se coordena (racionalmente). Como já demonstrado, nos EUA, há o favorecimento da livre-iniciativa, mas sempre coordenada pelo poder público, que está vinculado a um legitimado *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – necessariamente efetivado pela fiscalização do povo.

Daí o papel da *democracia* que, atualmente, é um direito fundamental positivado de *quarta dimensão*, do qual também depende “a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade”:<sup>187</sup> a democracia (efetivamente exercida) é o verdadeiro mecanismo de generalização e concretização dos demais direitos fundamentais, e por isso, impede o esvaziamento do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – como uma espécie de reconhecimento por este tê-la fortalecido e sustentado. Persiste, num forte contexto democrático, a consciência coletiva de que o citado *princípio* é valor fundamental, devendo ser mantido em vigor, independentemente das crises ou teorias econômicas que se instalem, as quais deverão ser condicionadas e jamais condicionantes da valorização do trabalho e do emprego.

De fato, sem o suporte do *responsiveness* e *responsability* democráticos, a *terceira dimensão* revelada dos direitos fundamentais sofreria da mesma falta de efetividade das demais, não realizando, novamente, os valores de “liberdade” e “igualdade”, que a *primeira dimensão* já pretendia. Daí ser a democracia uma “última” dimensão, mas de resgate, da primeira: é a resposta que, desde o início (Revolução Francesa), já se sabia para a quebra na resiliência do mau uso do poder público, a partir da efetiva democratização desse uso, como direito e dever do ser humano.

Portanto, ainda que se reconheça que, pela análise crua dos fatos históricos, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* tenha-se consolidado mais por uma necessidade econômica específica da primeira metade do século XX (que resultou no *keynesianismo*) do que por puro idealismo, ou ética, o fato é que, mesmo passada tal necessidade econômica imediata, esse princípio se manteve de forma efetiva nos países do capitalismo central, resguardado, agora, por uma intensa fiscalização democrática, popular, que não existiria, hoje, sem a diminuição das desigualdades e o aumento da emancipação da consciência humana universal que ele permitiu.

---

<sup>187</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 525.

O *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* de 1978, que determina ao presidente do EUA e ao FED reportarem-se ao Congresso (o povo), a fim de justificar o que esta sendo feito para se atingir o *pleno emprego*, é prova disso. Outro exemplo é a revolta dos franceses, em 2006, contra o uso antidemocrático do poder público e que evitou, no país, a introdução de uma norma de desvalorização do trabalho (a notícia seguinte foi publicada em março de 2006, logo antes da anulação desta norma):

Nas primeiras manifestações contra o CPE só se via jovens entre 18 e 25 anos pelas ruas de Paris e nas principais cidades francesas, aos quais o contrato é destinado. Mas hoje é um país inteiro que protesta contra as medidas neoliberais do governo do presidente Jacques Chirac e de Villepin.

E não é apenas nas ruas que o protesto ganha força. As ferrovias foram bloqueadas, aeroportos tiveram suas atividades interrompidas e 50% das universidades do país estão em greve, assim como muitas escolas. Os conflitos com a polícia é rotina por todo o país e os protestos ocorrem em 150 cidades.

Vários sindicatos preparam uma manifestação nacional para terça-feira, dia 28. Todos os movimentos sociais já prometeram: se o contrato não for anulado, haverá uma greve geral.

De inspiração neoliberal, o CPE é um novo tipo de contrato de emprego que deve entrar em vigor a partir de abril. Permitiria às empresas empregar pessoas com menos de 26 anos por um período de experiência de dois anos, sendo que durante esse período elas podem ser facilmente despedidas sem razão. Para Villepin, a medida vai permitir reduzir o desemprego, que atinge 22% dos menores de 25 anos no mercado de trabalho, um dos níveis mais elevados da Europa. Os estudantes, no entanto, pensam o contrário. A fórmula é excessivamente precária, não oferece estabilidade para começar uma vida e abre o caminho à exploração trabalhista.<sup>188</sup>

Apenas em paralelo, vale lembrar que, no Brasil, uma lei de precarização análoga (a do Contrato de Trabalho por Prazo Determinado – Lei n. 9.601/98<sup>189</sup>) foi promulgada, sem o embargo de qualquer comoção social relevante.

Tudo isso explica, ainda, o erro da idéia de que o Brasil seria uma nação menos “liberal-burguesa” que os EUA, e que buscaria, com mais efetividade que este, o *Estado social*. De fato, uma verificação imediata da realidade social já desautorizaria esta idéia: o nível de desagregação de nossa sociedade é muito superior ao dos EUA e nosso “índice de

---

<sup>188</sup> CAMPELO, Erica. Política neoliberal: França: um país em revolta. *Jornal Brasil de Fato*, edição 160, 23-29 mar. 2006.

<sup>189</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 87.

desenvolvimento humano”, bastante inferior.<sup>190</sup> Ainda que *igualdade e liberdade* sejam, no Brasil, valores constitucionalmente buscados, a comparação das sociedades brasileira e norte-americana demonstra que, de alguma forma, o povo brasileiro não tem tido o sucesso do norte-americano nessa busca: o Brasil é um “monumento de injustiça social”,<sup>191</sup> que ocupa a desconcertante posição de 9º lugar no *ranking* da maior desigualdade social (índice Gini) entre os 177 países analisados, sendo considerado, até mesmo, mais desigual que a maioria dos países africanos que ocuparam posição inferior, no *ranking* de “desenvolvimento humano”.<sup>192</sup> Tamanha desagregação social reflete em maior violência, menos esclarecimento e em um povo mais supersticioso, propenso até mesmo a crer numa “mão invisível” da economia.

Para tudo isso contribui, enormemente, a alienação das decisões dos poderes constituídos e de seus órgãos, como o BACEN, aos anseios populares, às necessidades coletivas. Na há, no Brasil, qualquer legislação, de longe, tão contundente no sentido de facilitar a *responsiveness* e *responsability* inerentes à democracia, quanto a já citada lei norte-americana de 1978.

### **1.3.5 Princípio da valorização do trabalho e do emprego e modelos estatais não democráticos: antinomias**

A esta altura, pode-se explicar o porquê de o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* não ter sido analisado em relação à Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918), e a posterior Lei Fundamental Soviética (1918), frutos da Revolução Socialista de 1917.

Não se duvida da forte inspiração social deste movimento e da referida lei que dele resultou. Porém,

---

<sup>190</sup> UNITED NATIONS (UN). *The Human Development Report 2006*, p. 283-284.

<sup>191</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 397.

<sup>192</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, tabela 15, p. 335-338.

na sociedade comunista, cujas linhas-mestras foram esboçadas no Manifesto do Partido Comunista, cinco anos mais tarde, só os trabalhadores têm direitos e só eles constituem o povo, titular da soberania política. Sem dúvida, na Constituição Mexicana de 1917 não se fazem as exclusões sociais próprias do marxismo: o povo mexicano não é reduzido unicamente à classe trabalhadora [...].<sup>193</sup>

É notável, portanto, que, nos Estados sociais não democráticos, os coordenadores do poder público elegem uma classe social como “modelo” (no caso, a trabalhadora, ou a “maioria” do povo), exterminando toda (livre) iniciativa que não se adapte ao modelo eleito. Há um engessamento social, baseado na completa negação de qualquer necessidade que não seja o da classe prevalente.

Ainda que isso, teoricamente, possa atingir apenas uma suposta “minoría”, já é o bastante para comprovar que a realização da finalidade do Estado, diante dos direitos fundamentais – a liberdade de todos seus cidadãos –, é impossível. Novamente, há o mau uso do poder público: a falta de efetividade dos anseios dessa “minoría” não decorre da incapacidade material de sua realização, mas, sim, de uma própria escolha impositiva e esterilizante, tirânica, por uma (maior) parcela da população que coordena o poder público, como se este, também, não fosse formado pelos esforços desta “minoría”.

Esse modelo é descrito por Bonavides como a

[...] quarta e última modalidade de Estado social, mas esta já perdeu as amarras com as regras e estruturas de uma organização pluralista, razão porque não vamos ocupar-nos de tal modelo, por achar que ele revoga o pacto democrático, ao vincular-se irremediavelmente com formas autoritárias, ditatoriais ou totalitárias de monopólio do poder político, sem nenhuma abertura para o livre consenso que congrega a vontade participante da cidadania.

Sua ordem econômica e social está toda encarcerada no arbítrio do Estado, de tal maneira que a Constituição é, quando muito, uma duvidosa e suspeita Declaração de Direitos Sociais, não havendo nela lugar para resguardar, manifestar e proteger os direitos humanos de participação democrática, ou seja, os direitos políticos da liberdade, da mesma forma que as Cartas ou Constituições do Estado liberal, preocupadas apenas com a injustiça da sociedade feudal, mas indiferentes à justiça social do sistema capitalista, omitiam e ignoravam as franquias do trabalho e do trabalhador em suas pomposas Declarações de Direitos. Quando se aparta da liberdade, o Estado social das ditaduras se converte em Estado anti-social.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, *apud* PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 105.

<sup>194</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 344.

Pelo exposto, verificando-se impossível um atendimento, pelo poder público, da efetivação da liberdade de todos, já é evidente que esse modelo de Estado social não interessa, mesmo em sua teoria.

Outro contraponto relevante é que, em modelos estatais não democráticos, os administradores do poder público não se abrem à efetiva fiscalização, por parte da coletividade: sequer cabe falar em *responsability* ou *responsiveness*. Assim, a valorização humana (para que a própria valorização do trabalho e do emprego contribui, como já exposto), quando ocorre (ou mesmo se perpetua, por algum tempo), é em caráter meramente accidental.

Juridicamente, a explicação disso pode ser encontrada no item 1.2, deste Capítulo 1: pode-se dizer que, nos modelos ditatoriais de Estado, ocorre o fenômeno da “interpolação alternativa”, já advertido por Vilhena: “A apropriação generalizada desse tipo de interpolação disfarça o despotismo estatal e serve ao domínio (*Herrschaft*), à potestade indiscriminada e absoluta (*Herrschaftsgewalt*)”.<sup>195</sup>

A relação jurídica entre os sujeitos, que não se subordinam entre si é regida pela ordem jurídica. Num Estado de Direito, os sujeitos subordinam-se apenas à norma. Mas, nos modelos não-democráticos, as instituições do *Estado-sujeito-de-direito*, num dos pólos da relação jurídica, subordinam o outro pólo (o particular e, até mesmo, outras instituições do próprio *Estado-sujeito-de-direito*). Não respondem à lei, mas fazem-se a própria ordem jurídica, não deixando à coletividade espaço para uma relação de fiscalização da lei.

Apenas, a título de reforço, vale lembrar o resultado prático da escolha não democrática de gestão do poder público na Rússia:

Os avanços obtidos em tema de direitos sociais – se houve – culminaram por ser ofuscados diante das opressões manipuladas por uma auto-reconhecida ditadura (ditadura do proletariado), que, nas linhas defendidas por Schmitt (1982), buscava a fusão entre Estado e sociedade mediante a supressão das liberdades públicas.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 40.

<sup>196</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, p. 105.

## 1.4 Conclusões

Em conclusão à análise das linhas gerais do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, essencial ao entendimento das normas de *pleno emprego*, pode-se entender o seguinte:

Este *princípio* vigora nos países centrais do capitalismo e é constituído, juridicamente, de normas programáticas, criadas com base na evolução histórica da consciência dos direitos fundamentais.

Tais normas alinham-se à *terceira dimensão* desses direitos, que busca concretizar as duas primeiras *dimensões*. Com isso, fortalece a democracia (*quarta dimensão*) em um Estado – e a própria democracia determina a efetivação das normas de valorização do trabalho e do emprego: a partir da última dimensão dos direitos fundamentais, enxerga-se o verdadeiro sentido das três primeiras.

Consiste, assim, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* numa ordem jurídica voltada para os próprios administradores do poder público, em cada Estado, aos quais se determina um *poder-dever*, imperativo, de interferir na livre-iniciativa, a fim de garantir a todos que queiram e possam, condições de trabalhar com dignidade, ou seja, com direito “a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social”.<sup>197</sup>

Em análise de direito comparado, é notável que, nos EUA, tal princípio se mantém em pleno vigor, pela lei federal *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*, que vincula a gestão do FED a quatro objetivos, sendo um deles o *pleno emprego*. É evidente, assim, nesse país, a determinação de intervenção do poder público na economia e na sociedade, a fim de, racionalmente, atingir os objetivos legais. Outro aspecto notável são as “sanções” dessa subordinação direta do Executivo (no caso, o Presidente da República e o FED) aos objetivos da lei: este deve reportar-se ao Congresso, que o fiscaliza, a fim de explicar em que suas políticas públicas estão favorecendo o *pleno emprego* – sob pena de suas políticas serem reprovadas.

---

<sup>197</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

## **2 O PRINCÍPIO DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO NO DIREITO BRASILEIRO**

Tendo-se já estabelecido uma breve história do desenvolvimento do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* nos países centrais do capitalismo, sua importância na coordenação do poder público destes, e sua relação com a democracia, é chegado o momento de analisar, sinteticamente, a evolução histórica desse princípio no Brasil, onde se formou e atua de maneira consideravelmente distinta.<sup>198</sup>

### **2.1 Breve histórico**

Na Constituição Federal de 1988, a busca do *pleno emprego* é um dos princípios a que deve se submeter à ordem econômica – que, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (CF/1988, art. 170, inciso VIII).

No entanto, como já exposto, não existem, no Brasil, mecanismos explícitos de *responsability* e *responsiveness*, como o norte-americano, que intensifiquem a efetividade do referido princípio, por exemplo, pelo condicionamento dos coordenadores do poder público (como o próprio presidente e o Banco Central) a cumprir metas de valorização do trabalho e do emprego, estando ainda sujeitos a intervenções diretas do povo (ao menos pelo Congresso) nas suas ações de coordenação do poder público que não atendam às normas de valorização do trabalho e do emprego.

Além disso, o povo brasileiro não teve as possibilidades de emancipação e redução da desigualdade que o *Estado de Bem-Estar Social* instaurou nos países capitalistas desenvolvidos e cujos benefícios de fortalecimento democrático ainda persistem nestes (sendo que muitos países europeus, como os nórdicos, ainda mantêm tal estrutura):

---

<sup>198</sup> Algumas destas distinções já foram introduzidas nos itens 1.3.3 e 1.3.4, do capítulo anterior.

Hoje é evidente que a Era de Ouro pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas (OCDE *Impact*, p. 18-9).<sup>199</sup>

De fato, o Brasil experimentou um período de crescimento muito curto, se comparado à “Era de Ouro”. Mesmo assim, em nosso “milagre econômico”, ocorrido de 1968 a 1973,<sup>200</sup> a emancipação social foi irrelevante, pois não houve redução das desigualdades sociais:

Apesar de significativa, a robustez da renda desde o ‘milagre econômico’ acentuou a desigualdade social no país. Quem estava no topo da pirâmide social beneficiava-se mais da expansão. Entre 1960 e 1970, a renda dos 10% mais pobres subiu 21%, enquanto o crescimento dos ganhos dos mais ricos foi de 39%. Resultado: as disparidades sociais cresceram, e os 5% mais ricos, que em 1960 detinham 34% de toda a riqueza, chegaram ao fim do ‘milagre’ com cerca de 40% do total.<sup>201</sup>

Além disso, dois períodos de autoritarismo político, durante o século XX, colocaram o Brasil na contramão do desenvolvimento democrático dos países centrais do capitalismo. Tudo isso contribuiu para que, mesmo estando o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* há tempos positivamente declarado, em nossa ordem jurídica, sua materialização sempre tenha sido notável, padecendo, ainda em nossos dias, de ineficácia social.

Dito isso, passa-se à análise das bases históricas positivadas desse princípio, em nosso país, pela ótica histórico-constitucional, antes de se adentrar o estado atual de sua consolidação, em nossa ordem jurídica.

### **2.1.1 Constituição de 1934: inédito potencial de universalização do princípio da valorização do trabalho e do emprego**

Em sede constitucional, observa-se que o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* foi apenas introduzido a partir da Constituição brasileira de 1934 – razão, dentre

---

<sup>199</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 255.

<sup>200</sup> MARTINS, Cleber; PRADO, Maeli; BILLI, Marcelo. Geração do “Milagre Econômico” chega à fase da aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, “Dinheiro”, 16 maio 2004.

<sup>201</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, p. 255.

outras, por que esta representou um marco. Não há, sequer, traços da existência desse princípio na Constituição que a antecedeu (a de 1891). Bonavides expõe que a

[...] Constituição de 16 de julho 1934 inaugurou no Brasil a terceira grande época constitucional de sua história; época marcada de crises, golpes de Estado, insurreição, impedimentos, renúncia e suicídio de Presidentes, bem como queda de governos, repúblicas e Constituições. Sua mais recente manifestação formal veio a ser a Carta de 5 de outubro de 1988.<sup>202</sup>

O contexto histórico mundial, pós-Grande Depressão e da universalização do *constitucionalismo social* é uma das formas de explicar essa guinada social do constitucionalismo nacional, já temeroso da revolução social da época, mas que, ainda assim, preferiu, ao menos no texto formal, seguir o caminho da maioria das nações capitalistas desenvolvidas – ou seja, um caminho fundado nas instituições democráticas.

Esta vontade constitucional de fortalecer a democracia refletia-se até mesmo na liberdade e autonomia sindicais pretendidos por esta Constituição (mas que, na prática, não se efetivaram pelo retrocesso implantado na Constituição que a substituiria apenas três anos depois).

Dizia o art. 120 que “os sindicatos e as associações profissionais” seriam “reconhecidos de conformidade com a lei”. E o parágrafo único acrescentava que a lei asseguraria “a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos”.<sup>203</sup>

Mas deve-se reconhecer, porém, que, na prática, a inspiração constitucional da Constituição de 1934 encontrava-se, na prática, ameaçada pelo período de volatilidade política por que passava o Brasil.<sup>204</sup>

Ainda assim, é notável que a preocupação em vincular a ordem econômica ao cumprimento dos anseios sociais (que até então era inédita, no Brasil), explica-se, historicamente, pelo contexto desse período, cujos principais aspectos são muito bem sintetizados por Vidal:

O período compreendido entre as duas guerras comportou-se como um cadinho onde se realizasse experimentação de organização política, sob as turbulentas pressões dos conflitos sociais em erupção.

<sup>202</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 332.

<sup>203</sup> SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *Direito constitucional do trabalho*, p. 84.

<sup>204</sup> SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *Direito constitucional do trabalho*, p. 80.

[...] O Estado intervencionista, expressão das teses e ideais da Escola do Bem-Estar, ensaiava seus primeiros passos. A grande Depressão, conseqüente à crise de 1928, criando problemas de desemprego e estagnação de inédita gravidade, exigia, dos estadistas e estudiosos, soluções novas e superação de equívocos centenários [...].<sup>205</sup>

Assim, as inovações da Constituição Federal de 1934 forma inúmeras, em relação à Constituição Republicana de 1891. Formalmente, estabeleceu-se um grau de intervencionismo estatal análogo ao atual: embora se garantisse a liberdade econômica, esta era limitada pelos “princípios da Justiça”, de modo a possibilitar “a todos existência digna” (art. 115); além disso, a propriedade era assegurada, mas nesta já se introduzia “o interesse social ou coletivo” (art. 113, “17”); e o mais notável: uma possibilidade de interpretação em favor do *direito ao trabalho* que atenda à subsistência do trabalhador e à de sua família, nota típica do *princípio de valorização do trabalho e do emprego*:

[...] havia um dispositivo que significava verdadeiro *‘direito ao trabalho’*, embora, tal como ocorrera com a Constituição Francesa de 1848, não mencionasse textualmente esta polêmica expressão: ‘A todos cabe o direito de prover a própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto (art. 113, n. 34).<sup>206</sup>

Em relação à valorização do trabalho, foi institucionalizada a universalização do já citado princípio protetivo, típico da *segunda dimensão* dos direitos fundamentais: determinou-se, nesta Constituição, que a legislação do trabalho deveria observar princípios de melhoria da condição do trabalhador (art. 121, § 1º), sem limitação de “gênero”, sendo já constitucionalizada a limitação da jornada, repousos semanais e férias anuais, salário mínimo, idade mínima para o trabalho, e proibição de discriminação de salário (alíneas “a” a “e”, do § 1º do art. 121).

É determinado que a União, em cooperação com os Estados, organize colônias agrícolas, para onde seriam encaminhados os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados (§ 5º do art. 121). Os acidentes de trabalho, em obras públicas, deveriam ser indenizados, diretamente, na “folha de salário”, e em 15 dias após a sentença, não se admitindo recurso *ex officio* (§ 8º).

<sup>205</sup> VIDAL, Geraldo de Camargos, *apud* SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *Direito constitucional do trabalho*, p. 79-80.

<sup>206</sup> SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *Direito constitucional do trabalho*, p. 86, grifos nossos.

Merece grande destaque, nesta Constituição, o potencial de universalização da valorização do trabalho, em sentido *lato*: “Art. 123. São equiparados aos trabalhadores, para todos os efeitos das garantias e dos benefícios da legislação social, os que exerçam profissões liberais”.

Havia, também, preocupações peculiares da época (ainda que, em certo grau, refletissem na proteção do emprego dos nacionais), como a de limitar a imigração e a emigração. Havia restrições de quotas permitidas de entrada de imigrantes no território nacional (§ 6º do art. 121) e a punição, com a perda automática da cidadania, do brasileiro que aceitasse emprego, no exterior, sem a autorização do Presidente da República (art. 107 – embora, de todos dispositivos mencionados, este fosse o único que já encontrava par, na Constituição de 1892).

Interessante notar que grande parte da legislação constitucional relativa ao trabalho (praticamente, todos os dispositivos acima expostos) era assunto do até então inédito título denominado “Da Ordem Econômica e Social” – demonstrando-se que, nessa época, já existia a consciência de que as questões de trabalho e emprego faziam parte das escolhas econômicas de cada nação.

Por fim, era notável a proibição da “usura” (art. 117, parágrafo único – que teria par nas Constituições seguintes, de 1937 e 1946), ou seja, o empréstimo mediante cobrança de juros. Embora a contenção dos juros seja uma medida econômica tipicamente *keynesiana*, não se pode dizer que isso tenha sido influência dessa teoria, que apenas se consolidaria anos depois. De fato, essa Constituição (e todas que a sucederam) padecia da mesma falta geral de mecanismos de efetividade dos direitos fundamentais de *segunda dimensão*, pois não havia legislação específica que ligasse os interesses de justiça social à aplicação obrigatória de uma teoria administrativa econômica de valorização do trabalho e do emprego.

### **2.1.2 Constituição de 1937: grave retrocesso ao princípio da valorização do trabalho e do emprego, e esterilização do seu potencial universalizador**

Na Constituição Federal de 1937, embora subsistissem o *direito ao emprego* (art. 136) e parte das determinações protetivas do trabalho (art. 137), um dos poucos e curtos avanços, em relação à Constituição de 1934 foi a constitucionalização do usucapião, de trechos de terra que forem não apenas ocupados sem oposição, em dez anos contínuos, mas também tornados produtivos, pelo *trabalho* do ocupante – medida de valorização do trabalho e da justiça social.

A Constituição de 1937 ainda era uma Constituição social, mas marcou, em relação à de 1934, um grave retrocesso ao princípio ora investigado. Primeiro, porque eliminou o potencial de equiparação entre os “profissionais liberais” e os “trabalhadores”, antes instituída na Constituição de 1934. Segundo, graças ao viés autoritário que esta institucionalizou: eliminando alguns mecanismos políticos, esterilizou os reforços que o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* provê à emancipação democrática<sup>207</sup>. Se, como já visto, no Capítulo anterior, a democracia fortalecida é uma das principais garantias de concretude do referido princípio, então pode-se dizer que o mesmo foi gravemente afrontado, nesta Constituição.

Foi eliminada a repartição de poderes – que já existia até mesmo na Constituição outorgada pela monarquia –, instituindo que a pessoa do presidente concentrava a autoridade “única e indivisível” do Estado (art. 73).<sup>208</sup> Foi uma “ditadura unipessoal do Estado Novo, regime de governo em que nem mesmo a Carta outorgada, de cunho extremamente autoritário, foi cumprida pelos titulares do poder”.<sup>209</sup>

A positivação do intervencionismo estatal, na ordem econômica, intensificou-se (art. 135. [...] “A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta”), mas todo o mecanismo era avesso ao já exposto item 1.3.4, do Capítulo 1, ou seja, não era uma intervenção consentida, democrática, fundada de “baixo para cima”, e sim o contrário. Assim, a realização da razão e dos anseios

<sup>207</sup> Já expostos no Capítulo 1, em especial no item 1.3.4.

<sup>208</sup> DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 50.

<sup>209</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 332.

de uma coletividade só poderia ocorrer por mero acidente, pois esta foi, na Constituição de 1937, praticamente alijada da direção do poder público.

Mantiveram-se os direitos relativos ao trabalho e emprego, no título “Da Ordem Econômica”, agora, extirpada do termo “Social”.

Além do *direito ao trabalho*, passa a existir o *dever de trabalhar*:

Art. 136. O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.

Ainda nessa ótica autoritária, outra mudança notável foi a de que a Constituição de 1937 institucionalizou o corporativismo estatal e a repressão às manifestações autonomistas operárias<sup>210</sup> (art. 139). Busca uma “paz social” artificial, pela intensa repressão, na sociedade, das autoridades públicas – que se enxergam como todo o “Estado”, em nome do povo, mas sem qualquer mecanismo de responsabilidade, perante o mesmo.

Os fatos históricos já expostos ajudam a entender as intenções dessa Constituição e o retrocesso que causou à democracia, no Brasil: foi promulgada, durante o já explicado período de intensa desagregação social, pós-“Grande Depressão”, nos países capitalistas desenvolvidos, que ainda mais se agravava pelo fato de tal crise não ter atingido as novas nações comunistas. Naqueles países, esse período entre-guerras foi marcado pela intensa revolta social – que, como já exposto, iria pacificar-se apenas na “Era de Ouro”, que se seguiu ao pós-2ª Guerra, fundada na teoria econômica *keynesiana* de valorização do trabalho e do emprego.

Na época da promulgação dessa Constituição, porém, o citado caminho *keynesiano* para “Era de Ouro” ainda não estava consolidado; assim, a prevenção do conflito social operou-se de maneira bem distinta, mas que também não era inspirada no já citado *New Deal* norte-americano, contemporâneo das Constituições de 1934 e de 1937 (essa, se ainda não era a melhor solução econômica e social, ao menos não arriscava o desenvolvimento da democracia).

---

<sup>210</sup> DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 52.

Ao contrário, preferiu-se desviar do caminho proposto pela Constituição de 1934, e tomar o do corporativismo e do fascismo italianos,<sup>211</sup> institucionalizando-se, abruptamente, uma “paz social” artificializada pelo uso antidemocrático do poder público. Essa institucionalização abrangia mecanismos de prevenção do conflito social (v.g., proibição da greve e do *lock-out*, no art. 139), buscando – com notável sucesso – esterilizar os processos dialéticos ínsitos no conflito de sociedades desiguais. Isso, enfim, apenas contribuiu para evitar a emancipação da sociedade, que se sujeitava a um *deus ex machina* de um direito positivo, criado não por esta, mas apenas pelos coordenadores do poder público, descompromissados com a democracia.

Seu preâmbulo é a maior evidência do temor deles em relação à própria sociedade – o que só poderia resultar no afogamento dos mecanismos democráticos:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, *colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil*;

ATENDENDO ao estado de *apreensão* criado no País *pela infiltração comunista*, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo. [...]. (Grifos nossos)

Essa negação da desigualdade social – um paradoxo em uma Constituição social – foi um grave retrocesso. Em analogia aos modelos de Estados sociais não democráticos,<sup>212</sup> a sociedade passou a ser engessada pelos mecanismos do poder público, que busca extinguir e punir a dialética das forças sociais – ou seja, a fim de prevenir-se contra o “comunismo”, paradoxalmente, criou-se, no Brasil, um Estado de efeitos análogos aos de tal modelo.

A intervenção do poder público nas esferas econômica e social, tão necessária à universalização da efetividade dos direitos fundamentais, passou a ser realizada de forma antidemocrática, logo, não atendendo com eficiência os fins a que se destina. A derrocada da

<sup>211</sup> DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 52.

<sup>212</sup> Já citados, no item 1.3.5 do Capítulo 1.

democracia permitiu essa contrariedade entre os discursos e a prática: um poder público fechado em si próprio, que se arroga em estabelecer, de “cima para baixo”, o que é “melhor” para a coletividade (mas sem consultá-la) está sujeito a cometer graves equívocos, como o abalo da universalização das proteções ao trabalho, ocorrido nessa época.

Assim é que, na vigência desta Constituição, promulgou-se a CLT – notável instrumento de proteção ao trabalho, mas de apenas uma parcela das pessoas, pois não dizia respeito nem mesmo ao *trabalhador* urbano, mas, apenas, ao “empregado” (art. 3º da CLT) urbano (uma espécie de trabalhador, mas apartada dos profissionais liberais, por exemplo). Notável, porém, que, na década de 1940, os trabalhadores urbanos eram 12.880.182; poucos, se comparados aos rurais, que eram 28.356.133<sup>213</sup> – parcela que não havia sido esquecida pela Constituição de 1934, mas que foi praticamente ignorada pela de 1937.

Daí que, pela análise histórica – até mesmo pela comparação com os países centrais, de democracia mais desenvolvida, e de uma valorização ao trabalho mais universalizada –, é possível que se critique a CLT, mas não no sentido do falacioso “paternalismo”, que, na década de 1990, tornou-se o argumento da “moda”, e sim no sentido contrário, de que, para estar em sintonia com o nível de desenvolvimento dos direitos fundamentais dos países desenvolvidos, em sua época de promulgação, esta deveria ter sido adequada para abranger, já desde sua origem, todas as espécies de *trabalhadores*, ainda que respeitadas suas diferenças, fossem urbanos, ou rurais – que, na época, foram ignorados pelos mecanismos corporativistas, até porque não representavam séria ameaça à “paz social” (pois os trabalhadores rurais, mesmo sendo esmagadora maioria,<sup>214</sup> estavam pulverizados por todo o Brasil, um país de proporções continentais).

Em resumo, na Constituição Federal de 1937, verificou-se o fenômeno da “interpolação alternativa”.<sup>215</sup> Como já exposto, tal fenômeno é altamente prejudicial à valorização universal do trabalho e do emprego.

---

<sup>213</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Emprego – Desemprego – Recessão – Reemprego. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 78.

<sup>214</sup> Em 1940, as informações estatísticas populacionais começam, no Brasil, a computar a população urbana e a rural, separadamente. Nesse ano, observou-se que 68,8% da população nacional era rural, conforme exposto em Albino de Souza (Emprego – Desemprego – Recessão – Reemprego. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 71-78).

<sup>215</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 38.

Já explorado nos itens 1.2 e 1.3.5 do Capítulo 1.

### **2.1.3 Constituição de 1946: tentativa de redemocratização, mas com manutenção da deficiência na universalização do princípio da valorização do trabalho e do emprego**

É uma Constituição social de redemocratização, pela reintrodução da separação e autonomia dos Poderes da União (art. 36), além do reforço de mecanismos de intervenção do poder público na iniciativa privada (art. 146). Mantêm-se os direitos de trabalho e emprego no título que volta a ser denominado “Da Ordem Econômica e Social”, dispendo:

Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Nessa Constituição, é notável a busca pela materialização do princípio da igualdade: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (art. 147).

Determina-se a repressão a toda forma de abuso econômico (art. 148) e amplia-se o rol dos direitos trabalhistas (constitucionalizando-se, por exemplo, a estabilidade no emprego e a assistência aos desempregados no rol do art. 157). Percebe-se, assim, certa influência *keynesiana* nessa Constituição.

No entanto, alguns retrocessos da Constituição Federal de 1937, em relação à de 1934, foram mantidos, no tocante ao desenvolvimento do *princípio da universalização do trabalho e do emprego*.

O primeiro, foi a manutenção do corporativismo nas relações trabalhistas, sobretudo as coletivas:

[...] esse modelo francamente autoritário sobreviveu incólume à experiência democratizante de 1945-1964, ingressando, intocado, em seus aspectos essenciais, no regime autoritário-militar subsequente. Assim, apenas no contexto das discussões

constitucionais de 1987 e 1988 é que se propuseram, com certo vigor, enunciados sobre a democratização do tradicional modelo justrabalhista brasileiro.<sup>216</sup>

O segundo – que a este se atrela – foi a esterilização da proposta de universalização, que é ínsita ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego*: nessa Constituição, e em nenhuma outra que a sucederia, jamais se equiparariam, “para todos efeitos das garantias e benefícios da legislação social”, os “trabalhadores”, e os “profissionais liberais” – como ocorrido, em 1934. Uma interpretação do termo “legislação social”, no sentido de incluir somente os direitos trabalhistas (e não os demais direitos fundamentais), tornou-se mais adequada após o advento da CLT, em que o trabalhador parecia, cada vez mais, ser apenas o “subordinado”: primeiro o urbano, depois o rural e, em seguida, o doméstico.

Desde a Constituição Federal de 1937, o desenvolvimento dos direitos sociais, que deveriam ser universais, acabou sendo restringido, limitado (aos trabalhadores “subordinados”). Os direitos constitucionais do *trabalhador* de 1934 não eram, ainda, inteiramente incompatíveis com o exercício de uma “profissão liberal”: comportavam interpretação ampliativa para, potencialmente, abranger o trabalho autônomo. Mas, após 1937 e, em especial, a partir de 1946 (já pela ótica da recém-introduzida CLT), os direitos constitucionais do “trabalhador” voltavam-se ao “subordinado”, alijando o “profissional liberal”, que não mais tinha, como *trabalhador*, qualquer garantia ou direito na legislação social (a não ser restritos direitos previdenciários), passando a valer-se apenas dos direitos individuais de toda pessoa.

Assim é que, praticamente eliminado do texto constitucional, o “profissional liberal” não poderia, definitivamente, ser o “trabalhador”, cuja “melhoria da condição” era a busca constitucional do art. 157.

A introdução de reforços ao *intuitu personae*, nos direitos constitucionais do “trabalhador”, como a “estabilidade, na empresa ou na exploração rural”, consolidou, definitivamente, e em todas demais Constituições seguintes, a idéia de que “profissional liberal” não é *trabalhador* – sendo preterido, portanto, pelo poder público, em amparo e valorização ao seu trabalho.

---

<sup>216</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Introdução ao direito do trabalho*, p. 64, apud DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 58.

Um outro caminho possível, pela aplicação da lógica introduzida pela Constituição Federal de 1934 – e pelos ecos internacionais do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* –, seria, nas Constituições seguintes à de 1934, deslocar para um dispositivo constitucional específico os direitos de “empregado subordinado” inconciliáveis com a atividade autônoma – como o de férias anuais e, sobretudo, aqueles que, a partir da CLT, tornaram-se cada vez mais *intuitio personae*, como o de “estabilidade” [que, posteriormente, seria convertido em Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)] –, mantendo em outro dispositivo aqueles direitos conciliáveis, universalizáveis, de valorização do trabalho humano, para que integrassem, como *cláusulas mínimas*, os contratos civis.

A proteção e valorização do trabalho seria, assim, universalizada, ainda que em patamares distintos:

Ressalte-se que a presença de patamares distintos de proteção não significa o respaldo a discriminações entre trabalhadores e entre tipos de relações de trabalho. Significa, somente, o respeito à pluralidade típica da vida social, o respeito à diferença substantiva entre os diversos tipos de vínculo de trabalho.<sup>217</sup>

Não se pode deixar de registrar, assim, que uma coordenação do poder público que tivesse adequado a realidade socioeconômica à valorização universal – e não apenas restrita – do trabalho humano inibiria o fenômeno da precarização geral desse trabalho – que hoje não atinge apenas o empregado, mas também o autônomo (que, em muitos casos, o é porque não consegue emprego<sup>218</sup>) – e o novo “trabalhador em pedaços”, revelado por Viana, cuja “[...] própria vida se parte em migalhas, intercalando emprego, desemprego e subemprego”.<sup>219</sup> Esse hipotético caminho ainda tornaria praticamente irrelevante o paradoxo, criado na atualidade,

---

<sup>217</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 219 (Nota: nesta passagem, a autora utiliza a expressão “trabalho” em seu sentido lato).

<sup>218</sup> VIANA, Márcio Túlio. Relações de trabalho e competência: esboço de alguns critérios. In: RAMOS FILHO, William NUNES (Org.). *Constituição e competência material da justiça do trabalho: depois da EC 45*, p. 121.

<sup>219</sup> VIANA, Márcio Túlio. Relações de trabalho e competência: esboço de alguns critérios. In: RAMOS FILHO, William NUNES (Org.). *Constituição e competência material da justiça do trabalho: depois da EC 45*, p. 122.

do “autônomo dependente” (não só técnica, mas também economicamente<sup>220</sup>), uma vez que a valorização do trabalho seria universal.

Em suma, a Constituição de 1946 representou uma retomada pela busca da democracia, mas padeceu por não buscar o princípio da liberdade e igualdade (material) ao “profissional liberal”, pois apenas ao empregado “subordinado” concedeu-se proteção extra ao trabalho, e ao urbano, mais que ao rural e ao doméstico.

Esse rumo, escolhido desde a Constituição de 1937 e consolidado pela de 1946, de negação da universalidade (até mesmo formal) do princípio da igualdade é uma das origens da impotência do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* nacional – em comparação com a efetividade deste, nos países capitalistas desenvolvidos. Esse rumo, escolhido há mais de meio século, também é a origem da atual certeza de certos constitucionalistas brasileiros de que, na Constituição de 1988, “o trabalhador subordinado será, para efeitos constitucionais de proteção do art. 7º, o empregado, ou seja, aquele que mantiver algum vínculo de emprego”.<sup>221</sup>

Por todo o exposto, neste e nos últimos itens, pode-se dizer que, em relação ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – cuja universalização é característica fundamental –, a Constituição de 1988 não se libertou de grande parte das restrições que a Constituições de 1937 institucionalizou em relação ao potencial verificado na Constituição de 1934.

#### **2.1.4 Constituição, de 1967, e Emenda n. 1, de 1969: retrocesso ditatorial**

Já a Constituição de 1967 (com a Emenda n. 1, de 1969) não merece análise mais detalhada porque retomou, com diferente intensidade, todos os aspectos negativos da Constituição de 1937 em relação ao princípio investigado.

---

<sup>220</sup> VIANA, Márcio Túlio. Relações de trabalho e competência: esboço de alguns critérios. In: RAMOS FILHO, William NUNES (Org.). *Constituição e competência material da justiça do trabalho*: depois da EC 45, p. 121.

<sup>221</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 476.

O processo político caminhava para um nível de confronto social e polarização elevados. Na dinâmica constitutiva desse confronto, as forças conservadoras se uniram e prepararam a ação intervencionista militar-civil de 31 de março de 1964.

Naquela data o sonho reformista-nacional e de modernização distributiva do movimento sindical e das vanguardas culturais e políticas se esvaiu em uma realidade que a ele contrapôs a força do poder econômico e a repressão de um governo autoritário.<sup>222</sup>

Verifica-se, novamente, nessa época, o fenômeno da “interpolação alternativa”, como se havia verificado em 1937, e com efeitos análogos, ao “princípio da valorização do trabalho e do emprego”.

Assim, não causa espanto que, mesmo durante um já citado período de “milagre econômico”, o trabalhador não tenha sido valorizado e as desigualdades sociais ainda tenham aumentado:

o ‘milagre brasileiro’ [...] teve três pilares de sustentação: o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora, a ação do Estado garantindo a expansão capitalista; a entrada maciça de capitais estrangeiros na forma de investimentos e empréstimos.

A exploração da classe trabalhadora se acentuou pela imposição de um ritmo intenso de trabalho para se atingir índices de produtividade cada vez mais altos, associado ao ‘arrocho salarial’, que deteriorou o poder aquisitivo dos trabalhadores, à sistemática repressão ao movimento sindical e à proibição de greves.

Os salários eram corrigidos sempre abaixo da inflação real, o que gerou seu achatamento [...].<sup>223</sup>

Por essas razões, foi socialmente ineficaz o dispositivo norteador da “Ordem Econômica e Social” brasileiras, que nessa Constituição dispunha:

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...];

II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

<sup>222</sup> DELGADO, Lucília Almeida Neves. Trabalhadores na crise do populismo: utopia e reformismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 105.

<sup>223</sup> DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*, p. 61.

### ***2.1.5 Paralelos entre as Constituições brasileiras do século XX em relação ao princípio ora investigado***

Pode-se, enfim, estabelecer um paralelo entre as Constituições de 1967 e a de 1937 e outro entre a Constituição de 1988 e a de 1946 – comprovando-se, assim, que o caminhar de emancipação do povo brasileiro, através do século XX, foi marcado de avanços e retrocessos igualmente significativos.

Na Constituição de 1934, celebrou-se o princípio da igualdade, reforçado pelo potencial conferido à universalização da valorização do trabalho e do emprego.

A Constituição de 1937, por sua vez, retrocedeu em relação a tal conquista de duas formas: simultaneamente, obstou a democracia, e ainda deixou de promover a generalização dos direitos sociais, a toda a espécie de trabalhadores. Esta última característica foi compartilhada por todas as Constituições seguintes, que passaram, cada vez mais, a conter novos direitos trabalhistas em seu rol, voltados, no entanto, apenas para o empregado “subordinado” (primeiro o urbano, depois o rural e o doméstico).

Na Constituição de 1946, ao menos há a reintrodução de mecanismos democráticos, mas, contraditoriamente, permanecem traços corporativistas da Constituição de 1937 e a esterilização do potencial universalizador da Constituição de 1934.

A Constituição de 1967, com sua Emenda Constitucional n. 1, de 1969, repete a de 1937, no tocante à devastação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – mesmo que, aparentemente, muitos direitos trabalhistas continuassem constitucionalizados.

Na Constituição Federal de 1988, enfim, retoma-se (no tocante ao princípio ora investigado) muito do ocorrido em 1946 (também uma Constituição redemocratizadora): novamente, reintroduzem-se mecanismos democráticos e derruem-se vários traços corporativistas em relação às Constituições de 1937, 1946 e 1967, mas não todos.<sup>224</sup> Além disso, mantém-se esterilizado, na Constituição de 1988, o potencial universalizador da Constituição de 1934 em relação ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego*.

Admite-se, no entanto, a notável contribuição de alguns mecanismos introduzidos pela CF/1988 em relação ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego*: a declaração dos

---

<sup>224</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 128.

direitos trabalhistas (mas, apenas, dos “subordinados”) como fundamentais, e a busca pelo *pleno emprego*, e pelo *bem-estar social*. De fato, hoje se enxerga, objetivamente, como fundamental o direito ao trabalho digno, porque isso ultrapassou até mesmo as discussões filosóficas para tornar-se princípio constitucional,<sup>225</sup> diferentemente do que ocorria nas Constituições nacionais anteriores, em que isso ainda era implícito.

Assim, a Constituição de 1988 merecerá, adiante, análise em maior profundidade (no tocante àquilo que interessa ao princípio ora investigado).

## **2.2 Legislação em vigência: os contornos do *princípio da valorização do trabalho e do emprego no Brasil***

Como exposto, toda legislação relativa ao trabalho, bem como os direitos fundamentais de *segunda dimensão* (direitos sociais), contribui, direta ou indiretamente, para a valorização do trabalho e do emprego (razão por que integram o princípio em análise – que, em última instância, passa a fundamentá-los e efetivá-los).

A esta altura, porém, já se estabeleceu, pela análise das origens de tal princípio, no direito comparado, que este ultrapassa as normas decorrentes do princípio protetivo, ou outras normas que disciplinem as relações de ordem privada.

Assim, não interessa listar, aqui, todas as normas que impliquem valorização do trabalho (próprias do princípio protetivo), mas apenas aquelas que representam a escolha democrática (vinculada a um processo histórico) em se condicionar a atuação dos poderes públicos na coordenação da ordem econômica e na utilização dos recursos nacionais para que se universalize a valorização do trabalho e do emprego como prioridades. Tais normas, enfim, são de ordem pública e significam a escolha de cada nação em realizar a dignidade humana por meio da concretização do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*.

Isso porque, como exemplificado, uma vez ordenada a economia com essa finalidade, os demais direitos fundamentais (inclusive os relativos à proteção do trabalho) se efetivam num ambiente em que se realizam os princípios da igualdade e da liberdade.

---

<sup>225</sup> Como visto no Capítulo 1.

Não se ignora, porém, que, historicamente, os administradores do poder público não tomam a valorização do trabalho e do emprego como objetivo prioritário, mas eventual – razão por que parece incrível que tal princípio esteja mesmo positivado neste país de renitente desigualdade social. Isso torna claro que esses administradores não têm compromisso com as noções de *responsability* e *responsiveness* (reveladas por Delgado<sup>226</sup>), o que expõe a fragilidade da democracia brasileira: a atuação dos poderes públicos não espelha os anseios da universalidade, que, por sua vez, também permanece inerte em relação à atuação dos citados coordenadores, favorecendo num círculo vicioso de negação da ordem jurídica vigente.

Como exposto no item 1.3.4, não há *princípio da valorização do trabalho e do emprego* que se sustente num contexto democrático frágil, e, por outro lado, também não há indícios de consolidação de uma democracia avançada em países que não o experimentaram.

Isso porque, por mais que se possa admitir que, mesmo nos países centrais do capitalismo, a efetivação desse princípio ocorreu por um “feliz acidente” (os poderes públicos adotaram e concretizaram uma teoria econômica de valorização do trabalho e do emprego, o *keynesianismo*, positivando-a), é notável que, na atualidade, mesmo estando a valorização do trabalho sob intenso ataque teórico (pela nova interpretação do “liberalismo clássico burguês”, chamada *neoliberalismo*), o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* ainda persiste como norte das políticas públicas dos países desenvolvidos (ainda que com maior intensidade em alguns países, do que noutros). Isso porque, na era de maior intensidade de concretização do citado princípio (a “Era de Ouro”), a população destes países emancipou-se, e passou a lastrear um sistema democrático forte, que persiste mesmo após o final de tal era. Assim, mesmo diante das atuais influências *ultraliberais*, tal princípio ainda é concretizado, nos países desenvolvidos, por ser reconhecido como essencial à dignidade humana e, em última instância, à própria democracia.

O Brasil, por sua vez, jamais passou por este “feliz acidente”, nem em sua época mais propícia. Pelo contrário, enquanto as democracias dos países centrais se fortaleciam pela efetivação dos princípios da igualdade e da liberdade, o Brasil retrocedia ao absolutismo de inspiração fascista e, depois, militarista, confundindo-se o *Estado-ordem-jurídica* e o *Estado-sujeito-de-direito* com efeitos desagregadores à coletividade e políticas irracionais que

---

<sup>226</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 120, 128.

aprofundaram “o dualismo brasileiro – a divisão interna do país entre vanguarda e retaguarda”.<sup>227</sup>

Tais fatos, porém, não serão analisados com maior profundidade, pois a teleologia deste estudo é jurídica. Portanto, limita-se, adiante, à enumeração das principais normas de ordem pública de valorização do trabalho e do emprego vigentes (alinhadas à *terceira dimensão* dos direitos fundamentais), e que são mais que suficientes para lastrear, no Brasil, o *princípio valorização do trabalho e do emprego* – mesmo que, na prática, tais normas ainda aguardem efetivo cumprimento por parte dos agentes e administradores do poder público nacional.

### 2.2.1 A Constituição de 1988

Atualmente, o princípio investigado encontra-se fundado no *caput* do art. 170 da Constituição Federal e seus incisos – em especial, o inciso VIII<sup>228</sup> –, bem como no art. 193<sup>229</sup> e no inciso IV do art. 1º (em que o valor social do trabalho é apresentado como um dos fundamentos da República, juntamente, com o da livre-iniciativa). Esses fundamentos da República devem ser observados na consecução de seus objetivos (entre os quais figura a construção de uma “sociedade justa, livre e solidária” – inciso I do art. 3º).

Mais que declarar objetivos e direitos fundamentais, a Constituição indica como estes devem ser concretizados: com base na intervenção de todos os gestores do poder público, na esfera econômica e social. Moraes explicita:

Ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e de Instituição do Ministério Público, esses objetivos fundamentais deverão servir como vetores de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações.

---

<sup>227</sup> UNGER, Roberto Mangabeira; GOMES, Ciro. *O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo*, p. 81.

<sup>228</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]; VIII – busca do pleno emprego.”

<sup>229</sup> “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”

Logicamente, o rol de objetivos do art. 3º não é taxativo, tratando-se somente da previsão de algumas finalidades primordiais a serem perseguidas pela República Federativa do Brasil. Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para poder promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa.

Para adoção desse preceito, deve existir uma política legislativa e administrativa que não pode contentar-se com a pura igualdade legal, adotando normas especiais tendentes a corrigir os efeitos díspares ocasionados pelo tratamento igual dos desiguais, buscando a concretização da igualdade social.<sup>230</sup>

Como é típico de um Estado de Direito, a própria Constituição, esterilizando as discricionariedades da ditadura que a precedeu, prevê, expressamente, que o *Estado-sujeito-de-direito* subordina-se ao *Estado-ordem-jurídica* em vários dispositivos, estabelecendo, ainda, a fiscalização dos atos institucionais, por órgãos diversos (v.g., art. 78,<sup>231</sup> art. 85,<sup>232</sup> art. 23,<sup>233</sup> art. 129,<sup>234</sup> art. 102<sup>235</sup>). Impõe-se, assim, o cumprimento incondicional de todos os preceitos constitucionais, por todas as instituições públicas, como é típico das “constituições dirigentes”.

A valorização constitucional do trabalho é explícita, ainda, no inciso III do art. 203,<sup>236</sup> que impõe, à assistência social, o dever de capacitar, para o trabalho, o indivíduo que dela necessite.

Ainda tratando da consolidação constitucional do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, notável o art. 6º,<sup>237</sup> em que se garantem direitos fundamentais, cuja materialização foi típica dos países que passaram pela “Era de Ouro”, definindo a busca por

<sup>230</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 146.

<sup>231</sup> “Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.”

<sup>232</sup> “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]”

<sup>233</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;”

<sup>234</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;”

<sup>235</sup> “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição.”

<sup>236</sup> “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; [...]”

<sup>237</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

um modelo *Estado de Bem-Estar Social* – e que é reforçada pelo art. 193 –, no art. 219,<sup>238</sup> no art. 230,<sup>239</sup> bem como no parágrafo único do art. 23<sup>240</sup> e no *caput* do art. 182.<sup>241</sup> Dentro os direitos fundamentais previstos no art. 6º., é notável o próprio direito *ao* trabalho, cuja declaração foi explícita na Carta Magna.’

Notável, ainda, como o *emprego*, uma das espécies de contratação de trabalho, mereceu ampla proteção e valorização, no 7º. artigo do CF/1988. Este dispositivo entroniza, assim, um fato oriundo da evolução histórica da universalidade, que atribuiu ao *emprego* “a regulação mais abrangente e sofisticada do trabalho”.<sup>242</sup>

Evidente, assim, que todo o trabalho é valorizado, mas o emprego (“e sua relação sócio-econômica e jurídica específica, o vínculo empregatício”)<sup>243</sup> recebeu especial proteção, no texto constitucional. Daí a falar-se em um princípio da valorização do trabalho *e do emprego*, que hoje é reconhecido na melhor doutrina, como a de Delgado, que identificou-o, com objetividade, no rol dos princípios constitucionais<sup>244</sup>.

Na investigação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, o citado jurista revela ter, a Carta Magna, erigido “a centralidade do trabalho como um dos pilares de estruturação da ordem econômica, social, e, por consequência, cultural do país”.<sup>245</sup>

A valorização do trabalho é um dos princípios cardeais da ordem constitucional brasileira democrática. Reconhece a Constituição a essencialidade da conduta laborativa como um dos instrumentos mais relevantes de afirmação do ser humano, quer no plano de sua própria individualidade, quer no plano de sua inserção familiar e social.<sup>246</sup>

<sup>238</sup> “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.”

<sup>239</sup> “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

<sup>240</sup> “Art. 23º. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

<sup>241</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

<sup>242</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., p. 36.

<sup>243</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., p. 36.

<sup>244</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., pp. 33 a 37.

<sup>245</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., p. 34.

<sup>246</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed., p. 34.

Por fim, a CF/1988 ainda informa, no preâmbulo, a finalidade do Estado Democrático de Direito nacional: universalizar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”. A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República (art. 1º, inciso III), razão por que não se busca, simplesmente, a disponibilidade de empregos a quem queria e possa trabalhar (licitamente), mas também que tal emprego seja digno, valorizado, não sendo constitucional o *pleno emprego* numa base de indignidade humana ou de “mal-estar” social.

Por tudo isso, Souto Maior já advertia:

[...] o direito do trabalho atribui um valor ao trabalho, não em decorrência das possibilidades econômicas, mas em consonância com a necessidade humana, o que dá ao direito um aspecto ético e moral e essa é uma abordagem jurídica, pois a própria Constituição Federal fixou como ‘princípio fundamental’ da República Federativa do Brasil, ‘a dignidade da pessoa humana’ e ‘os valores sociais do trabalho’ (art. 1º, incisos III e IV); fez menção à justiça social (art. 170); estabeleceu que a ordem econômica é ‘fundada na valorização do trabalho humano’ (art. 170, *caput*) e que visa à ‘busca do pleno emprego’ (art. 170, inciso VIII); e previu que a propriedade privada ‘atenderá à sua função social’ (art. 5º, inc. XXIII, e art. 170, inc. III).<sup>247</sup>

No entanto, todos esses preceitos citados não têm sido interpretados de acordo com a unidade das normas constitucionais, mas de forma isolada (a própria prolixidade da Constituição de 1988, constituída de inúmeras normas e preceitos, contribui para isso). Embora se valorize o emprego, garantindo-se até mesmo sua estabilidade (CF/1998, inciso I do art. 7º.), não se dá eficácia material à tal preceito, que, há 20 anos, aguarda “lei complementar” para se impor. Além disso, não há interpretação explícita, no sentido de que, realizando o art. 170 e observando-se os demais preceitos citados, os direitos sociais do art. 6º naturalmente se concretizariam. Ou, visto por outra via, que, pela necessidade de concretizar o art. 6º, 230º, 193º e demais, seja impositiva a administração interventiva racional (ou seja, no nível que for necessário, a cada momento) do poder público na ordem econômica, conforme permite o art. 170.

Pelo contrário. Não há, como no direito comparado, instrumentos tão específicos e incisivos de *responsiveness* e *responsability*, no tocante à grande parte da administração dos

---

<sup>247</sup> SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direito do trabalho e desenvolvimento econômico. In: GIORDANI, Francisco A. da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tércio José (Coord.). *Fundamentos do direito do trabalho*, p. 641.

poderes públicos (Executivo, Legislativo ou Judiciário), sobretudo se analisados os cargos públicos quanto à ascensão em sua “hierarquia” (dentro de cada poder constituído). De fato, quanto mais alto o cargo público, no Brasil, menos se vêem os instrumentos de fiscalização e punição pelo mau uso do poder público (ou seja, o uso que não favoreça a concretização universal dos direitos fundamentais).

Não bastasse isso, a baixa efetividade material do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* pode também ser explicada pela interpretação que a administração pública insere nas políticas públicas pela “cláusula da reserva do possível”, que tenta reduzir todas as questões ao binômio “razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado”.<sup>248</sup> O Superior Tribunal Federal (STF), porém, está, de forma progressiva, rechaçando tais entendimentos,<sup>249</sup> ainda que de forma isolada, porque dirigida mais aos efeitos que às causas destas políticas – conforme se analisará com maior profundidade no item 2.5 adiante.

### **2.2.2 Decreto 66.499/70 – Publica, no D.O.U., o texto a Convenção n. 122, da OIT, sobre política de emprego**

A Convenção n. 122 da OIT (de 1964), aprovada pelo Decreto Legislativo 61/66, ratificada em 24/03/1969, e publicada no D.O.U., pelo Decreto 66.499/70 (que determina sua integral execução e cumprimento) está em pleno vigor, no direito interno brasileiro.

---

<sup>248</sup> STF – Pleno – Medida Cautelar – ADPF n. 45 – Rel. Min. Celso de Mello, decisão 29/4/2004, *Informativo STF*, n. 345, p. 3, *apud* MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 2.470.

Como visto, a questão “pretensão” x “disponibilidade” é secundária: o dever fundamental do Estado é tornar racional (ou seja, alinhada aos valores da norma) toda relação entre pessoas, e não simplesmente prover direitos, sem que isso contribua para realizar seu objetivo fundamental. De que adianta, por exemplo, indenizar o cidadão por certo ato ilegal de um prefeito, se este não é recondicionado a cumprir, doravante, a lei (por meio de punições), evitando que cometa mais ilegalidades? Deve-se impedir o que ocorre no Brasil: o poder público é mais voltado ao “remendo”, que uma coordenação (“preventiva”) das relações sociais.

<sup>249</sup> STF – Pleno – Medida Cautelar – ADPF n. 45 – Rel. Min. Celso de Mello, decisão 29/4/2004, *Informativo STF*, no 345, p. 3, *apud* MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 2.469 e 2.470.

Caso fosse, também, observada com seriedade pelo próprio administrador do poder público brasileiro, que a ela se condiciona desde sua integração à ordem jurídica nacional, poderia, sozinha, ter fundado um sistema de governo comprometido com a valorização do trabalho e do pleno emprego há quase meio século.

Antes de adentrar seu texto, uma observação: qual a exigibilidade jurídica de um tratado internacional sobre direitos humanos, após ratificado e publicado internamente? E qual a sua hierarquia perante as normas de direito interno?

A questão ainda está em aberto, no STF, e apenas será resolvida no julgamento do RE 466.343 SP, em que se discute a revogação da exceção constitucional da prisão por dívida do depositário infiel – matéria controvertida em função da ratificação, pelo Brasil, da Convenção Americana de Direitos Humanos (que veda a prisão por dívida civil do depositário infiel, no seu art. 7º.).

Porém, no julgamento do HC 93.494, que trata de matéria semelhante, o ministro Celso de Mello concedeu liminar (publicada em 01/08/2008), apontando que no STF oito ministros que já se manifestaram favoravelmente à tese da inadmissibilidade da prisão civil do depositário infiel – o que necessariamente leva à conclusão que estes têm entendido que tratados internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Brasil possuem inegável força de norma constitucional.

Interessante notar, ainda, que tal força independe da ocorrência no previsto no par. 3º. do art. 5º., da CF/1988: na verdade, não apenas a Convenção Americana de Direitos Humanos, mas praticamente nenhuma outra foi até hoje aprovada, no Legislativo, pelo quorum qualificado exigido em tal dispositivo. Nem por isso, na visão do STF, deixariam de ter status de norma constitucional. Portanto, a altura da pesquisa deste estudo, não há dúvida que a tendência é que todos tratados concernentes a Direitos Humanos ratificados pelo Brasil tenham status de normas constitucionais – e a Convenção 122 da OIT, publicada no direito interno pelo Decreto 66.499/70, não será exceção.

Seu curto texto de três artigos abrange, praticamente, toda positivação necessária ao princípio da valorização do trabalho e do emprego, em qualquer país – se pressuposta a boa-fé do agente e administrador do poder público em atuar com legitimidade, de maneira democrática, intervindo com racionalidade na ordem do Estado, a fim de cumprir a lei.

No art. 1º estabelece que, a fim de “elevar os níveis de vida” e “resolver o problema do desemprego e do subemprego”, adote-se, como “*objetivo essencial*” (grifo nosso), a formulação e a concretização de “uma política ativa visando promover o pleno emprego”, “produtivo e livremente escolhido”, além de outras determinações, imperativas:

§ 1º Com o objetivo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão-de-obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego, todo membro formulará e aplicará, como um objetivo essencial, uma política ativa visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido.

§ 2º Essa política deverá procurar garantir:

- a) Que haja trabalho para todas as pessoas disponíveis em busca de trabalho;
- b) Que este trabalho seja o mais produtivo possível.
- c) Que haja livre escolha de emprego e que cada trabalhador tenha todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego que convier e de utilizar, neste emprego, suas qualificações, assim como seus dons, qualquer que seja sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social.

§ 3º Essa política deverá levar em conta o estado e o nível de desenvolvimento econômico assim como a relação entre os objetivos de emprego, e os outros objetivos econômicos e sociais, e será aplicada através de métodos adaptados às condições e usos nacionais.

Inegável, portanto, a preocupação com a universalização da melhoria do nível de vida, pela valorização do trabalho e pela busca do *pleno emprego*, positivando, pela primeira vez, essa expressão no direito pátrio.

Não há dúvida, ainda, de que tal norma de ordem pública dirige-se ao próprio poder público brasileiro, condicionando-o a coordenar a política econômica e social, a fim de atingir os supracitados objetivos.

Isso, inclusive, está expresso no art. 2º desta norma:

Todo membro deverá, através de métodos adaptados às condições do país e na medida em que estas o permitirem:

- a) Determinar e rever regularmente, nos moldes de uma política econômica e social coordenada, as medidas a adotar com o fim de alcançar os objetivos enunciados no ‘art. 1º’.
- b) Tomar as disposições que possam ser necessárias à aplicação destas medidas, inclusive quando for o caso, a elaboração de programas.

Nessas disposições já é evidente o alinhamento desta norma aos direitos fundamentais de *terceira dimensão*.

Mas essa norma vai além, ao determinar que representantes dos empregados e empregadores sejam consultados a respeito das políticas de emprego. Nisso, alinha-se também à *quarta* (e última) *dimensão* dos direitos fundamentais a *democracia*, espelhada nos mecanismos criados pelo art. 3º dessa norma:

Art. 3º Na aplicação da presente convenção, os representantes dos centros interessados nas medidas a tomar, e em particular os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, deverão ser consultados a respeito das políticas de emprego com o objetivo de elevar em conta plenamente sua experiência e opinião, e assegurar sua total cooperação para formular e obter apoio para tal política.

### **2.2.3 Decreto 591/92 – Publica, no D.O.U., o texto do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966**

Em 24 de abril de 1992, passou a vigorar no direito interno outro instrumento que consolidou, no Brasil, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*: o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. Em seu preâmbulo, é dada a interpretação moderna do valor da liberdade:

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, *o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos* [...]. (Grifo nosso)

O texto deste Pacto está anexado ao Decreto 591/92, a ser “executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém”. No art. 2º do Pacto, impõe-se às instituições do Estado que efetivem e universalizem, com plenitude, o exercício individual dos direitos fundamentais como um objetivo principal e que isso deve ser realizado com base no esforço de intervenção nos planos técnico e econômico (ou seja, a norma vigente já impõe “o que” deve ser feito e “como” fazer).

Enfim, em seu art. 6º, encontra-se positivado componente específico à essência do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*:

Artigo 6º

§ 1º *Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.*

§ 2º As medidas que cada Estados Membros no presente Pacto tomará, a fim de assegurar o pleno exercício desse direito, deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o *pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.* (Grifos nossos)

Nos dispositivos seguintes, estabelece outros direitos universais (como o direito à educação gratuita em alguns níveis). No tocante ao princípio ora investigado, estabelece, mais especificamente, em seu art. 7º:

Artigo 7º

*Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:*

Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores: um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles, por trabalho igual;

Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;

Condições de trabalho seguras e higiênicas;

Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo, de trabalho e de capacidade;

O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feriados. (Grifo nosso)

O referido Pacto, ao ser trazido para dentro da ordem jurídica brasileira, ainda introduziu um instrumento de efetividade do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, pela fiscalização através dos organismos internacionais (sendo notável, portanto, a diferença em relação ao *Humphrey-Hawkins Full Employment Act* norte-americana, de 1978, que determina a fiscalização interna, por parte do próprio Senado do EUA):

#### Artigo 16

§ 1º Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto.

a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame de acordo com as disposições do presente Pacto.

b) O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios – ou de todas as partes pertinentes dos mesmos – enviados pelos Estados-partes no presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou parte deles, guardem relação com questões que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivo instrumentos constitutivos.

#### Artigo 17

§ 1º Os Estados-partes no presente Pacto apresentarão seus relatórios por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social, no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados-partes e às agências especializadas interessadas.

§ 2º Os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no presente Pacto.

### **2.2.4 Decreto 2.682/98 – Publica, no D.O.U., a Convenção n. 168, da OIT, sobre Promoção do Trabalho e Proteção contra o Desemprego**

Outra norma que merece destaque na formação do princípio ora investigado é o texto anexado ao Decreto n. 2.682 de 1998: a Convenção n. 168 da OIT, de *Promoção do Trabalho e Proteção contra o Desemprego* – que vigora em nosso país desde 23/03/1994, determinando em seu art. 2º:

Art. 2º Todo Membro deverá adotar medidas apropriadas para coordenar o seu regime de proteção contra o desemprego e a sua política de emprego. Para esse fim, deverá providenciar que o seu sistema de proteção contra o desemprego e, em particular, as modalidades de indenização do desemprego, contribuam para a promoção do pleno emprego produtivo, livremente escolhido, e que não tenham como resultado dissuadir os empregadores de oferecerem emprego produtivo, nem os trabalhadores de procurá-lo.

Um dos pontos mais relevantes dessa norma é a imposição da prioridade da busca do *pleno emprego* sobre as demais políticas públicas:

#### Artigo 7

Todo membro deverá formular, como objetivo prioritário, uma política destinada a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, por todos os meios adequados, inclusive a seguridade social. Esses meios deverão incluir, entre outros, os serviços de emprego e a formação e a orientação profissionais.

Como característica do princípio ora investigado, as normas desse decreto buscam a *universalização* da valorização do trabalho e do emprego:

#### Artigo 6

1. Todo Membro deverá garantir a igualdade de tratamento para todas as pessoas protegidas, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião pública, ascendência nacional, nacionalidade, origem étnica ou social, invalidez ou idade.

2. As disposições do parágrafo 1 não constituirão empecilho para a adoção das medidas especiais que estejam justificadas pela situação de grupos determinados, dentro do marco dos regimes objeto do parágrafo 2 do artigo 12, ou que estejam destinadas a satisfazer as necessidades específicas de categorias de pessoas que encontram problemas particulares no mercado de trabalho, em particular, de grupos desfavorecidos, nem para a conclusão entre Estados de acordos bilaterais ou multilaterais relativos a benefícios de desemprego, com caráter de reciprocidade.

Dentre outros aspectos notáveis, ressalte-se, também, o alinhamento dessa norma à *quarta dimensão* dos direitos fundamentais, pois é fomentadora da dialética ínsita à democracia:

#### Artigo 3

As disposições da presente Convenção serão aplicadas em consulta e colaboração com as organizações patronais e de trabalhadores, em conformidade com a prática nacional.

### **2.2.5 Decreto 3.321/99 – Publica, no D.O.U., o Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador)**

Desde novembro de 1999, vigora, no direito interno, o Protocolo Adicional (São Salvador) da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (aprovado pelo Decreto Legislativo n. 56, de 1995). Esta norma é uma ordem explícita, dirigida pelo *Estado-ordem-*

*jurídica* aos administradores do poder público (*Estado-sujeito-de-direito*), no sentido de garantirem a todas as pessoas o *direito ao trabalho*.

É, portanto, outra norma alinhada aos direitos de *terceira geração*, representando a escolha do povo brasileiro em universalizar seus direitos fundamentais. Seu texto encontra-se transcrito no anexo do Dec 3321/99. É reconhecida, no preâmbulo do Protocolo, a conexão, entre todas as categorias de direitos:

Considerando a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, por motivo de as diferentes categorias de direito constituírem um todo indissolúvel que tem sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, razão pela qual exigem tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua plena vigência, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da observação de outros;

A seguir, determina-se (no art. 6º) a garantia do direito ao trabalho (e não, apenas, “do” trabalho), estabelecendo adiante (art. 7º) proteções ao trabalhador, buscando-se, assim, não apenas a universalização do direito ao trabalho, mas também um *trabalho digno*. Destaca-se a determinação da garantia à estabilidade, no emprego:

#### Artigo 6º

##### Direito ao Trabalho

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa através do desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.
2. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados-Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem o adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.

#### Artigo 7º

##### Condições Justas, Equitativas e Satisfatórias de Trabalho

Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, pressupõe que *toda pessoa goze desse direito em condições justas, equitativas e satisfatórias*, para o que esses Estados garantirão em suas legislações internas, de maneira particular:

[...];

- d) estabilidade dos trabalhadores em seus empregos, de acordo com as características das indústrias e profissões e com as causas de justa dispensa. Nos casos de demissão injustificada, o trabalhador terá direito a indenização ou a

readmissão no emprego, ou a quaisquer outros benefícios previstos pela legislação nacional. (Grifo nosso)

### **2.2.6 Lei n. 8.884/94, que determina a atuação do CADE no sentido de observar as alterações nos níveis de desemprego nos casos de concentração econômica**

Em 1994, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) foi transformado em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça. É da competência dessa autarquia zelar pelo cumprimento da Lei n. 8.884/94 (Lei Antitruste), aferindo e punindo infrações à ordem econômica. Tal norma é um poderoso instrumento de intervenção do Estado na economia: ao mesmo tempo em que busca garantir a livre concorrência (punindo atos de monopolização empresarial), permite ao CADE punir atos (como a regulação arbitrária) de preços que impliquem aumento arbitrário de lucros, e até mesmo o corte de empregos.

Essa lei comprova fato interessante: constata-se, portanto, que a necessidade de intervenção do Estado nas ordens econômica e social não se justifica apenas para efetivar a liberdade humana, mas até mesmo a de mercado. Karl Popper resume: “Não existe mercado livre sem intervenção do Estado”.<sup>250</sup>

Essa lei e o CADE passam a interessar ao *princípio da valorização do trabalho e do emprego* quando se observa o fenômeno (de mercado) da concentração econômica (empresarial), pois como adverte Rigatto, na tentativa de reduzir tais custos, o fator mais prejudicado é o trabalho:

Os atos de concentração econômica ocorrem através de mecanismos jurídicos, tais como a fusão, a incorporação e a coalizão, visando à redução dos custos da produção, ao aumento da produtividade, à eficiência econômica e à melhoria dos serviços prestados.<sup>251</sup>

Ocorre que após consentido o ato de concentração as empresa [sic] passam pelo processo de reengenharia, o que implica a adoção do método de *produção enxuta* desenvolvido pelos japoneses, introduzindo modificações na estrutura

<sup>250</sup> POPPER, Karl. *La lezione di questo secolo*, p. 32, apud MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Desafios do século XXI*, p. 198.

<sup>251</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 81.

organizacional, o que implica a eliminação de alguns cargos e funções, ocasionando o desemprego. Numa nova estrutura empresarial, após o ato de concentração é desnecessário e inviável a coexistência de diversos setores em duplicidade, mesmo porque algumas funções passam a ser automatizadas ou informatizadas.

[...] nossa posição não é contra a livre concorrência e, por conseguinte, contra o ato de concentração que, efetuada segundo seus princípios norteadores, é benéfica ao mercado e, principalmente ao consumidor final, que se beneficia da redução do preço do produto. Nosso objetivo, nesse contexto, limita-se a apontar os reflexos sobre o *emprego*, tema do nosso estudo. Em contrapartida, se partimos do benefício da redução do preço do produto e do fomento do consumo e da produção, tais aspectos acabam por gerar *empregos*, porém, segundo as formas e condições impostas pela empresa, geralmente precários.

O ato de concentração não visa à eficiência e ao domínio apenas do mercado interno, mas também, e principalmente, do mercado internacional. Nesse contexto, o *dumping* social e as formas precárias de trabalho emergem como uma forma de redução de custos, competitividade, eficiência e produtividade.<sup>252</sup>

É nesse processo de concentração que o CADE e a Secretaria de Direito Econômico, pelos poderes-deveres impostos nos arts. 7º e 8º da referida Lei, apresentam as “cláusulas de compromisso de desempenho”, que devem levar em consideração as alterações nos níveis de emprego:

Art. 58. O Plenário do CADE definirá compromissos de desempenho para os interessados que submetam atos a exame na forma do artigo 54, de modo a assegurar o cumprimento das condições estabelecidas no § 1º do referido artigo.

§ 1º Na definição dos compromissos de desempenho será levado em consideração o grau de exposição do setor à competição internacional e as alterações no nível de *emprego*, dentre outras circunstâncias relevantes.

§ 2º Deverão constar dos compromissos de desempenho metas qualitativas ou quantitativas em prazos pré-definidos, cujo cumprimento será acompanhado pela SDE.

§ 3º O descumprimento injustificado do compromisso de desempenho implicará a revogação da aprovação do CADE, na forma do artigo 55, e a abertura de processo administrativo para adoção das medidas cabíveis. (Grifo nosso)

Assim, a interpretação dessa lei pela ótica do art. 170, VIII, da Constituição não é apenas implícita, mas muito bem evidenciada. E ainda cumpre o entendimento moderno de que, como a propriedade, a empresa tem *objetivo social*.

---

<sup>252</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 82.

Portanto, a Lei n. 8.884/94, como poderoso instrumento de intervenção dos administradores do poder público na economia, é, potencialmente, forte instrumento de efetividade do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*. Mas, na prática, tal potencial está sendo subutilizado ou até mesmo esterilizado:

A prática, todavia, demonstra que são raros os atos de concentração analisados pelo CADE que incluem o compromisso de desempenho visando proteger empregos. Geralmente, o Conselho é composto por profissionais da área econômica, também assessorados por economistas que analisam apenas os aspectos econômicos, não se atendo aos aspectos sociais, legais e princípios constitucionais, uma vez que entendem ser as questões dos empregos e sociais de responsabilidade de seus correlatos Ministérios.<sup>253</sup>

Tal constatação, além de tudo, ainda justificará, também, a crítica às competências ministeriais que se fazem adiante, no item 2.5 deste Capítulo.

### **2.3 Apreensão teórica do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, em vista das normas de direito interno vigentes**

A esta altura, cumpre definir teoricamente o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* no Brasil, como subsunção da Constituição de 1988 (destacam-se o *caput* e o inciso VIII do art. 170, o art. 193 e o inciso IV do art. 1º), do DLeg 61/66 (texto no anexo do Decreto n. 66.499/70 em seus três únicos artigos), do DLeg 226/91 (destacam-se os arts. 6º e 7º, no texto do Pacto anexado ao Dec 591/92), do DLeg 89/92 (destacam-se os arts. 2º, 6º e 7º, do texto anexado ao Decreto n. 2.682/98) e, por fim, do DLeg 56/95 (estão em destaque os arts. 6º e 7º do texto do Protocolo anexado ao Dec 3.321/99).

---

<sup>253</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 82.

Trata-se, assim, de um princípio constitucional, que ainda se espraia pela base jurídica infraconstitucional brasileira. Sua identificação é patente como princípio do Direito brasileiro:

São os princípios jurídicos diretrizes gerais induzidas e, ao mesmo tempo, indutoras do direito; proposições fundamentais induzidas e indutoras do direito. São diretrizes centrais que se inferem de um sistema jurídico e que, após inferidas, a ele se reportam, informando-o.<sup>254</sup>

Deveras, princípios gerais do Direito são vetores normativos subjacentes ao sistema jurídico-positivo, não, porém, como um dado externo, mas como uma inerência da construção em que se corporifica o ordenamento. É que os diversos institutos nele compreendidos – quando menos considerados sua complexidade íntegra – revelam, nas respectivas composturas, a absorção dos valores substanciados nos sobreditos princípios.<sup>255</sup>

Eis que, no Brasil contemporâneo, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* se apreende das normas resultantes de um longo caminhar histórico e em parte já constitucionalizadas, passando a direcionar o rumo da legislação presente e futura, ao determinar que os administradores do poder público (e o próprio legislador e os magistrados, como gestores do poder emanado por todo o povo) devem intervir ativamente – nos limites que a própria norma impõe – na coordenação da sociedade e da economia, a fim de realizar direitos fundamentais da universalidade, mediante a concessão de trabalho digno<sup>256</sup> a todas as pessoas (exceto aquelas que a própria norma proíbe de trabalhar – que serão explicitados no Capítulo 3).

Esse é o conceito do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, e sua apreensão teórica, assim, não é diletantismo, pois decorre do texto objetivo da lei, evidente a ponto de ser determinante e irredutível, pelo crivo de qualquer técnica hermenêutica séria.

<sup>254</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*, p. 16.

<sup>255</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 16. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 112, *apud* BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 33.

<sup>256</sup> Ou seja, que supra as necessidades do humano trabalhador e o de sua família, até mesmo a primordial necessidade de liberdade, que, como já desenvolvido ao longo do Capítulo 1, não é libertinagem, mas uma situação em que o indivíduo não é oprimido por necessidade fundamentais do ser humano, até mesmo a de segurança e igualdade, razão por que a liberdade individual não subsiste se a liberdade não é compartilhada entre todas as pessoas.

Liberdade, assim, pressupõe responsabilidade e senso de interdependência, pois a convivência é fato fundamental à condição humana, conforme se depreende de Rodrigues. (Novo paradigma de subordinação na relação de emprego. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, p. 57)

Em análise análoga à do presente estudo, e também àquela revelada por Delgado, outros juristas têm, também, já revelado este mesmo princípio, ainda que por construções diferentes. É o caso de Branco, que demonstra, em sua obra, que o ordenamento jurídico, regido pela Constituição, corporificou-se em defesa da dignidade humana pelo “Princípio Constitucional Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana”<sup>257</sup> (“Fundamental”, porque fundamenta todos os demais e é a razão de ser da República, conforme inciso III do art. 11 da CF/1988), que tem como corolário, informado pela própria norma, o “Princípio do Valor Social do Trabalho”,<sup>258</sup> que, por sua vez, desdobra-se no “Princípio Constitucional da Busca do Pleno Emprego”<sup>259</sup> e em outros, como o “Princípio da Função Social da Propriedade” (incisos II e III, do art. 170, da CF/1988,<sup>260</sup> e inciso XXIII, do art. 5º, da CF/1988<sup>261</sup>), que, por sua vez, desdobra-se no “Princípio da Função Social da Empresa”<sup>262</sup> (fundado, também, nas normas infraconstitucionais, como o Código Civil, Lei n. 10.406, de 10/1/2002<sup>263</sup>).

#### **2.4 Influência do princípio da valorização do trabalho e do emprego em algumas normas de direito interno**

---

<sup>257</sup> BRANCO, Ana Paula Taucedá. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 37 e 62.

<sup>258</sup> BRANCO, Ana Paula Taucedá. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 62.

<sup>259</sup> BRANCO, Ana Paula Taucedá. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 63.

<sup>260</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II – propriedade privada; III – função social da propriedade; [...]”

<sup>261</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]”

<sup>262</sup> BRANCO, Ana Paula Taucedá. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 77.

<sup>263</sup> “Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.”

É notável, ainda, o peso do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* em alguns dispositivos que, porém, alinham-se à *segunda*, e não à *terceira dimensão* dos direitos fundamentais (pois dizem respeito a determinadas classes, e não à universalidade). Essas normas não se dirigem ao administrador do poder público, mas aos particulares e às suas respectivas organizações.

Assim, nos casos específicos a seguir exemplificados, o *Estado-sujeito-de-direito* ingressa na relação apenas para fiscalizar o cumprimento da ordem jurídica (típico instrumento de efetividade das normas imperativas), ou por meio de exercício de direito subjetivo, por aquele que teve seu direito violado (o direito de ação).

Porém, mesmo não sendo alinhadas à *terceira dimensão* dos direitos sociais (como as normas que compõem o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*), tais normas merecem citação: representam inegável influência do princípio em análise – que, uma vez informado pela ordem jurídica, passa, também, a informá-la, cumprindo este, então, seu papel como princípio jurídico (pois, enfim, princípios jurídicos “são diretrizes centrais que se inferem de um sistema jurídico, e que, após inferidas, a ele se reportam, informando-o”<sup>264</sup>).

Pode-se citar como exemplos toda a legislação trabalhista de proteção e valorização de algumas espécies de trabalhador, como ocorre na CLT, na legislação previdenciária (tanto no amparo do empregado quanto do trabalhador autônomo), e em diversas outras normas (empregados, trabalhadores rurais, domésticos, etc.).

Outro exemplo é a proibição, por meio de resoluções, de certos conselhos profissionais de que o respectivo profissional – mesmo autônomo – aceite trabalho que não seja realizado em condições dignas (inclusive de remuneração).

Nessas, o fomento ao trabalho digno ultrapassa a obrigação do fornecimento de condições dignas de trabalho pelo tomador de serviços (empregador ou não), para determinar um dever explícito do trabalhador de *recusar o trabalho em condições indignas* (exemplo: Resolução n. 305/2004, do Conselho Federal de Fonoaudiologia), sob pena de sanção por alguns Conselhos profissionais (exemplo: Resolução n. 461/07, do Conselho Federal de Farmácia).

---

<sup>264</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*, p. 16.

Tais resoluções buscam, ativamente, evitar o *dumping* profissional, ou seja, a desvalorização do trabalho e da profissão, indicando, mesmo aos autônomos, qual o verdadeiro sentido da liberdade. Longe de tolher a liberdade privada, estas apresentam os caminhos para a efetivação de seus verdadeiros valores, que, na atual Constituição, são indissociáveis à dignidade. Daí a previsão de sanções aos profissionais – empregados, ou autônomos – que pratiquem o trabalho ou aceitem empregos desvalorizados.

Vale citação, por fim, da legislação penal do trabalho - embora se reconheça que esta ainda se mantém influenciada pelo autoritarismo republicano (inaugurado na Constituição de 1937 e intensificado em 1969). A Exposição de Motivos da Nova Parte Geral do Código Penal (Lei n. 7.209/84) apresenta instrumentos válidos à defesa dos direitos sociais de *segunda dimensão*, relacionados ao trabalho e ao emprego – o que, de alguma forma, também indica ter sido influenciada pelo *princípio da valorização do trabalho e do emprego*:

*A proteção jurídica já não é concedida à liberdade do trabalho, propriamente, mas à organização do trabalho, inspirada não somente na defesa e no ajustamento dos direitos e interesses individuais em jogo, mas também, e principalmente, no sentido superior do bem comum de todos.* Atentatória, ou não, da liberdade individual, toda ação perturbadora da ordem jurídica, no que concerne ao trabalho, é ilícita e está sujeita a sanções repressivas, sejam de direito administrativo, sejam de direito penal. Daí, o novo critério adotado pelo projeto, isto é, a trasladação dos crimes contra o trabalho, do setor dos crimes contra a liberdade individual para uma classe autônoma, sob a já referida rubrica. Não foram, porém, trazidos para o campo do ilícito penal todos os fatos contrários à organização do trabalho: são incriminados, de regra, somente aqueles que se fazem acompanhar da violência ou da fraude. Se falta qualquer desse elementos, não passará o fato, salvo poucas exceções, de ilícito administrativo. É o ponto de vista já fixado em recente legislação trabalhista. Assim, incidirão em sanção penal o cerceamento do trabalho pela força ou intimidação (artigo 197, I), a coação para o fim de greve ou de lockout (artigo 197, II), a boicotagem violenta (artigo 198), o atentado violento contra a liberdade de associação profissional (artigo 199), a greve seguida de violência contra a pessoa ou contra a coisa (artigo 200), a invasão e arbitrária posse de estabelecimento de trabalho (artigo 202, 1ª parte), a sabotagem (artigo 202, in fine), a *frustração, mediante violência ou fraude, de direitos assegurados por lei trabalhista ou de nacionalização do trabalho* (arts. 203 e 204). *Os demais crimes contra o trabalho, previstos no projeto, dispensam o elemento violência ou fraude* (arts. 201, 205, 206, 207), *mas explica-se a exceção: é que eles, ou atentam imediatamente contra o interesse público, ou imediatamente ocasionam uma grave perturbação da ordem econômica.* É de notar-se que a suspensão ou abandono coletivo de obra pública ou serviço de interesse coletivo somente constituirá o crime previsto no artigo 201 quando praticado por ‘motivos pertinentes às condições do trabalho’, pois, de outro modo, o fato importará o crime definido no artigo 18 da Lei de Segurança, que continua em pleno vigor. (Grifos nossos)

## 2.5 Interpretação jurisprudencial

Merece análise a interpretação do STF, o “guardião da Constituição” brasileira (CF/1988, art. 102, *caput*), no que diz respeito à fiscalização da concretização da *terceira dimensão* dos direitos fundamentais. Tudo o que se expôs no Capítulo 1 e até então, neste trabalho é abrangido pela interpretação jurisprudencial que a seguir se explicita: num Estado de Direito, a norma (*Estado-ordem-jurídica*) impera sobre os atos e as vontades dos indivíduos, até mesmo dos próprios agentes do poder público (*Estado-sujeito-de-direito*):

Argüição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal, à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações acerca da cláusula da ‘*reserva do possível*’. *Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo substanciador do ‘mínimo existencial’*. Viabilidade instrumental da argüição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).<sup>265</sup>

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da ‘*reserva do possível*’ – ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido essencial de fundamentalidade [...] Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da ‘*reserva do possível*’, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. *Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É*

---

<sup>265</sup> STF – Pleno – Medida Cautelar – ADPF n. 45 – Rel. Min. Celso de Mello, Decisão 29/4/-2004, *Informativo STF* n. 345, p. 3, *apud* MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 2.469.

*que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem como clara intenção neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal, de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem de viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.<sup>266</sup>*

Assim, alegações como a do princípio da “reserva do possível”, que os administradores públicos, com frequência, utilizam para justificar sua omissão em efetivar os direitos fundamentais, têm sido, hodiernamente, repudiadas pelo STF.

Além disso, conforme destacado na citada jurisprudência, é evidente que o STF adotou o modelo da “Constituição dirigente”: independentemente das opções políticas do administrador público, ou legislador, eleitos, sua liberdade é conformada pelo que determina a norma. Caso não atue no sentido de realizar os direitos fundamentais, universalmente, cabe a intervenção do Judiciário, a fim de corrigir seus atos.

Tal decisão, porém, como as demais, diz respeito a casos isolados, que afetam somente a microeconomia. Os instrumentos constitucionais têm sido usados (ou subutilizados) de forma restrita, e não como poderiam e deveriam ser, ou seja, de modo a garantir a racionalidade na macroeconomia nacional (não há, ainda, arguições e, portanto, decisões nesse sentido específico ou usando argumentação conexa).

Por isso, mesmo diante de todo esse avanço, ainda há espaço na macroeconomia nacional para o determinismo (em vez da racionalidade) do mercado, que acaba afetando os recursos que deveriam ser organizados a fim de efetivar o objetivo principal da administração pública, dados pela CF/1988, em conjunto com os Decretos Legislativos 61/66, 226/91, 89/92, e 56/95 (e os respectivos Decretos executivos que os seguiram), ou seja, efetivar a dignidade humana mediante a valorização do trabalho e do emprego – que deve ser universal.

Explica-se, assim, por que até mesmo a introdução de poderosos instrumentos de controle de constitucionalidade (inconstitucionalidade por omissão do art. 103, § 2º; ação declaratória de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 3 de 1993, arguição de

---

<sup>266</sup> STF – Pleno – Medida Cautelar – ADPF n. 45 – Rel. Min. Celso de Mello, decisão 29-4-2004, *Informativo STF*, n. 345, p. 3, *apud* MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 2.469-2.470, grifos nossos.

descumprimento de preceito fundamental) e a ampliação de outros, a partir de 1988 (o art. 103 ampliou a legitimação para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão),<sup>267</sup> não ter sido suficiente, ainda, à garantia da efetividade material da Constituição, no tocante ao princípio ora investigado – o que acaba refletindo, também, na falta de efetividade de inúmeros direitos sociais.

Isso sem citar a subutilização da situação de sujeição, dos administradores públicos brasileiros, às cortes internacionais, como instrumentos de eficácia contra uma gestão do poder público que não organize a sociedade e a economia de forma a concretizar os direitos fundamentais da universalidade: como a maior parte da legislação nacional citada sobre a matéria em estudo representa a internalização de convenções e tratados internacionais, uma vez esgotados todos os recursos de jurisdição interna, são competentes as cortes internacionais (por intermédio da atuação das comissões internacionais) para julgar o descumprimento das normas de direito ao trabalho em condições justas, equitativas e satisfatórias; e da efetividade do pleno emprego – pois esses direitos estão previstos nos citados arts. 6º e 7º do texto anexado ao Dec 3.321/99, que tem fundamento no DLeg 56/91, que, por sua vez, aprovou o protocolo adicional da *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. O protocolo original dessa Convenção (o Pacto de São José da Costa Rica) já havia sido aprovado em 1992, pelo Decreto n. 678, que estabeleceu:

Art. 44. Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-Parte.

E, ainda, como elucidado Branco:

Nessa esteira, realçando a imperatividade jurídica dos ‘DESC’s’ [Direitos Econômicos, Sociais e Culturais], *Piovesan* (1998, PP. 88-92) afirma que nacionalmente é preciso que tais direitos sejam propagados e reivindicados como reais direitos e não como caridade, ao passo que internacionalmente – devido ao fato de o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais prever a tutela, a supervisão e o monitoramento do modo pelo qual o Estado Brasileiro garante esses direitos internacionalmente assegurados – sugere que seja levada ao Ministério das Relações Exteriores (Divisão da ‘ONU’) a proposta de Audiências Públicas, com a participação de entidades não governamentais, visando acompanhar os relatórios

---

<sup>267</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 51.

apresentados pelo Brasil no que concerne ao Pacto, bem como que se exija que o Estado Brasileiro preste contas à comunidade internacional acerca de seu compromisso em implementar políticas públicas que viabilizem esses direitos, já que as pressões internacionais e a publicidade das violações dos 'DESC's' compelirão o país a justificar internacionalmente suas práticas e, via de consequência, as ações internacionais contribuirão para as práticas governamentais nesse particular como um estímulo às reformas internas que urgem nessa seara.<sup>268</sup>

Pleitos, em cortes nacionais ou internacionais, de restabelecimento do direito ao trabalho digno seriam instrumentos de democracia, aptos restabelecer a gestão pública voltada para o objetivo de concretizar direitos fundamentais. Mas, pela análise da jurisprudência, praticamente alheia a tais pleitos, observa-se que sequer são utilizados.

O que se quer dizer com tudo isso é que os instrumentos acima citados, de controle dos atos dos administradores do poder público, são usados (ou melhor, subutilizados), pela ótica do exercício subjetivo de direitos de *segunda dimensão* (os direitos sociais), somente em casos específicos, isolados, imediatos, que acabam afetando a microeconomia, quando poderiam ser utilizados para fiscalizar a adequação direta dos atos dos referidos administradores públicos, em relação às “normas programáticas”, numa ótica da *terceira dimensão* dos direitos fundamentais (v.g., de forma a obrigar o administrador do poder público a explicar a relação de seus atos com os objetivos de igualdade material, liberdade e *pleno emprego*).

Isso desfavorece o cumprimento dos próprios direitos fundamentais de *segunda dimensão* que, na prática dependem diretamente da concretização dos direitos fundamentais de *terceira dimensão*.

Por essa subutilização dos instrumentos de adequação dos atos dos administradores públicos às normas programáticas (que determinam a valorização do trabalho e do emprego), explica-se a inexistência de jurisprudência específica a respeito do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, havendo somente decisões em que esse princípio é utilizado de forma subsidiária à solução de casos isolados – que, muitas vezes, sequer têm relação direta com a valorização do trabalho e do emprego. Tais casos, portanto, limitam-se a casos isolados da microeconomia, e não da macroeconomia.

Citam-se como exemplos:

---

<sup>268</sup> BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 49.

• Acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – REsp. 200302255470 – (614048 RS) – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – publicado no Diário da Justiça da União (DJU) 2/5/2005, p. 72: consagra o *poder-dever* do administrador do poder público, de intervir na economia – no caso específico, por políticas de paridade cambial –, a fim de efetivar o disposto no art. 170, da CF/1988. No mesmo sentido, o Acórdão STJ – REsp. 549873 – SC – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 25/10/2004, p. 224.

• Acórdão STJ – AGRMC 200401106296 – (8791 RS) – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 13/12/2004, p. 17: citando o art. 170, da CF/1988, consagra o *poder-dever*, do administrador do poder público, de intervir na economia, a fim de proteger o trabalho, em conjunto com a livre-iniciativa, pelo repúdio a práticas comerciais abusivas e formação de cartéis.

• Acórdão STJ – REsp. 587415 – SC – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 3/5/2004, p. 120: analisando questão tributária, estabelece que toda empresa comercial deve contribuir para o “sistema S”, que promove a educação para o trabalho, pois as contribuições referidas

visam à concretizar a promessa constitucional insculpida no princípio pétreo da ‘valorização do trabalho humano’ encartado no artigo 170 da Carta Magna (‘A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. [...]’)

[...] O SESC e o SENAC têm como escopo contribuir para o bem estar social do empregado e a melhoria do padrão de vida do mesmo e de sua família, bem como implementar o aprimoramento moral e cívico da sociedade, beneficiando todos os seus associados, independentemente da categoria a que pertençam; 5. À luz da regra do art. 5º, da LICC – Norma supralegal que informa o direito tributário, a aplicação da Lei, e nesse contexto a verificação se houve sua violação passa por esse aspecto teleológico-sistêmico – Impondo-se considerar que o acesso aos serviços sociais, tal como preconizado pela Constituição, é um ‘direito universal do trabalhador’, cujo dever corresponsivo é do empregador no custeio dos referidos benefícios. 6. Consectariamente, a natureza constitucional e de cunho social e protetivo do empregado, das exações sub judice, implica que o empregador contribuinte somente se exonere do tributo, quando integrado noutro serviço social, visando a evitar relegar ao desabrigo os trabalhadores do seu segmento, em desigualdade com os demais, gerando situação anti-isonômica e injusta.

No mesmo sentido, o Acórdão STJ – REsp. 524239 – PE – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 1/3/2004 – p. 00135: com o argumento de que seriam empresas de “prestação de serviços”, as empresas industriais conseguiram afastar a exação do ICMS estadual, e

buscaram, então, o mesmo em relação às contribuições para o SESI e o SENAI. Interpretando o disposto no art. 170 da CF/1988 e a fim de valorizar o trabalho, o STJ afastou tal pretensão.

Porém, em certas interpretações, o *princípio da valorização do trabalho e do emprego* é paradoxalmente utilizado para justificar decisões objetivamente contrárias ao mesmo. Nesse sentido, a interpretação dada pelo STJ, em uma questão fundamentalmente trabalhista:

*Administrativo – Contrato de prestação de serviço rural temporário – Possibilidade – Enunciado n. 331 do TST – Responsabilidade pelas obrigações trabalhistas – [...] 10. Não subsiste, data venia, razão ao acórdão ora atacado, no sentido da fixação da solidariedade entre as empresas prestadora e tomadora de serviços, inibindo o processo de terceirização ou subcontratação temporária exurgido no País após mutações globais no mercado de trabalho, posto que nenhum proprietário rural autônomo se arriscaria em adotar o sistema de subcontratação terceirizada, ciente de que em qualquer momento poderia ser intimado a comparecer em juízo para defender-se juntamente com a empresa prestadora de serviços mercê de suas obrigações trabalhistas conjuntas. 7. Impor a responsabilidade solidária ao tomador de serviços implica em inibir o mercado das empresas prestadoras de serviços de mão-de-obra especializada, o que afronta o cânone dos arts. 170 e 193 da Carta Constitucional, que asseguram a livre-iniciativa e a valorização do trabalho humano como cânones da ordem econômica nacional. 8. Recurso Especial provido. (STJ – REsp. 542203 – SC – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 25/2/2004, p. 117, grifos nossos)*

## 2.6 Competências ministeriais: uma crítica

O Decreto-Lei n. 200 de 1967 já determinava que as políticas de emprego e o “mercado de trabalho”<sup>269</sup> eram assuntos da competência apenas de um dos Ministérios, o “do Trabalho e Previdência Social” – que, posteriormente, foi desdobrado, pela Lei n. 6.036/74 em dois: o “do Trabalho” (que manteve a referida competência) e o “da Previdência Social”.

Ao “Ministério da Fazenda” – ao qual competiam os “assuntos monetários” e a “administração financeira” – não foi vinculada qualquer priorização das políticas de emprego.

---

<sup>269</sup> A expressão “mercado de trabalho” é utilizada na própria ordem jurídica nacional. Nesses casos, será utilizada, neste trabalho, entre aspas. No entanto, tal expressão, que se tem perpetuado nas normas de direito interno desde meados do século XX – espraiando-se, por consequência, até mesmo na melhor doutrina nacional –, não é correta, vez que, desde 1944, na Declaração dos Objetivos da OIT, assinada pelo Brasil, foi universalmente estabelecido que “trabalho não é mercadoria”: reconhecer a existência de um suposto “mercado de trabalho” é ferir tal preceito, e atentar contra a própria dignidade humana.

Desde então (e até hoje), nenhuma alteração relevante ocorreu em favor do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – mesmo com o advento do DLeg 61/66 (que, no texto aprovado e anexado ao Dec 66.499/70, determinou, de forma clara, o dever dos administradores do poder público de realizar políticas sociais e econômicas com o objetivo essencial de valorizar o trabalho e o emprego, que deveriam ser atingidos em nível pleno) e da determinação correspondente, na própria CF/1988 (art. 170).

Atualmente, as competências dos Ministérios são dadas pela Lei n. 10.683 de 2003, que distribui as competências de mais de duas dezenas de ministérios. O Ministério da Fazenda – ao qual compete toda administração financeira pública – não tem, por esta lei, vinculação objetiva de atuar tendo, como único norte, a realização dos direitos fundamentais. Isso realmente seria desnecessário, pois a própria interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais, já torna tal norte uma imposição.

No entanto, no Brasil, parece que tudo aquilo que depende da “boa vontade” do hermeneuta do Executivo não se realiza, a não ser que esteja verborragicamente explicitado em alguma lei ou decreto. Assim, a efetividade dos direitos fundamentais fica ao encargo de ser garantida de forma mais específica (trabalho, saúde, ou educação) pelos outros ministérios.

Embora essa “especialização” de funções, em dezenas de ministérios, pareça vantajosa, na verdade, acaba sendo um dos motivos da falta de efetividade, no Brasil, do *princípio da valorização do trabalho e do emprego* – violando, ainda, a CF/1988, e os decretos legislativos citados no item “2.2”, deste Capítulo. A ordem jurídica nacional, sobretudo sob a ótica constitucional, não permite tal gestão econômica, dissociada de uma preocupação *fundamental* com a valorização do trabalho, a busca do pleno emprego e a realização da dignidade humana.

A experiência histórica mundial – e, também, a do próprio direito comparado (vide *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*, de 1978) – demonstra que não se efetivam direitos sociais sem uma administração social e econômica vinculada aos cumprimento dos direitos fundamentais – no caso, a da valorização do trabalho e do emprego.

Nesse aspecto, a pulverização de poderes e competências ministeriais, no Brasil, tornou o Ministério da Fazenda, na prática, alheio a tais objetivos, passando a gerir a

economia, por si própria (como um fim em si), e não de forma a direcioná-la para o cumprimento dos direitos fundamentais.

Eis que pouco adianta um Ministério do Trabalho e Emprego comprometido em valorizar o trabalho e o emprego sem apoio decisivo do Ministério da Fazenda, pela intervenção racional no mercado, a fim de gerar e direcionar recursos para que a livre-iniciativa necessite de mais empregos e de emprego valorizados.

Situação análoga ocorre em relação a outros ministérios mais atrelados ao cumprimento de direitos fundamentais, como o da Educação e o da Saúde. Na prática, estes, juntamente com o Ministério do Trabalho e o do Emprego, lutam para cumprir seus objetivos de forma alheia ao do Ministério da Fazenda – ou, até mesmo, *apesar* de algumas políticas adotadas pelo Ministério da Fazenda – quando toda ordem jurídica (exceto a própria Lei n. 10.683/2003) determina, de forma objetiva, que justamente o contrário deveria ocorrer: o Ministério da Fazenda é que deve subordinar-se aos objetivos dos outros três ministérios citados, uma vez que estes são, enfim, especializados em efetivar os direitos fundamentais.

Para justificar tal conclusão, é óbvia a referência ao Capítulo 1 (onde já se demonstrou que, no caso dos EUA, por força de lei, todas as políticas do FED, seu “Banco Central”, submetem-se, de forma direta, ao objetivo da valorização do trabalho e do *pleno emprego*):

*Montenegro Baca* escreveu, com acerto, ao dizer que ‘A Justiça exige de todos os responsáveis pela economia a mesma preocupação com o problema do pleno emprego’.

O progresso nacional não se mede pelo PIB, traduzido em cifras, em milhares de milhões da moeda nacional, mas no nível de oportunidades de absorção da massa desempregada, para que se cumpra o postulado fundamental através do direito ao trabalho.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*, p. 125.

## 2.7 Conclusões

Em conclusão à análise do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, no Brasil – essencial ao entendimento das normas nacionais de *pleno emprego* –, pode-se afirmar o seguinte:

Sua base sólida encontra-se na Constituição Federal de 1988 (em diversos artigos, mas, em especial, no art. 170), o DLeg 61/66 (aprovou a Convenção cujo texto está no Dec 66.499/70), o DLeg 226/91 (aprovou o Pacto cujo texto está no Dec 591/92), o DLeg 89/92 (aprovou a Convenção cujo texto está anexado ao Dec 2682/98) e o DLeg 56/95 (aprovou o Protocolo cujo texto está no Dec 3.321/99). Tais dispositivos ainda influenciam outros, como a Lei n. 8.884/94 (§ 1º do art. 58), que passam a lhe conferir maior eficácia material.

Notável, portanto, que a consciência desencadeadora da positivação desse princípio, no Brasil, é mais jovem que a “fase de institucionalização” do Direito do Trabalho,<sup>271</sup> mas não é nova em relação à contemporaneidade e já era bem firmada quando da promulgação da CF/1988, que a incorporou, ao menos formalmente. Na prática, porém – e em comparação com tais nações –, sua consciência ainda é tímida em nosso povo e nas interpretações dadas por nossas autoridades públicas.

Isso se explica pela resiliência na violação da ordem jurídica por diversos agentes e administradores do poder público, que agem sem *responsability* e *responsiveness* democráticos, para o qual contribui certa apatia da população – que sofreu, no século XX, dois duros golpes de retrocesso democrático, enquanto os países centrais do capitalismo avançavam – na consolidação de suas democracias em relação às políticas públicas.

Daí que, no Brasil, o trabalho ainda é desvalorizado (os já citados dados do IPEA sobre a informalidade comprovam essa afirmação) e os níveis de desemprego, altíssimos, se comparados aos citados países centrais.

A fim de quebrar o ciclo e considerando a análise histórica – e, também o direito comparado –, algumas soluções imediatas se revelam, no que diz respeito ao direito, sua aplicação e sua interpretação no Brasil:

---

<sup>271</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 96.

A primeira, a introdução de mecanismos democráticos de fiscalização das políticas públicas (sanções), a fim de evitar que o Poder Executivo se desvie dos objetivos essenciais positivados (ou seja, efetivar a dignidade humana pela valorização do trabalho e do emprego).

A segunda, já citada no item 2.5 deste Capítulo: o uso holístico, por todos aqueles a quem se atribuiu, na ordem jurídica vigente, legitimidade dos instrumentos de controle de constitucionalidade (v.g., ação declaratória de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão, arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação civil pública) em todas as situações em que os atos dos administradores públicos não favoreçam a valorização do trabalho e do emprego, em vez da subutilização desses instrumentos a que hodiernamente se assiste. Em alguns casos – como nas instituições de *custos legis* –, o uso de tais instrumentos sequer é uma opção, mas um *poder-dever* de tais instituições. Aponta, ainda, a necessidade de se utilizar, com maior intensidade, o acesso às cortes internacionais, que já são uma possibilidade positivada.

A terceira solução é condicionar, objetivamente, o Ministério da Fazenda – responsável direto pela economia de mercado nacional – para que todo seu funcionamento se pautе pelas determinações dos ministérios vinculados ao cumprimento de direitos fundamentais (como é o caso do Ministério do Trabalho e do Emprego). Não se ignora que a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional citada já fazem isso (v.g., CF/1988, art. 170), mas talvez os administradores desse Ministério precisem de maior objetividade legal, nesse sentido, além da que já lhes confere a Lei n. 10.683/2003.

### 3 A DIMENSÃO DO *PLENO EMPREGO* NA ORDEM JURÍDICA DO PAÍS

#### 3.1 Introdução aos critérios objetivos que balizam a busca do *pleno emprego* no Brasil

A revelação do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, nos Capítulos anteriores forneceu bases para que se possa, agora, identificar a dimensão da busca do *pleno emprego* no Brasil contemporâneo.

Diante disso, a esta altura, não podem existir mais dúvidas de que tal dimensão, em todos seus aspectos, é informada somente pela ordem jurídica, que decorre de um tortuoso processo histórico. A emancipação da pessoa, na luta pelo reconhecimento de sua dignidade, deu-se à custa de levantes sociais, de muitas vidas sacrificadas e de muito sangue derramado<sup>272</sup>, cujos resultados, internacionalmente apreendidos, foram, então, cristalizados nos valores que informam a ordem jurídica em vigor. Nesse processo, a busca pelo *pleno emprego* foi um dos efeitos da progressiva valorização do trabalho humano e do reconhecimento do direito ao próprio trabalho – que é um meio essencial de consecução de dignidade para todas as pessoas.

A relação entre trabalho e dignidade humana (o primeiro, como meio da segunda e esta, um fim em si), não é, hodiernamente, um valor ético apenas ou mesmo transcendental: já está, também, consolidado como valor jurídico, positivado, na própria ordem normativa nacional (que também se compõe de preceitos internacionais, trazidos à ordem interna nacional pelos meios constitucionalmente previstos).<sup>273</sup>

A Constituição de 1988 (em especial, os arts. 6º, 170, VIII, e 193), o DLeg 61/66 (Dec 66.499/70), o DLeg 226/91 (Dec 591/92), o DLeg 89/92 (Dec 2682/98) e o DLeg 56/95 (Dec 3.321/99), além da legislação correlata (como o § 1º do art. 58 da Lei n. 8.884/94) tornam evidente que, no Brasil, existe, há décadas, a tutela do direito ao trabalho e que as oportunidades de trabalho e de emprego dignos devem ser providas pela intervenção política

---

<sup>272</sup> BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 41.

<sup>273</sup> Cita-se, apenas como um dos exemplos da positivação desta relação entre trabalho e dignidade, o preceituado no inciso I do art. 6º do Decreto n. 3.321/99. Outras normas, também nesse sentido, serão analisadas ao longo deste Capítulo.

nas esferas econômica e social, a fim de racionalmente agregar, gerir e redistribuir o poder público, concatenando na livre-iniciativa do mercado, a geração de trabalho – trabalho digno, capaz de prover o sustento do trabalhador e o de sua família.

Por determinações da ordem jurídica nacional vigente,<sup>274</sup> as instituições do Estado devem efetivar esse direito como meio de atingir o único valor, que é fim em si: o cumprimento dos direitos fundamentais da pessoa<sup>275</sup> (dignidade humana).

Não só pela ordem constitucional, mas também pela ordem infraconstitucional, a dignidade, no trabalho e pelo trabalho, é tornada elemento essencial às políticas de pleno emprego. Da análise dessa ordem jurídica, conclui Gabriela Neves Delgado: “O trabalho, como direito universal fundamental, deve fundamentar-se no referencial axiológico da dignidade da pessoa humana”.<sup>276</sup>

O que pode ainda não estar evidente – mesmo, após a análise do confirmado, nos Capítulos anteriores – é no que, exatamente, consiste este “direito ao trabalho digno”, que sustenta o objetivo do *pleno emprego*. Mais especificamente: em que situação se verifica o *pleno emprego*, em nosso espaço e tempo, eleitos para este estudo (o Brasil contemporâneo), ou seja, em que situação podem os administradores do poder público dar por cumpridas as determinações legais que os condicionam a atingir o *pleno emprego*? Nesse sentido, é válido que se proporcione qualquer espécie de trabalho? Há trabalho que não sirva à composição de uma sociedade em *pleno emprego*? O que, enfim, é trabalho “digno”, a que se referem as leis nacionais?<sup>277</sup>

Não é demais repetir que não se presta como resposta a tais questões o subjetivismo, mas apenas os valores objetivos, que o direito apreendeu do processo histórico. Portanto, a resposta que a ordem jurídica nacional contemporânea dá a tais questões é a única determinante dos critérios de verificação de uma hipotética situação de *pleno emprego*, no País, que corresponde ao *dever-ser* econômico e social.

---

<sup>274</sup> Cujo fundamento epistemológico foi dado, em especial, no item 1.3.4 do Capítulo 1.

<sup>275</sup> “[...] a declaração e a efetivação dos direitos fundamentais devem ser compreendidos como o ponto de chegada do momento ético de um Estado Democrático de Direito”. (DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 208)

<sup>276</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 203.

<sup>277</sup> Citadas no Capítulo 2.

Assim, ainda que os fundamentos dessa investigação já tenham sido lançados, em linhas gerais, nos Capítulos antecedentes, caberá, neste Capítulo, a análise, em maior profundidade, do resultado presente desse processo no Brasil: a ordem jurídica vigente.

Retomam-se, então, alguns preceitos fundamentais positivados, em síntese do que já se expôs no item 2.2 do Capítulo 2: a CF/1988 determina que tanto a ordem econômica quanto a ordem social fundam-se no primado do trabalho, devendo-se reger pelos ditames da justiça social (art. 170 e 193, respectivamente). O trabalho, num contexto de livre-iniciativa, é um dos pilares da República (inciso IV do art. 1º da CF/1988), um direito fundamental do homem (art. 6º), e, na ordem econômica, um dos principais objetivos é atingir o *pleno emprego* (inciso VIII do art. 170).

As determinações infraconstitucionais reforçam a prioridade desse objetivo não só para as políticas econômicas, mas, em geral, para o poder público: o texto anexo ao Decreto n. 66.499/70 (aprovado por força do DLeg 61/66) determina que, no Brasil, os administradores do poder público devem formular como objetivo essencial uma política de *pleno emprego*, na qual haja trabalho para todas as pessoas que o busquem (e que este deve ser o mais produtivo possível) e que seja possibilitado a cada trabalhador adquirir qualificações necessárias para ocupar o emprego que lhe convier, utilizando suas qualificações e dons.

O DLeg 226/91 (texto aprovado e anexado ao Dec 591/92) determina que, no Brasil, os administradores do poder público devem tomar medidas para que toda pessoa possa “ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito”, assegurando o “pleno emprego produtivo, em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais”. Busca-se um *pleno emprego* em que se proporcione, no mínimo, a todos trabalhadores uma “existência decente para eles e suas famílias”.

O Decreto n. 2.682/98 (DLeg 89/92) traz reforço adicional, determinando que os administradores do poder público nacional adotem políticas que contribuam para a promoção do *pleno emprego* produtivo.

Por fim, no texto anexo ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95), determina-se que os referidos administradores garantam efetividade a “toda pessoa” o “direito ao trabalho”, “que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa mediante o desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita”, e que tal direito seja gozado em condições justas, equitativas e satisfatórias.

Interessante observar que todas as normas infraconstitucionais citadas representam a internalização, em nosso direito, de convenções e tratados internacionais – tornados, assim, plenamente eficazes, em nosso país.<sup>278</sup>

Portanto, com base em critérios objetivos (pois dados pela ordem jurídica vigente) é que se revelam os critérios de aferição de *pleno emprego*, bem como do que pode ser considerado o próprio “emprego”, em contraposição ao *desemprego* e ao *subemprego*.

### **3.2 Desemprego, subemprego, subtrabalho e emprego inadequado como elementos essenciais à definição de *pleno emprego*, por contraposição**

A primeira e mais relevante noção para o entendimento da expressão *pleno emprego* é que se trata de antítese às situações apreendidas pelos termos *desemprego* e *subemprego* (ou *subtrabalho*). Nos itens seguintes, serão explicitados os critérios impostos pela norma a fim de definir-se objetivamente o que é trabalho (digno) e o que, em contraposição a essa noção, é *subemprego* (ou *subtrabalho*) e *desemprego* – porque onde tais situações se verificam não existe o *pleno emprego*.

Por tal motivo, adianta-se, desde já, uma análise superficial introdutória desses elementos, cujo entendimento é tão caro à noção do objeto deste estudo.

Importante, de início, entender que eles significam “situações” a que está sujeita a pessoa natural – assim classificadas em cada lugar e a cada momento histórico, de acordo com critérios que a norma jurídica estabelece.

Introduzindo o seu uso, inicia-se, pelo *desemprego*, cujo significado superficial é evidente: é a (situação de) ausência de oportunidade de trabalho, para fins de manutenção de uma existência digna para aquele que não a tenha.

No entanto, havendo oportunidade de trabalho, porém, trabalho incapaz de manter a existência digna do indivíduo, fala-se em *subemprego* (ou *subtrabalho*). Tais termos refletem uma “situação” em que se encontra determinado trabalhador, tendo em vista a classificação da

---

<sup>278</sup> Reconhece-se que a “eficácia social”, na prática, está aquém do que determinam, tais normais. Tal aspecto, porém, será analisado no Capítulo 5.

atividade que desempenha para sua subsistência, como digna ou indigna do ser humano, em face dos patamares que a norma vigente estabeleceu. O trabalhador (seja autônomo ou empregado), em *subemprego*, não tem garantidos o mínimo necessário à sua inclusão social, seja em razão do esforço despendido no trabalho (além do limite imposto, pela lei, tendo em vista a dignidade humana) e/ou em vista dos resultados obtidos pelo trabalho (aquém do que a lei prevê, como mínimo existencial). O *subempregado*, portanto, é um excluído (do patamar mínimo) social, ainda que trabalhador (autônomo ou empregado).

O termo *subemprego* seria suficiente para tal fim; *subtrabalho* não passa de um neologismo, citado em alguns estudos em língua portuguesa,<sup>279</sup> mas inexistente na lei nacional. As expressões, enfim, podem ser entendidas como sinônimas, se de início já se estabelece que *subemprego* não é, necessariamente, “situação” que diz respeito somente ao instituto da “relação de emprego”, podendo, o autônomo, também, estar sujeito a esta “situação”.

Para a OIT, *subemprego* tem significado análogo: significa “situação”<sup>280</sup> de subutilização da capacidade produtiva das pessoas (sejam empregadas, ou autônomas), em função de um sistema econômico deficiente, ao nível nacional ou internacional.<sup>281</sup> A OIT classifica, ainda, outra situação: a de “emprego inadequado”, ou seja, uma situação de trabalho que diminui as aptidões e o bem-estar do trabalhador relativamente a outra situação de emprego,<sup>282</sup> sendo possível que uma mesma pessoa esteja em situação de subemprego e de “emprego inadequado”.<sup>283</sup> Mas esses critérios da OIT não foram internalizados como norma

---

<sup>279</sup> Cf. TIRIBA, Lia. *A economia solidária no contexto da economia moral das multidões*. Disponível em: [www.economiasolidaria.net/.../liatiriba/Aeconomiasolid%Elrianocontextodaeconomiamoraldasmultid%F5es.doc](http://www.economiasolidaria.net/.../liatiriba/Aeconomiasolid%Elrianocontextodaeconomiamoraldasmultid%F5es.doc). Acesso em: 13 nov. 2007.

<sup>280</sup> OIT. Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 3. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/underemp.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

<sup>281</sup> OIT. Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 3. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/underemp.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

<sup>282</sup> OIT. Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 3. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/underemp.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

<sup>283</sup> OIT. Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO.

na ordem jurídica brasileira. Assim, do ponto de vista da ordem jurídica nacional vigente, a expressão da OIT não passa de um neologismo: pouco importa se o trabalhador está em “situação” de *subemprego* ou em “emprego inadequado”: sua dignidade como pessoa permanece violada.

A OIT, entretanto, já havia previsto que seus critérios poderiam ser rejeitados ou redimensionados de país para país, esclarecendo, na exposição de motivos<sup>284</sup> – e em vários pontos seguintes da Resolução de 1998 –, que as “circunstâncias nacionais” imperam nos critérios de medida dessas situações de negação do trabalho digno (e, nos Estados de Direito, somente a ordem jurídica interna vigente é que pode definir o patamar a que tais “circunstâncias” devem-se adequar).

Deve-se esclarecer que, em nossa ordem jurídica, o termo *subemprego* já existe há quase quatro décadas (de que se tem conhecimento, o primeiro dispositivo legal em que foi empregada encontra-se anexado ao Decreto n. 66.499/70 (por força do DLeg 61/66); o segundo, viria apenas décadas depois: a Lei n. 8.383/91, que regula matéria fiscal) –, mas até hoje não existe objetivação explícita de seu significado.

Esse só pode, assim, ser apreendido pela contraposição de uma análise do que é o trabalho que a lei considera digno para o ser humano – análise, porém, que depende da interpretação conjunta de diversas normas de direito interno, e isso, por si só, já parece ser atividade aparentemente penosa para grande parte dos administradores do poder público e legisladores (o que já explica, em grande parte, a falta de efetividade e, até mesmo, de legalidade de certas políticas de combate ao *desemprego* e ao *subemprego*).

Não há, de fato, lacuna: a apreensão do significado desses termos é plenamente possível em vista do estuário normativo existente. Mas uma definição normativa mais objetiva poderia, sem dúvida, auxiliar nas referidas políticas.

E, no Brasil, estas já são as mais diversas: o *subemprego* é a motivação de algumas leis de imposição de busca do pleno emprego;<sup>285</sup> a própria necessidade do combate ao

---

Genebra, out. 1998, item 3. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/underemp.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

<sup>284</sup> “Admitindo que o subemprego e as situações de emprego inadequado num dado país dependem das características do seu mercado de trabalho e que, por consequência, a decisão de medir um ou os dois é determinada pelas circunstâncias nacionais.”

<sup>285</sup> Grifo nosso. DLeg 89/92, que traz ao direito interno a Convenção n. 168, da OIT, cujo texto foi anexado ao Dec 2.682/98: “Considerando a amplitude do desemprego e do subemprego, que afetam diversos países do

*subemprego* é comentada, na lei que aprovou o atual plano plurianual de governo (pela primeira vez em décadas!);<sup>286</sup> o *subemprego* é alvo de financiamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM);<sup>287</sup> o *subemprego* deve, por obrigação legal, ser mapeado, pelos órgãos governamentais de estatística,<sup>288</sup> e, além de tudo isso, a lei tutela também, por meio de favorecimento ao acesso de benefícios, o *subempregado*, por sua condição de vulnerabilidade, ou seja, por não conseguir, com seu trabalho, atingir o patamar mínimo de dignidade: é o caso do *subempregado* rural, que pode participar do Programa de Arrendamento Rural para Agricultura Familiar;<sup>289</sup> os *subempregados* são isentos de determinados impostos nas operações de financiamento de aquisição de automóveis de até 127hp.<sup>290</sup>

mundo em todos os níveis de desenvolvimento, e, particularmente, os problemas dos jovens, grande parte dos quais procura um primeiro emprego; [...]"

<sup>286</sup> Lei n. 11.318/2006: Plano Plurianual 2004-2007 – Alteração da Lei n. 10.933/2004: “[...] A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda. A principal razão é que, mesmo em condições de rápido crescimento, tende a haver insuficiente criação de emprego, devido ao fato que os setores modernos são pouco intensivos em mão-de-obra. *Nem mesmo um crescimento muito acelerado da economia garante uma absorção satisfatória do enorme contingente de mão-de-obra desempregada e subempregada, em particular da menos qualificada.* Isso se soma à tendência perversa de expulsão da mão-de-obra da agricultura e conspira contra a eliminação do desemprego e do subemprego – e, conseqüentemente, contra a elevação salarial. A segmentação do mercado de trabalho, associada a baixos níveis de escolaridade e qualificação, tem implicado elevação de rendimentos apenas para os segmentos de maiores salários. Ou seja, a transmissão de produtividade a rendimentos dos trabalhadores permanece restrita a uma pequena parcela da força de trabalho”. (Grifos nossos)

<sup>287</sup> Decreto n. 5.985/2006: “Art. 30. Programas a serem financiados

O FOCEM desenvolverá os seguintes Programas:

I – Programa de Convergência Estrutural: os projetos dentro deste programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O programa compreenderá os seguintes componentes:

iii) Capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; [...]"

<sup>288</sup> Decreto n. 4.229/2002: Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH: “ANEXO I – PROPOSTAS DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS

385 Organizar banco de dados com indicadores sociais, que traduzam as condições de emprego, subemprego e desemprego, sob a perspectiva de gênero e raça”.

<sup>289</sup> Decreto n. 3.993/2001 – Estatuto da Terra: Programa de Arrendamento Rural para a Agricultura Familiar: “Art. 5º Poderão participar do Programa, como arrendatários, grupos organizados de:

II – famílias que vivem em condições de *subemprego*, residentes nas periferias das cidades, que comprovem experiência na atividade agropecuária; [...]" (Grifo nosso)

<sup>290</sup> Lei n. 8.383/91: Tributos Federais: UFIR: “Art. 72. Ficam isentas do IOF as operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros de fabricação nacional de até 127 HP de potência bruta (SAE), quando adquiridos por:

Não havendo, porém, na norma definição objetiva do que seja *subemprego*, nem todos os administradores do poder público, legisladores e mesmo juristas compreendem exatamente o que é, no Brasil, esse *subemprego* que se combate, nem quem são os *subempregados* legitimados ao favorecimento pelos já citados benefícios, em todas as normas jurídicas acima citadas.

Assim, desde já se introduz-se o tema do item 3.3, deste Capítulo: os critérios de aferição do “trabalho digno” (a que aludem as normas já citadas no item 3.1) são objetivos (pois, encontram-se nestas e em outras normas de direito interno), deixando de ser “trabalho digno” qualquer espécie (empregatício ou autônomo) que não cumpra esses critérios legais.

Nos casos em que não se atingem os critérios legais que definem o “trabalho digno”, há situação de *desemprego* (nenhum dos critérios é atingido, pois sequer há atividade) ou *subemprego* (há atividade, em que alguns critérios são atingidos, mas outros não).

O termo *subtrabalho* e a expressão *emprego inadequado*, doravante, ficam eliminadas deste estudo, pois, até sua conclusão, não figuravam na ordem jurídica nacional vigente. Até suas eventuais inclusões, nessa ordem (que, diga-se de passagem, é desnecessária, pois *subemprego* já abrange todos os significados necessários à definição de trabalho indigno), devem ser considerados meros neologismos.

---

V – trabalhador desempregado ou subempregado, titular de financiamento do denominado Projeto Balcão de Ferramentas, destinado à aquisição de maquinário, equipamentos e ferramentas que possibilitem a aquisição de bens e a prestação de serviço à comunidade.”

Decreto n. 4.494/2002 – IOF: “Art. 9. É isenta do IOF a operação de crédito:

VII – em que o tomador seja trabalhador desempregado ou subempregado, titular de financiamento do denominado Projeto Balcão de Ferramentas, destinado à aquisição de maquinário, equipamentos e ferramentas que possibilitem a aquisição de bens e a prestação de serviços à comunidade, na forma do inciso V do art. 72 da Lei n. 8.383, de 1991;[...].”

### 3.3 Critérios objetivos de aferição dos elementos pertinentes à busca do *pleno emprego*, dados pela ordem jurídica nacional contemporânea

#### 3.3.1 O direito ao trabalho e a questão da liberdade

A primeira dúvida que comumente surge diante da expressão *pleno emprego* é que “espécie” de trabalho busca-se por políticas desta natureza: nessa expressão, “emprego” é utilizado em seu sentido lato (como toda espécie de trabalho) ou apenas no estrito (somente o trabalho em vínculo empregatício, conforme determinadas normas)? O autônomo pode ser enquadrado na situação *subemprego*?

Pela interpretação constitucional, não se pode ignorar que, na ordem econômica e social, está positivada a liberdade de trabalho, no exercício de profissão, e a garantia de livre-iniciativa: o inciso VIII do art. 170 – que prevê a diretriz do *pleno emprego* na elaboração da política econômica –, além de submeter-se ao próprio *caput*, harmoniza-se com os demais dispositivos constitucionais – como os incisos III e IV do art. 1º e o art. 5º (em especial seu *caput* e incisos II e XIII, além da baliza interpretativa fornecida pelo preâmbulo da CF/1988).

Impossível ignorar, assim, a importância da iniciativa privada (ou *livre iniciativa*)<sup>291</sup> na ordem constitucional. A liberdade, a iniciativa privada e a propriedade privada (inciso II do art. 170 da CF/1988 – resguardada sua função social (inciso III do citado dispositivo)) – é que consagram e conciliam a economia capitalista com a valorização do trabalho.<sup>292</sup>

A ordem jurídica torna evidente, assim, que o “emprego” que se busca “pleno” não é, necessariamente, o de vínculo empregatício. Não cabe discriminar onde a lei não discrimina, até mesmo porque nem todos podem querer empregar-se de forma vinculada (v.g., celetista).

---

<sup>291</sup> As expressões “livre iniciativa” (sem hífen, no texto constitucional) e “iniciativa privada” têm o mesmo significado. Não obstante, ambas são citadas, na CF/1988: a “livre iniciativa”, no inciso IV do art. 1º. e no *caput* do art. 170, a “iniciativa privada”, nos arts. 199 e 209.

<sup>292</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*, p. 766.

No direito pátrio ninguém é obrigado a contratar emprego: coagir a contratar é um contra-senso.<sup>293</sup>

Em alinhamento a isso, o art. 6º do texto anexo ao Dec 591/92 (correspondente ao DLeg 226/91) ainda positivou o direito à *livre* aceitação de um trabalho.<sup>294</sup>

Clara, portanto, a determinação constitucional de que, num ambiente de liberdade de iniciativa e trabalho, deva haver *pleno emprego*, ou seja, o administrador do poder público deve criar um ambiente que favoreça a todas as pessoas trabalhar, sem abrir mão de sua livre-iniciativa e possibilidade de escolha de trabalho. O *pleno emprego*, assim, é o *pleno emprego de toda força humana disponível para um trabalho produtivo, lícito*.

Assim, as liberdades de iniciativa e de trabalho excluem interpretações que limitem a expressão *pleno emprego* a certos significados específicos do “trabalho”, como os infraconstitucionais: CLT (“vínculo empregatício”), Lei n. 5.859/72 (emprego “doméstico”), Lei n. 5.889/73 (empregado “rural”), e outros, circunstancialmente.

Naquilo que interessa a este Capítulo, pode-se resumir, na seguinte proposição: a situação de *pleno emprego* abrangerá, também, o trabalho oriundo das pessoas não empregadas no estrito senso de algumas relações previstas na lei. Num contexto constitucional, em que são garantidas a liberdade de trabalho e a iniciativa privada, seria contraditório que o Estado objetivasse que o trabalho de todos se restringisse apenas aos empregados “celetistas”, “rurais” ou “domésticos”, fomentando, assim, condições que convertessem, nessas espécies, os trabalhadores da iniciativa privada.

De fato, as normas vigentes apontam para o fomento e proteção, pelo Estado, da iniciativa privada, delegando a esta últimas funções de interesse social (de fato, a empresa, como propriedade, tem função social), ou estabelecendo cooperações com o governo. Alguns exemplos em relação à proteção da iniciativa privada são: reconhecimento, como infração econômica, de ato prejudicial à livre-iniciativa (Lei n. 8.884/94) e a determinação à Secretaria

---

<sup>293</sup> VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*, p. 111.

<sup>294</sup> No entanto, para que não se perca o rumo da noção jurídica de liberdade, é importante recordar, aqui, o item 1.3.2, do Capítulo 1: a liberdade de contratar, ou seja, iniciar o contrato de emprego, não deve ser confundida com o que ocorre depois de efetuado tal contrato – neste caso, realmente, a vontade das partes deixa de importar naquilo que é contrária às “cláusulas contratuais mínimas”, que a ordem jurídica, imperativamente, impõe para que o empregador possa aproveitar o trabalho do empregado, e que repercutem na expressão “patamar civilizatório mínimo”, cunhada por Delgado (*Curso de direito do trabalho*, p. 117).

de Direito Econômico para que adote medidas que assegurem a livre-iniciativa (inciso II do art. 17 do Decreto n. 6.061/07).

Em relação à proteção, fomento e cooperação da iniciativa privada, alguns exemplos, previstos na ordem jurídica, são: determinação de estímulo à iniciativa privada, que deverá nortear o exercício das atividades do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (Decreto n. 4.418/02 – Estatuto Social do BNDES); a delegação, sempre que possível, das tarefas materiais da administração pública, à iniciativa privada (§ 7º do art. 10 do Decreto-Lei n. 200/67); a transferência à iniciativa privada de determinadas atividades antes exploradas pelo setor público (Lei n. 9.491/97, privatizações e o Decreto n. 2.594/98); a previsão das parcerias público-privadas (Decreto n. 5.977/06); a articulação, com a iniciativa privada, no desenvolvimento da qualificação dos empregados e a inserção de jovens no “mercado de trabalho” (Decreto n. 5.064 de 2004); a valorização da iniciativa privada na implantação e do desenvolvimento da indústria militar de defesa brasileira de interesse do Exército (§ 2º do art. 4º do Decreto n. 5.338/05); a abertura de possibilidade de concessão à iniciativa privada da administração da infra-estrutura viária federal (art. 12 da Lei n. 10.636/02); a diretriz de descentralização dos serviços portuários prestados pela União, com concessões e arrendamento à iniciativa privada (Portaria n. 167/05); o estabelecimento de cooperação, com a iniciativa privada, na política de urbanização (inciso III do art. 2º da Lei n. 10.257/01); a possibilidade de uso, pela iniciativa privada, de bens imóveis da União (art. 1º da Lei n. 9.636/98); a possibilidade de exploração, pela iniciativa privada, de atividades fundamentais do Estado, como saúde e educação (art. 199 e 209 da CF/1988); e, por fim, o estímulo de sua participação nas atividades espaciais (inciso VIII do art. 3º da Lei n. 8.854/94 – Agência Espacial Brasileira – e Decreto n. 4.718/03).

Assim, reconhece-se que a livre-iniciativa e que certo “grau de tolerância ao risco”<sup>295</sup> são importantes na geração de riqueza. Antes disso, porém, a própria CF/1988 reconhece a essencialidade da dignidade humana universal. Apenas em condições dignas de vida é que o ser humano pode aventurar-se na iniciativa privada; é um contra-senso imaginar que um ser humano sem liberdade (na acepção moderna da palavra) possa-se lançar à livre-iniciativa, ou seja, que uma pessoa em condições que desafiam sua própria sobrevivência torne-se, milagrosamente, um empreendedor de sucesso. A livre-iniciativa, enfim, deve ser uma

---

<sup>295</sup> GREENSPAN, Alan. *A era da turbulência*, p. 264.

escolha racional, e não uma vala a que estão condenados aqueles que não têm emprego vinculado.

Esquecer esta verdade é sugerir, ao hermenauta incauto, interpretações inconstitucionais, pois, a ordem jurídica – sobretudo constitucional –, aponta no sentido de que a livre-iniciativa deve ser fomentada pelo Estado (*sujeito-de-direito*), e não pela ausência deste (como poderiam parecer sugerir, em certo grau, alguns dispositivos citados no penúltimo parágrafo).<sup>296</sup> Destarte, para que não se perca o rumo do significado da liberdade, na ordem jurídica nacional contemporânea, deve-se advertir que, mesmo quando não forem formalmente inconstitucionais, tais normas devem ser aplicadas sob o norte dos já citados dispositivos constitucionais (de organização ativa das ordens social e econômica pelo Estado), sob pena de se desnaturarem.

Tome-se como exemplo o “Programa Nacional de Desregulamentação”, que visa ao fortalecimento da iniciativa privada (Decreto n. 99.179/90). Nesse decreto, tomam-se algumas medidas válidas, a fim de facilitar a livre-iniciativa (*v.g.*, repúdio à burocratização excessiva). No entanto, algumas “armadilhas” foram inseridas, e nelas caem todos aqueles que não entendem, ou preferem fazer-se de desentendidos, o que determina a CF/1988. Por exemplo:

Art. 2º O Programa de que trata este Decreto será formulado e executado com a observância das seguintes diretrizes:

III – a atividade econômica privada será regida, basicamente, pelas regras do livre mercado, limitada a interferência da Administração Pública Federal ao que dispõe a Constituição;

O hermenauta incauto – especialmente o administrador do poder público despreparado ou que pratica a má-fé de atuar contra o que dispõe a CF/1988 – poderá defender que a vontade do livre mercado impera sobre a da administração pública, que deveria, ante a primeira, retrair-se. Mas isto corresponderia a restringir e alterar o sentido do texto constitucional a partir de uma norma infraconstitucional: na realidade, essa suposta “limitação” da “interferência da Administração Pública Federal ao que dispõe a Constituição” diz respeito apenas às balizas lançadas pelos princípios constitucionais da “legalidade,

---

<sup>296</sup> Por tudo o que já se revelou no Capítulo 1, restou demonstrado que a hipotética retirada do Estado das relações econômicas e sociais não significa liberdade, mas desorganização, sujeição à irracionalidade do mercado, à sorte de uma suposta “mão invisível”, que é utópica e incompatível com a democracia (no ideal de democracia, nada é fortuito, nem invisível, tudo deve ser racional – e, para tanto, posto às claras).

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (art. 37, CF/1988): no mais, não existe limitação alguma de sua interferência nas esferas da ordem econômica (pelo contrário, o art. 170 da CF/1988 impõe o *poder-dever* de intervir, e é sob a luz desse artigo que se interpreta o citado decreto – como todos os demais).

Tal advertência é relevante, pois, para o incauto, as expressões “livre” iniciativa e iniciativa “privada” podem passar, a princípio, a falsa impressão de uma completa liberdade nas atividades, em vez da subordinação destas aos interesses do *Estado-ordem-jurídica*. Na realidade, porém, a análise do sistema normativo nacional evidencia diversas restrições à livre-iniciativa: há previsão de como esta poderá ou deverá atuar (até mesmo para obter eventuais vantagens que lhe são concedidas, além dos casos da própria intervenção direta da administração pública nos empreendimentos privados, a exemplo do que ocorre com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – Resolução n. 190/99 – e com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) – Decreto n. 289/67.

Isto porque, em suma, a mesma dignidade humana em que se funda o Estado Nacional (inciso III do art. 1º da CF/1988) e que é um dos fundamentos da liberdade, também lapida o seu significado. Liberdade, na ótica hermenêutico-constitucional brasileira, não é (e nem justifica), a irresponsabilidade social. Assim, a liberdade no trabalho e para o trabalho é, por exemplo, restringida na proporção que possa afetar a dignidade humana (considerada individual ou coletivamente).

A investigação dessas restrições, como já exposto, é o objetivo de todo este Capítulo, uma vez que, num Estado Democrático de Direito – como o nosso –, a busca constitucional do *pleno emprego* não poderá ser baseada em trabalho que viole as normas vigentes deste Estado. Mas outros exemplos de restrição direta dos alcances da livre-iniciativa, por parte das instituições públicas, já podem ser adiantados, a título de ilustração: as restrições ao empregador, que não tem liberdade absoluta para explorar a força de trabalho da pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual, sob sua dependência e mediante salário, estabelecidas no Decreto-Lei n. 5.452/43 (a CLT), e a restrição normativa ao trabalho escravo (ato que foi, inclusive, declarado crime contra a humanidade, no art. 7º do Decreto n. 4.388/02 – que reconhece o Estatuto de Roma, do Tribunal Penal Internacional, e é combatido no Decreto n. 4.229/02, o Programa Nacional de Direitos Humanos, bem como proibido, no art. 6º, do Decreto n. 678/92, a Convenção Americana de Direito Humanos).

É, portanto, a busca do *pleno emprego*, a busca de uma situação em que todos trabalhem, seja como empregado (vinculado) ou como autônomo, mas sempre conforme a lei; afinal, várias outras diretrizes constitucionais e infraconstitucionais se aplicam, ainda, ao trabalho – influenciando, por consequência, a livre-iniciativa.

O trabalho (seja autônomo ou vinculado) que não se der nos patamares mínimos de dignidade, que se aferem da lei vigente, não pode ser considerado válido para efeito de cumprimento da situação de *pleno emprego*: será apenas *subemprego*. E, pelo critério objetivo da ordem jurídica, a existência de *subemprego* no país sinaliza a incapacidade dos administradores do poder público de fazer cumprir a lei.

### **3.3.1.1 Direito ao trabalho x dever de trabalhar: a questão da liberdade sem trabalho**

Até que ponto pode-se considerar cumprida a busca pelo *pleno emprego*, no Brasil, se parte da população escolhe, por vontade própria, não trabalhar – mesmo que não tenha condições de subsistência (e, portanto, de dignidade/liberdade)?

Pela interpretação dos dispositivos da Constituição de 1988,<sup>297</sup> é inegável a determinação de que o mercado serve à valorização do trabalho e do emprego como meios de atingir a dignidade humana (art. 170, *caput*, e inciso VIII); alçando o trabalho, também, como a prioridade (“primado”) da ordem social (art. 193); e, enfim, determinando o objetivo de integração da pessoa ao “mercado de trabalho”, mesmo pela atuação da assistência social (art. 203, inciso III).

Mas, diferentemente do ocorrido em Constituições brasileiras pregressas (1937 e 1946), não foi positivado o “dever de trabalhar”<sup>298</sup> na CF/1988. O *caput* do art. 5º (direito à liberdade) e seu próprio inciso II (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei) impedem tal interpretação. A alínea “c”, do inciso XLVII desse artigo reforça o exposto:<sup>299</sup> obrigar ao trabalho não é possível, nem mesmo pela

<sup>297</sup> Já analisados no item 2.2.1 do Capítulo 2.

<sup>298</sup> CF/1937, art. 136: “O trabalho é um dever social [...]”. CF/1946, art. 145, parágrafo único: “[...] O trabalho é uma obrigação social”.

<sup>299</sup> CF/1988, art. 5º, inciso XLVII: “não haverá penas: c) de trabalhos forçados”.

hipotética criminalização de uma situação em que a pessoa, podendo e necessitando, prefira não trabalhar. E, como já citado, o art. 6º do Pacto cujo texto está no anexo do Dec 591/92 (DLeg 226/91) explicita, ainda, a essencialidade da *livre* aceitação como elemento do trabalho válido para fins das políticas de *pleno emprego*.

Na consciência de todas essas balizas é que se pode interpretar o Decreto-Lei n. 3.688/41 (“Lei das Contravenções Penais”), em seus arts. 59,<sup>300</sup> 60<sup>301</sup> e 15.<sup>302</sup> Nesse decreto, não se violam as determinações constitucionais: ao contraventor em “vadiagem”, ou “mendicância”, não se apena com trabalho, mas com prisão e reeducação. Além disso, é por virtude de lei que a pessoa válida para o trabalho, mas sem condições de subsistência, não pode entregar-se à ociosidade habitual. Atua, assim, o inciso II do art. 5º da CF/1988: não se positivou o dever de trabalhar, mas criminalizou-se a opção pelo “ócio” e pela “mendicância” para a pessoa destituída de meios de subsistência.

Essa discussão, a princípio, parece absurda num país em que o desemprego atingiu níveis alarmantes, a ponto de a pessoa entregar-se à ociosidade ou à mendicância por desesperar-se numa busca vã por emprego – comprovando-se, assim, que o poder público não está sendo administrado em favor do cumprimento dos direitos fundamentais de *terceira dimensão* (vide Capítulos 1 e 2).

Não obstante, traz aspectos importantes à análise da liberdade de não trabalhar: há, entre os juristas do ramo penal, discussões de distinções a respeito de punições de conduta em contraposição ao *modus vivendi* da pessoa (que é sensível, no caso, à própria liberdade do

---

<sup>300</sup> “Vadiagem

Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita:

Pena – prisão simples, de 15 (quinze) dias a 3 (três) meses.

Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.”

<sup>301</sup> “Mendicância

Art. 60. Mendigar, por ociosidade ou cupidez:

Pena – prisão simples, de 15 (quinze) dias a 3 (três) meses.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena de um sexto a um terço, se a contravenção é praticada:

a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento;

b) mediante simulação de moléstia ou deformidade;

c) em companhia de alienado ou de menor de 18 (dezoito) anos.”

<sup>302</sup> “Internação em colônia agrícola ou em instituto de trabalho, de reeducação ou de ensino profissional

Art. 15. São internados em colônia agrícola ou em instituto de trabalho, de reeducação ou de ensino profissional, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano:

I – o condenado por vadiagem (art. 59);

[...].”

indivíduo, não podendo, portanto, ser apenado). Em relação à “vadiagem”, porém, entende-se não ser um *modus vivendi*, mas um dos “estados reprováveis de comportamento”.<sup>303</sup> O fato de a pessoa não ter meio próprio de subsistência é determinante: em relação àquela que tenha condições de subsistência, a lei cala-se sobre sua escolha em entregar-se à ociosidade – que, então, passa a ser um *modus vivendi*, e não uma conduta reprovável.

Assim, por força de lei, aquele que, tendo condições de subsistir com dignidade, prefere por livre vontade não trabalhar, deixa de ser problema do poder público e pode ser desconsiderado por este em suas políticas. Não é *desempregado*, nem *subempregado*, mas pessoa no pleno exercício de sua liberdade (se possui meios de subsistência que não sejam ilícitos ou mesmo contravencionais, não existe, na ordem jurídica nacional, dispositivo que desqualifique a dignidade e a liberdade de vida de tal pessoa). Estando, enfim, acima do patamar mínimo de dignidade, mas decidindo-se por não trabalhar, não há, em toda ordem jurídica nacional, dispositivo que a torne alvo das políticas públicas de criação e valorização das condições de trabalho.

À aferição de uma situação em que se cumpriu a busca pelo *pleno emprego* (inciso VIII do art. 170 da CF/1988; § 1º do art. 1º do anexo ao Decreto n. 66.499/70 (aprovado pelo DLeg 61/66); e art. 7º do anexo ao Decreto n. 2.682/98 (aprovado pelo DLeg 89/92)), porém, não é lícito ao poder público desconsiderar as pessoas que, sem possuírem meios de subsistência, decidam não trabalhar, e, assim, não obter condições dignas de vida (art. 7º do Pacto cujo texto está no anexo do Dec 591/92 (DLeg 226/91) e art. 6º do Protocolo cujo texto está anexado ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95)). A essas, deve-se também prover condições de trabalho que lhes garantam a dignidade – ainda que, subjetivamente, prefiram não aproveitar tal direito. Uma vez providas – ainda que não utilizadas – tais condições, só então pode o administrador do poder público dar por cumprida a busca legalmente imposta.

E, neste caso, em que o poder público garante condições de *pleno emprego* produtivo (art. 1º do anexo ao Decreto n. 66.499/70, que encontra fundamento no DLeg 61/66), mas que a pessoa sem condições de subsistência prefere o ócio da “vadiagem”, ou a “mendicância”, os administradores do poder público exercerão seu poder-dever de apená-la (art. 59 do Decreto-

---

<sup>303</sup> MAZZILLI, Hugo Nigri. Os limites da independência funcional do Ministério Público. *Revista Jurídica*, p. 13.

Lei n. 3.688/41), pois, de fato, não haverá como negar a tipificação desta nas contravenções penais citadas.

Essa hipotética pessoa será, assim, educada ou reeducada – até mesmo para o trabalho (art. 15 do Decreto-Lei n. 3.688/41, alínea “c”, do § 20 do art. 1º do anexo ao Decreto n. 66.499/70 (DLeg 61/66); § 2º do art. 6º do Pacto cujo texto está no anexo do Decreto n. 591/92 (DLeg 226/91); art. 7º da Convenção cujo texto está anexado ao Decreto n. 2.682/98 (DLeg 89/92); § 2º do art. 6º do Protocolo cujo texto está anexado ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95)).

De tudo isso conclui-se que, provendo o poder público a possibilidade de trabalho que resulte em dignidade a toda pessoa que não tenha condições de subsistência, *a vontade desta torna-se irrelevante* para efeitos de aferição das políticas de *pleno emprego*. Decidindo por manter-se abaixo do patamar mínimo de dignidade – quando o poder público lhe permite estar, pelo trabalho, nesse patamar –, também não pode a pessoa ser considerada *desempregada* ou *subempregada*, mas um contraventor penal.<sup>304</sup>

Esclareça-se, novamente, que não se ignora quanto esta questão parece utópica, distante da realidade brasileira, em termos sociais ou econômicos, pois, na atualidade, em que os níveis de desemprego assombam, faltando condições de trabalho digno para todos, a contravenção de “vadiagem” ou “mendicância” parece praticamente inaplicável no Brasil. De fato, é condição *sine qua non* à tipificação, nesses dispositivos, que os contraventores tenham oportunidade de trabalho – e trabalho digno, pela interpretação imposta pelos demais dispositivos da ordem jurídica nacional (conforme se observará, ainda, no item 3.3.3).

Assim, essa continuada realidade nacional de *desemprego* explica por que o Des. Moacir Danilo Rodrigues entendeu, enquanto ainda juiz de primeiro grau, pelo arquivamento, *ex officio*, de inquéritos criminais de tal natureza:

[...] É sabido que existe desemprego flagrante. O zé-ninguém (já está dito), não tem amigos influentes. Não há apresentação, não há padrinho. Não tem referências, não tem nome, nem tradição. É sempre preterido. É o Nico Bondade, já imortalizado no humorismo (mais tragédia que humor) do Chico Anísio. As mãos que produzem força, que carregam sacos, que produzem argamassa, que se agarram na picareta, nos andaimes, que trazem calos, unhas arrancadas, não podem se dar bem com a

---

<sup>304</sup> Além disso, presume-se que a pessoa que necessite, e possa, mas não queira trabalhar para viver com um patamar mínimo de dignidade é perigosa. A presunção de periculosidade desse hipotético indivíduo também decorre de lei: art. 14 do Decreto-Lei n. 3.688/41.

caneta (veja-se a assinatura do indiciado à fls. 5 v.) nem com a vida. E hoje, para qualquer emprego, exige-se no mínimo o primeiro grau. Aliás, grau acena para graúdo. E deles é o reino da terra.

Marco Antônio, apesar da imponência do nome, é miúdo. E sempre será. Sua esperança? Talvez o Reino do Céu. A lei é injusta. Claro que é. Mas a Justiça não é cega? Sim, mas o juiz não é. Por isso: Determino o arquivamento do processo deste inquérito.<sup>305</sup>

Por isso é que, não obstante essa questão pareça distante – tão distante quanto a efetividade do *dever-ser* do *pleno emprego* no Brasil –, suas bases jurídicas já foram lançadas de forma racional e coesa. Mesmo que algumas das normas nacionais em que se fundamenta o presente estudo não existissem à época da prolação da citada decisão judicial, esta mostra-se adequada à contemporaneidade: o *Estado-ordem-jurídica* não permite a suas instituições (*Estado sujeito-de-direito*) apenar o indivíduo se estas próprias, em relação ao mesmo, não cumpriram seu dever de efetivar seus direitos fundamentais).

Numa hipotética situação, porém, em que tais instituições estiverem na legalidade (ou seja, cumprido o *dever-ser* do *pleno emprego*), o indivíduo que necessitar trabalhar para sobreviver prefira entregar-se ao ócio ou a atividades ilícitas, deixa de ser uma espécie de “problema” (um *desempregado* ou *subempregado*) para tornar-se um *contraventor penal* – o que não impede, inclusive, que seja atendido também pela *assistência social*, que, pela Constituição, tem o objetivo de tornar, os necessitados, aptos ao trabalho.

A racionalidade da ordem jurídica nacional é, neste sentido, notável: erram os que criticam a citada norma penal, pois esta não é “injusta”, mas apenas aguarda, ainda, que o Estado nacional tenha se desenvolvido o suficiente para torná-la eficaz; erram, também, os agentes que já dão eficácia material à tais normas, num Brasil de *desemprego* e *subemprego*.

De tudo isso<sup>306</sup> depreende-se que “a questão social” não é “um caso de polícia”,<sup>307</sup> mas um caso de política, de administração. Bem administrada a sociedade, tornam-se “caso de

---

<sup>305</sup> TAQUES, Silvana. *A crise do ensino jurídico: uma abordagem crítico-reflexiva perante a necessidade de transformação da realidade sócio-jurídica*. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1449>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

<sup>306</sup> Como já exposto nos Capítulos 1 e 2.

<sup>307</sup> Atribui-se, a Washington Luís, Presidente da República de 1926, a 1930, a frase: “A questão social é caso de polícia”, proferida em face dos incipientes movimentos sociais que se insurgiam contra seu governo. Disponível em:<<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=399TVQ001>>. Acesso em: 12 out. 2007.

polícia”, por exceção, apenas aquelas pessoas que tenham comportamento reprovável, antijurídico.

Conclui-se, assim, que, desejando não trabalhar, numa situação em que existam oportunidades para tanto, o indivíduo não pode ser considerado *desempregado* nem em *subemprego*, não obstante, assim, à aferição da hipotética situação de *pleno emprego* no Brasil.

Acrescente-se, por fim, que, no caso daquele que não tem providas as condições mínimas de dignidade (que incluem a própria subsistência), é questionável, até mesmo, o próprio elemento da “liberdade” em sua vontade. A princípio, não parece que se possa considerar livre aquele que não possui condições de vida, que se situem, ao menos, no patamar mínimo da dignidade humana. Nesse sentido, é ainda mais evidente que o trabalho, realmente, desempenha papel fundamental na libertação do indivíduo: “O trabalho deve ser traduzido como verdadeira ‘fórmula de integração e coesão social’, verdadeiro instrumento de libertação e exaltação da fecunda condição humana”.<sup>308</sup>

Tal questão, porém, mais afeita à filosofia do direito, não será ora desenvolvida, pelos limites deste estudo, para o qual já basta a exposta análise do direito material vigente.

### **3.3.1.2 Liberdade de trabalho x trabalho ilícito**

Se os critérios expostos neste trabalho são objetivos, ou seja, encontram-se na ordem jurídica, interpretada em sua integralidade (e não apenas por dispositivos isolados, como sempre preferiram as correntes do *laissez-faire*), não pode ser considerado *emprego*, ou estatística integrante de uma situação de *pleno emprego*, a atividade que, por sua natureza, contrarie essa própria ordem jurídica.

É a ocupação ilícita que o Estado deve combater, independentemente de trazer ao “trabalhador” condições elevadas de vida, como fruto de suas atividades, que, juridicamente, são consideradas improdutivas (violando, no mínimo, o Decreto-Lei n. 61/66), e que, na prática, apenas espriam a indignidade social:

---

<sup>308</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 236.

Certas ocupações, rejeitadas pelo costume popular ou bons costumes, não constituem profissão nem trabalho produtivo. O que existe é a violação do dever de trabalhar, pela contribuição de cada uma ao acervo social de bens, para satisfação das necessidades socialmente sentidas.<sup>309</sup>

### 3.3.2 O direito ao trabalho e a questão da universalidade

Se a primeira questão que se coloca é a da interpretação do sentido do *pleno emprego*, em face da liberdade, a segunda questão é a da universalidade: os dispositivos citados (constitucionais e infraconstitucionais) tratam de um poder-dever de prover oportunidades de trabalho para todas as pessoas, sem exceção? No Brasil, pode-se considerar concretizado o *pleno emprego* se a taxa de desemprego for reduzida para um valor aparentemente baixo (por exemplo, 3%)?

Nos EUA, e resposta a tal questão é bastante objetiva: há normas que impõe patamares bem delineados, que, se ultrapassados, desencadeiam uma espécie de sanção para o administrador público.<sup>310</sup> Tais patamares são passíveis de revisão ao longo do tempo (por exemplo, a lei foi criada em 1978, estabelecendo que, até 1983, as taxas de desemprego não poderiam ultrapassar 3% das pessoas maiores de 20 anos).

No Brasil, a resposta não é tão simples, pois não se encontra em ponto algum de todas as normas definidoras das características do *pleno emprego* no Brasil (já estudadas no Capítulo 2). Sem dúvida – e pelo já demonstrado –, cabem às instituições do Estado, na gerência do poder público, ordenar a economia e a sociedade de modo que o direito ao trabalho (vinculado, ou autônomo) seja estendido a todos (CF/1988, art. 170, *caput*, e inciso VIII), universalmente, “em condições justas, equitativas e satisfatórias” (texto anexado ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95)).

Por uma análise apriorística da combinação de normas aplicáveis no Brasil, portanto, não haverá *pleno emprego* (ou seja, os administradores do poder público não terão se desincumbido de seu ônus) até que todas as pessoas estejam trabalhando (como empregados

<sup>309</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*, p. 126.

<sup>310</sup> Vide item 1.3.3.1.4 do Capítulo 1.

ou autônomos) com dignidade (que inclui condições da pessoa, pelo seu trabalho, sustentar-se e à sua família). Não se reservariam “níveis aceitáveis” para o *desemprego* ou *subemprego*, como não há níveis aceitáveis para a exclusão social; a lei, abstratamente, não os admite em qualquer porcentagem, senão zero, pois não há, na CF/1988 e nas já citadas normas infraconstitucionais, exceção à igualdade que permita que um homem, sequer, seja sujeito a tais situações (de *desemprego* e de *subemprego*).

Mas é necessário reconhecer que todo este idealismo não passa pelo rigor das condições empíricas: sempre haverá algum nível de desemprego, não obstante os melhores planos e esforços do mais organizado dos Estados; mesmo do Estado que melhor concretize e universalize os Direitos Fundamentais de seus nacionais.

Haverá sempre, no mínimo, o “desemprego friccional”, ou seja, o desemprego de quem pede demissão, e aguarda, ainda que por pouco tempo, a recontração num empregador que mais lhe apeteça. E, mesmo além do “desemprego friccional”, não é realista imaginar que um Estado atinja um nível tal de organização e precisão que consiga zerar mesmo apenas as taxas de “desemprego involuntário”.

A conclusão, neste clássico confronto entre o empírico “ser” e o ideológico “dever-ser” é que, independente de atingir mesmo taxas de desemprego que, em comparação com outros países, possam ser consideradas baixas<sup>311</sup>, o administrador público brasileiro não poderá descuidar das políticas de emprego, sempre buscando otimizar mesmo situações que, pelo critério da comparação internacional, já sejam consideradas “aceitáveis”.

De fato, a impossibilidade empírica de se atingir a idealística situação desejada pelo “dever-ser” da norma não é desculpa para que o administrador público não se esforce continuamente para concretizá-la<sup>312</sup>, por outro lado, também não é razoável que se condene o administrador público que conseguiu atingir somente a “quase-perfeição”, em vez da perfeição.

É situação bem distinta daquele administrador público que se acostuma com resultados medíocres. Se, num critério de comparação com nações que tenham atingido alto grau de

---

<sup>311</sup> Se a ordem jurídica vigente no Brasil não estabelece que taxa de desemprego pode ser considerada “alta” ou “baixa”, só é possível ilustrar o argumento desta sentença a partir da comparação com outras nações, num mesmo período temporal.

<sup>312</sup> Caso a dificuldade ou aparente impossibilidade de se atingir o ideal buscado pela norma fossem motivos aceitáveis para a resignação do administrador público, então todo o sistema jurídico deve ser encarado como um devaneio cínico – em especial, no que toca a CF/1988, em seu Títulos I e considerável parte do Título II.

universalização dos direitos fundamentais, uma nação obtém resultados ínfimos, seu desempenho é inaceitável. O administrador público que, usando argumentos econômicos, sociológicos ou outros, confessa a impossibilidade de se cumprirem os direitos fundamentais, atesta, por si próprio, sua incompetência e inadequação para o cargo que ocupa – que, num ideal ético, deveria ser cedido a outro, capaz de apresentar soluções que se ajustem à vontade consubstanciada na norma (embora se admita que o sistema republicano nacional vigente no Brasil não abrigue tal ideal).

Mesmo em análise da citada norma norte-americana, a conclusão é análoga: se o administrador público consegue organizar o Estado de forma que o desemprego não passe de 3%, ele não sofre sanção (o Congresso não intervém para corrigir suas decisões e condutas), e pode-se dizer que atingiu o confortável patamar da “quase-perfeição”. Nem por isso, nada impede que este administrador público, se dotado da *conveniência* e *oportunidade* tão estudadas no Direito Administrativo, busque diminuir ainda mais estas taxas, e a “perfeição” do pleno emprego da ausência de desemprego.

### **3.3.2.1 Direito ao trabalho para todos: limitações objetivas oriundas da própria ordem jurídica, como a idade para o trabalho**

Tudo isso, porém, ainda não é suficiente para resolver a questão da universalidade do direito ao trabalho – pois, numa análise mais profunda, nem todas as pessoas, no Brasil, possuem tal direito ao trabalho, como se poderia entender *a priori*.

Isso porque, como visto, o trabalho só pode existir conforme a lei – e, para determinadas pessoas, a própria lei até mesmo proíbe o trabalho de qualquer espécie. Assim, a expressão “toda pessoa” (usual, nas normas já citadas, que regulam o *pleno emprego*) naturalmente não abrange aquelas que a própria lei proíbe de trabalhar, como as citadas no inciso XXXIII do art. 7º e no inciso I do § 3º do art. 227 da CF/1988.

Esses dispositivos constitucionais suplantam o art. 60 da Lei n. 8.069/90. Assim, os menores de 14 anos estão proibidos de trabalhar (como empregados ou autônomos) e os

maiores de 14, mas menores de 16 anos, podem trabalhar, desde que na condição de aprendizes (logo, também não podem ser trabalhadores autônomos).

A implicação disso para as políticas de *pleno emprego* é notável: o direito ao trabalho para subsistência e provimento de dignidade própria só existe para o maior de 16 anos, pois, mesmo para as pessoas de 14 a 16 anos, o trabalho tem caráter de aprendizado (sendo proibido o que não tenha) não de subsistência e, menos ainda, caráter empregatício ou autônomo. Aprendizado não é emprego: pode ser suprido pela educação formal.

Nenhum menor de 16, portanto, pode ser considerado *desempregado* ou mesmo *subempregado*: se menor de 14 anos, o trabalho lhe é proibido, e a ordem jurídica não abre exceções (mesmo na miserável realidade nacional, em que crianças são retiradas da escola para ajudar na renda familiar – mas ao custo de se cristalizarem, para sempre, como trabalhadores desqualificados). Se maior de 14 e menor de 16 anos, o trabalho lhe é permitido, sua finalidade, porém, não é “prover o sustento próprio e o de sua família”<sup>313</sup>, mas tão somente educar-se. O trabalho nessa faixa etária não é meio de sustento, mas de aprendizado, de educação (ainda que esse jovem possa, *eventualmente*, sustentar-se com o trabalho de aprendizagem, assim como o maior de 16 *eventualmente* possa aprender com o trabalho de sustento econômico – o que não retira de cada modalidade sua teleologia própria).

As normas do Capítulo IV do Título III da CLT reforçam essa teleologia, ressaltando-se o contido no art. 424, no § 1º do art. 428 e no art. 432 dessa Consolidação.

Assim, por força de lei, os menores de 16 anos jamais devem constar, em eventuais estatísticas de aferição de hipotética situação de *pleno emprego*, como *desempregados* ou *subempregados* – o que poderia, inadvertidamente, levar, os administradores do poder público a crer na necessidade de se alocarem recursos públicos (que sempre serão limitados, ainda quando fartos) para resolver tais situações nas políticas públicas de *pleno emprego*. A situação é bem outra: menores de 14, que trabalhem, fazem-no em situação proibida pela lei. Se maiores de 14 e menores de 16, em um contrato de aprendizagem que descumpra as normas jurídicas, ainda assim não passam a ser *subempregados*: prestam, igualmente, um trabalho proibido.

Tais situações não interessam às políticas públicas de promoção de trabalho; a ordem jurídica não prevê a remediação dessas citadas proibições, por meio de políticas de

---

<sup>313</sup> Decreto n. 591/92.

valorização do trabalho e do emprego, mas, sim, por outras, bem distintas, de punição, que podem envolver, até mesmo, responsabilização dos pais, já que os filhos estão sujeitos ao poder familiar (arts. 1.630 e 1.634, do Código Civil) – que pode ser perdido, nesses casos, pela denúncia de algum outro parente ou do Ministério Público (arts. 1.637 e 1.638 do Código Civil).

Ao menor de 16 anos interessa, pela ótica normativa, apenas educar. De fato, antes dessa idade, sua inserção no mundo do trabalho, ainda que por extrema necessidade, apenas o engessa na condição de *empregado desqualificado*, mais vulnerável e propenso ao destino da indignidade do *subemprego*, quando maior de 16 anos.

Nesse aspecto, embora o “Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens” (PNPE), criado, no Brasil, pela Lei n. 10.748/2003, tenha resultado num retumbante fracasso (pois verificou-se que de pouco adiantava o estímulo para contratação de jovens se eles não fossem capacitados), ao menos em um aspecto não pode ser criticado: direcionou o programa apenas para os maiores de 16 anos,<sup>314</sup> encaminhando os recursos apenas para a faixa etária a partir da qual a CF/1988 considera trabalhadora.

Eliminado o primeiro questionamento, que diz respeito aos menores de 16 anos, coloca-se outro, quase simétrico: a dos aposentados. Têm direito ao trabalho? O STF, no julgamento do RE n. 449.420-5 (oriundo do Paraná), em agosto de 2005, esterilizou a interpretação que a Orientação Jurisprudencial n. 177, da Seção de Dissídios Individuais 01, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), dava ao art. 453 da CLT. Posteriormente, no julgamento da ADI 1.721-3, consolidou o entendimento de que a aposentadoria voluntária não extingue o contrato de trabalho.<sup>315</sup>

No texto da decisão, a expressão *pleno emprego* foi utilizada como um dos argumentos de lastro, abrindo espaço para concluir que o aposentado também teria direito ao trabalho. Mas isso gera discussão intrigante: por um lado, os aposentados teriam o mesmo direito que os maiores de 16 anos, não aposentados, a beneficiarem-se da utilização dos recursos que o Estado deve alocar para criar para “todos” condições de trabalho. Por outro lado, os aposentados, a princípio, já têm as “condições de subsistência, e de sua família”<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> “Art. 2º O PNPE atenderá jovens com idade de dezesseis a vinte e quatro anos em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: [...]”

<sup>315</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1.273.

<sup>316</sup> Lembramos, mais uma vez, que este é o critério imposto pela ordem jurídica vigente.

garantidas pela aposentadoria (ao menos, formalmente); assim, não haveria sentido o Estado dividir seus recursos, que são limitados (mesmo quando abundantes), entre estes e os “não aposentados”, cujo objetivo de suprir sua subsistência e a de sua família pesam e desequilibram a balança do princípio da igualdade.

A jurisprudência ainda não enfrentou essa questão (mesmo diante da atual declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos do art. 453 da CLT). De fato, se nem mesmo os não aposentados, no Brasil, parecem cientes de seu direito ao trabalho, que dizer, então, dos aposentados? Por tal razão, não se tem notícia de ação, de qualquer natureza, para fiscalizar e obrigar os administradores do poder público a concretizar uma política de *pleno emprego*.

Assim, enquanto não há pronunciamento jurisprudencial específico, a lógica hermenêutica aponta em direção contrário ao direito ao trabalho, para o aposentado, pois existe, no caso deste, motivo relevante para discriminação. Os aposentados já têm garantidas as condições de vida digna, sem trabalhar, enquanto os não aposentados, não – e a legislação nacional de pleno emprego é essencialmente finalística, pois impõe ao poder público prover condições de trabalho, às pessoas, para que estas, por sua vez, possam prover-se de condições dignas de vida.

Portanto, o aposentado jamais poderá, a princípio, ser considerado *desempregado* ou *subempregado*: cede os recursos do Estado na concretização do direito ao trabalho para quem mais dele necessite, para ter uma vida digna.<sup>317</sup> É ainda notável, em favor desse, que a própria CF/1988 estabelece a aposentadoria compulsória do servidor (art. 40, § 19 e art. 112 do DL 200/67).

---

<sup>317</sup> Não se discute, aqui, se o valor da aposentadoria no Brasil é ou não suficiente para prover condições de dignidade ao aposentado. Formalmente, isso é garantido. Se, na prática, isso não ocorre, não é obrigando o aposentado a trabalhar que se resolverá tal questão, e, sim, adequando o valor da aposentadoria ao *dever-ser* previsto na norma jurídica.

### 3.3.3 O direito ao trabalho e a questão da dignidade

O terceiro elemento essencial à definição das políticas de *pleno emprego* é a dignidade, *no* trabalho, e *pelo* trabalho. Seria válida qualquer espécie de trabalho, para efeito de políticas de *pleno emprego* – até mesmo o trabalho *indigno* de um ser humano? O que é a “dignidade” a que se referem as leis? Existe um patamar nacional mínimo que a lei confere à definição de dignidade?

Pela leitura das normas de direito ao trabalho, já citadas, e da própria CF/1988 (em especial, no tocante ao reconhecimento de direitos fundamentais), torna-se evidente que não pode ser objetivo das políticas de *pleno emprego* o fomento a qualquer espécie de trabalho autônomo ou empregatício, mas somente o trabalho lícito e que promova a liberdade do trabalhador, garantindo-lhe dignidade e o sustento próprio e o de sua família (art. 6º do anexo ao Decreto n. 2.682/98 (DLeg 89/92) e demais normas já citadas). Assim, a própria norma positivada fundamenta o exposto por Gabriela Neves Delgado:

Se o trabalho é direito fundamental, deve pautar-se na dignidade da pessoa humana. Por isso, quando a Constituição Federal de 1988 refere-se ao direito ao trabalho, *implicitamente* já está compreendido que o trabalho valorizado pelo texto constitucional é o trabalho digno.<sup>318</sup>

Assim, além da referência constitucional implícita (que se evidencia pelo uso das regras de hermenêutica constitucional), há, também, as normas infraconstitucionais já citadas, que tornam tal entendimento explícito (DLeg 61/66 (Dec 66.499/70), DLeg 226/91 (Dec 591/92), DLeg 89/92 (Dec 2.682/98) e DLeg 56/95 (Dec 3.321/99)). Dessa forma, a dignidade (“patamar civilizatório mínimo”, de Maurício Godinho Delgado<sup>319</sup>) é garantida, na própria ordem jurídica que regula as relações de trabalho. Atentar contra essa ordem é atentar contra a dignidade humana.

A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na *valorização do trabalho humano* e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar que dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de

---

<sup>318</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 209.

<sup>319</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 117.

natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar, significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV).<sup>320</sup>

Já nasce morta, portanto, qualquer discussão sobre a validade da criação de *subempregos* ou de ocupação em qualquer trabalho que não se alinhe às determinações legais (como o trabalho escravo ou o trabalho precário, seja este empregatício ou autônomo).

Não haverá *pleno emprego* no Brasil caso uma parcela dos trabalhadores esteja em vínculo empregatício celetista, mas sem que a respectiva lei esteja sendo cumprida (v.g., trabalho executado em condições indignas), pois, neste caso, o trabalhador se rebaixa para aquém do já citado “patamar civilizatório mínimo”.

Não se pode considerar, em *pleno emprego*, por exemplo, um Estado em que haja parcela de trabalho escravo, se isto é proibido.<sup>321</sup>

Para a ordem jurídica nacional, no que diz respeito à dignidade da pessoa e às políticas de *pleno emprego*, qualquer abertura ao trabalho indigno não é válida, nem mesmo em casos extremos (como o brasileiro), pois contaminam todo o sistema, contribuindo para a destruição do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, criando um círculo vicioso. Juridicamente, pode-se resumir a situação na seguinte proposição: aberturas à ilegalidade são rachaduras na ordem jurídica instituidora de direitos fundamentais; logo, aberturas à instauração da indignidade.

Novamente, torna-se claro que a dignidade humana tem um patamar mínimo nacional bem claro: aquele que a CF/1988 e as normas infraconstitucionais estabelecem. Já se reconheceu, por exemplo, que para o atendimento mínimo de suas “necessidades vitais básicas”, a pessoa (maior de 16) deve auferir, ao menos, determinado valor, fixado em lei (que a CF/1988 denomina de “salário mínimo” – inciso IV do art. 7º). Não alcançará tal patamar mínimo de dignidade quem não conseguir sequer auferir esse “mínimo”, seja como trabalhador vinculado, seja como autônomo.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*, p. 766.

<sup>321</sup> Para o Brasil, citam-se as proibições legais já explicitadas no item 3.1.1.

<sup>322</sup> E o “salário mínimo” é apenas um referencial do patamar mínimo de dignidade que, no Brasil, a ordem jurídica objetivamente estabeleceu. Nos subitens seguintes, serão analisados os demais.

Eis que, no Brasil, a “dignidade” é um valor conhecido e fartamente informado, pela lei, para a universalidade de pessoas. Não é “regionalizável” (ou seja, não pode variar de acordo com o Estado ou município brasileiros): a CF/1988 impôs o mesmo patamar mínimo de dignidade a todas as pessoas, em todas as regiões do País, sem qualquer discriminação, nem mesmo em razão de eventuais diferenças regionais. Pelo contrário, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (inciso III, do art. 3º, da CF/1988). (Grifo nosso)

É certo que a norma infraconstitucional estabelece algumas possibilidades de discriminação, de acordo com os usos e costumes regionais. Porém, no tocante às condições de trabalho e remuneração, tais possibilidades são muito restritas, não afetando de forma sensível o patamar regional em relação ao nacional. Nesta matéria e em análise à ordem infraconstitucional, interessam às relações de trabalho apenas as limitadíssimas possibilidades levantadas pelo art. 460 da CLT; pelo art. 5º da Lei n. 5.889/73 (Trabalhador Rural) e seu correspondente, no § 1º do art. 5º do Decreto n. 73.626/74; pelo art. 3º da Lei n. 10.220/2001 (Peão de Rodeio – Atleta Profissional); pelo art. 57 da Lei n. 9.610/1998 (Lei do Direito Autoral); e as que, incidentalmente, possam resultar do art. 126 do Código de Processo Civil.

Assim, única discussão relevante que resta, acerca da universalização do patamar de dignidade no trabalho e pelo trabalho (de autônomo, ou empregado vinculado) é a do “salário mínimo regional”.

O “salário mínimo regional” existiu, no Brasil, de 1940 a 1984,<sup>323</sup> e o inciso IV do art. 7º da Constituição de 1988 parecia tê-lo extinguido, definitivamente, com a expressão “salário mínimo, fixado em lei, *nacionalmente unificado*” (grifo nosso) – a que se agrega, ainda, a citada determinação do inciso III do art. 3º da mesma Carta de “reduzir desigualdades regionais e sociais”.

Não obstante, o “salário mínimo regional” foi ressuscitado, de forma oblíqua, pela Lei Complementar (LC) n. 103/2000, que regulamenta o inciso V do art. 7º da CF/1988. Esta LC é curtíssima; praticamente, encerra-se em seu art. 1º:

---

<sup>323</sup> OBSERVATÓRIO FUTURO DO TRABALHO. *Estudo exploratório piso regional mínimo*. São Paulo, SERT/DIEESE, abr. 2001. Disponível em: [http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso\\_minimo.doc](http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso_minimo.doc). Acesso em: 15 out. 2007, p. 5.

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do artigo 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

§ 1º A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:

I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;  
II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais.

§ 2º O piso salarial a que se refere o *caput* poderá ser estendido aos empregados domésticos.

Com fundamento nesse dispositivo, promulgou-se, em dezembro de 2000, no Rio de Janeiro, a Lei (Estadual) n. 3.512, que no mês em que o salário mínimo nacional era de R\$ 151,00,<sup>324</sup> apresentou três categorias salariais mínimas, de acordo com a função, estabelecendo como de “menor valor” a de trabalhadores no comércio, asseio, conservação e vários outros, que receberiam R\$ 220,00, e a de “maior valor”, marceneiros, eletricitas, e diversos outros, que receberiam R\$ 226,00.

Até a atualidade (2007), o Rio de Janeiro mantém piso diferenciado em relação ao nacional. À época deste estudo, o piso nacional era de R\$ 380,00<sup>325</sup>, e o mínimo carioca, da categoria de “menor valor”, correspondia a R\$ 404,02<sup>326</sup> (atualmente, já se estabeleceram, no Rio de Janeiro, seis categorias, divididas em dezenas de funções). Em 2006, o Estado do Paraná também instituiu seu piso – que, atualmente, corresponde a R\$ 467,00,<sup>327</sup> para a categoria de “menor valor”, entre as seis existentes. Juntamente com Rio Grande do Sul (desde 2001) e São Paulo (desde 2007), são os únicos quatro Estados que instituíram, no Brasil, “salários mínimos regionais”.

As raízes e efeitos dessa regionalização do patamar mínimo têm sido amplamente discutidas na sociedade. Aponta-se que a Lei Complementar n. 103/2000 nasceu de um artifício para desvincular o salário mínimo de seus efeitos previdenciários<sup>328</sup> (previstos, nos §§ 2º e 12 do art. 201 da CF/1988). Além disso, há quem defenda, ainda, que, além da

<sup>324</sup> MP n. 2019 e MP n. 2019-1, convertidas na Lei n. 9.971, todas de 2000.

<sup>325</sup> MP n. 362/07.

<sup>326</sup> Lei estadual n. 4.878/2007-RJ.

<sup>327</sup> Lei estadual n. 15.486/2007-PR.

<sup>328</sup> OBSERVATÓRIO FUTURO DO TRABALHO. *Estudo exploratório piso regional mínimo*. São Paulo, SERT/DIEESE, ab. 2001. Disponível em: [http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso\\_minimo.doc](http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso_minimo.doc). Acesso em: 15 out. 2007, p. 4.

desvalorização do aposentado, esse artifício também é amplamente discriminatório e contribui para a desigualdade social.

[...] o salário mínimo estadual fere o artigo 7º da Constituição (salário mínimo unificado nacionalmente), o artigo 201 (aposentados) e o artigo 60 (cláusulas pétreas). O povo clama por justiça social com um salário mínimo unificado e justo. O Brasil é um só.

[...].

Defender o salário mínimo estadual é discriminar o povo, de norte a sul, principalmente os aposentados e pensionistas. É fazer a política do dividir para reinar. Manter o mínimo unificado com valor justo, beneficiando milhões de brasileiros, não é um ato revolucionário, apenas contribui para evitar uma convulsão social.

O salário mínimo por Estado causará a migração, contribuindo para o aumento da miséria, do desemprego e da violência que explodirá tal qual um vulcão.<sup>329</sup>

Na hipótese de os estados adotarem paulatinamente seu próprio piso, o mais provável é que revelem as diferenças entre os salários já pagos nas respectivas economias. Desta forma, o problema reside menos numa possível acentuação das diferenças e mais em um aumento da dificuldade para reduzi-las, uma vez que estariam sendo oficialmente cristalizadas. O instituto do salário mínimo visa assegurar um limite inferior para a remuneração da força de trabalho que deve ser determinado pelas necessidades de um trabalhador e sua família e não por sua produtividade. Um projeto sustentável de recuperação do salário mínimo de âmbito nacional teria, entre outros méritos, a virtude de comprimir o leque salarial num movimento de baixo para cima, contribuindo para reduzir as enormes diferenças regionais atualmente presentes.<sup>330</sup>

Para a questão da universalização de um piso de igualdade, isso não muda o fato de que permanece, para o Brasil, um patamar mínimo – que é dado pelo inciso IV do art. 7º da CF/1988, aliado a outros direitos indisponíveis do ser humano. Embora os “mínimos regionais” abranjam dezenas de categorias profissionais, não se aplica, universalmente, a todos os trabalhadores do Estado que o adota, cujo patamar mínimo permanece sendo o do inciso IV do art. 7º da CF/1988. Aliás, por disposição expressa da própria LC n. 103/00, o piso regional não vale para aqueles empregados que “tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho” (ou seja, é até mesmo possível que um

<sup>329</sup> PAIM, Paulo. *Diversão e discriminação*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/salmin/fsp.xml>. Acesso em: 16 out. 2007.

<sup>330</sup> OBSERVATÓRIO FUTURO DO TRABALHO. *Estudo exploratório piso regional mínimo*. São Paulo, SERT/DIEESE, abr. 2001. Disponível em: [http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso\\_minimo.doc](http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso_minimo.doc). Acesso em: 15 out. 2007, p. 47.

sindicato estipule valor inferior ao do piso regional, por meio de Acordo Coletivo ou Convenção Coletiva de Trabalho, para sua categoria).

A influência desses pisos deve ser desconsiderada nos critérios de aferição do *pleno emprego*. Não estão previstos como normas constitucionais sensíveis e não são universais em relação aos brasileiros, além de indicarem violação ao inciso III do art. 3º da CF/1988 (“[...] reduzir as desigualdades sociais e regionais”) – razão por que foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.749 contra sua instituição, perante o STF, que já teve parecer favorável da Procuradoria da República (à época da realização deste estudo, tal ação ainda se encontrava em curso de julgamento).<sup>331</sup> Não é razoável, assim, que tais pisos sejam observados como critérios influentes nas medidas de aferição do patamar mínimo de dignidade.

Não se ignora que tais pisos valorizem o trabalho em determinada região e que, para os empregados que recebem o mínimo, trazem substancial acréscimo salarial. No entanto, essa solução, que arrasa o princípio da igualdade, não é a resposta para o baixo patamar do salário mínimo no Brasil - e ainda favorece a desagregação na eventual luta por pisos possíveis de prover a dignidade do trabalhador.

Cumpra apontar que o TST, porém, sem adentrar a questão da constitucionalidade dos pisos regionais, tem reconhecido seus efeitos em certas verbas trabalhistas (como o adicional de insalubridade).<sup>332</sup>

### **3.3.3.1 Trabalho autônomo digno, para efeitos das políticas de *pleno emprego***

É simples identificar o “trabalho empregatício digno”: é aquele que a lei trabalhista heterônoma, já em vigor, regula, fazendo-se cumprir. Para o trabalhador vinculado, o trabalho em condições inferiores às da lei é indigno – ou seja, este se encontra em situação de *subemprego*.

---

<sup>331</sup> STF. Disponível em:  
<http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3749&processo=3749>.  
Acesso em: 16 nov. 2007.

<sup>332</sup> TST – ERR 473875 – SBDI 1 – Relª Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi – DJU 6/12/2002.

A suposta dificuldade, para efeito de verificação do *pleno emprego*, seria identificar o que seria o “trabalho autônomo digno” por critérios também objetivos.

De fato, embora a dignidade de todas as pessoas (que depende da concretização dos direitos fundamentais de cada um) seja, na CF/1988, uma das finalidades do Estado nacional (art. 1º, inciso III) e que toda ordem jurídica de *pleno emprego* busque, para todos, empregados ou autônomos, o direito ao trabalho, “que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa, mediante o desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita”, e que tal direito deva ser gozado em “condições justas, equitativas e satisfatórias” (texto anexado ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95)), parece haver pouca base legal de garantias para o trabalhador autônomo, dificultando a aferição do que seria o trabalho digno por este realizado.

Nessa base escassa, citam-se, ilustrativamente, os direitos previdenciários (desde que o autônomo não trabalhe na informalidade, recolhendo as contribuições legais), a impenhorabilidade de seus ganhos de trabalho (inciso IV do art. 649 do CPC, com redação dada pela Lei n. 11.382/2006), a propriedade industrial compartilhada de suas invenções (art. 92, c/c o art. 91 da Lei n. 9.279/96) e da criação intelectual (art. 7º da Portaria n. 88 do Ministério da Ciência e Tecnologia, de 1998).

Deve-se ter em mente, porém, que este estudo não analisa a eventual necessidade de concretização dos direitos fundamentais da *segunda dimensão* ao autônomo, e, sim, os de *terceira dimensão*. O que se busca, neste estudo, portanto, são critérios objetivos (de trabalho digno) para que os administradores do poder público possam auferir o cumprimento da ordem da busca pelo *pleno emprego*.

Pelo que já se demonstrou até este ponto do estudo, cumpre-se a ordem jurídica, verificando-se o *pleno emprego*, até mesmo numa hipotética situação em que todos trabalhadores sejam autônomos – desde que trabalhem em condições dignas e que, como resultado deste trabalho, consigam prover, para si e para suas famílias, *dignidade* (art. 7º do Pacto cujo texto está no anexo do Decreto n. 591/92 (DLeg 226/91), c/c arts. 6º e 7º do Protocolo cujo texto está no anexo do Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95)).

Assim, se o art. 5º, *caput*, da CF/1988 garante a *igualdade* não apenas perante a lei, mas a própria igualdade de condições (recorde-se, conforme já fundamentado no item 1.3 do Capítulo 1, que não é em vão que o termo *igualdade* é citado duas vezes no referido *caput*,

abrangendo, assim, ambos os sentidos); se a Constituição Federal de 1988, especialmente, em seu art. 170, § 6º, 193º, 219º, e 5º, *caput*, bem como o DLeg 61/66 (Dec 66.499/70), o DLeg 226/91 (Dec 591/92), o DLeg 89/92 (Dec 2.682/92) e o DLeg 56/95 (Dec 3.321/99) garantem a todos, *sem distinção*, o direito ao trabalho, que proveja condições de dignidade, para o trabalhador (seja autônomo, ou vinculado) e para sua família; se, por força do DLeg 56/95, determina-se que o direito ao trabalho seja gozado em “condições justas” e “equitativas” entre todos os trabalhadores (sejam autônomos ou vinculados); e, por fim, se a lei já estabelece, objetivamente, ao trabalhador vinculado qual seria o patamar mínimo de dignidade, não cabe ao administrador do poder público discriminar onde a lei não discriminou (e, pelo contrário, ainda igualou), e supor que ao trabalhador autônomo seria válido um patamar de dignidade ainda inferior ao estabelecido para os trabalhadores empregados – isso, para efeitos de aferição das políticas de *pleno emprego*.

Dá que, por força da própria ordem jurídica, em seus dispositivos citados (em especial o das “condições equitativas”, que o art. 7º do texto anexo ao Decreto n. 3.321/99 impõe (DLeg 56/95)), não há, na aferição do *mínimo de dignidade* do trabalho autônomo, maneira outra senão compará-lo com o trabalhador com vínculo empregatício, urbano ou rural, ou seja, verificar se seu trabalho se dá, ao menos, em paridade com nas condições mínimas de trabalho historicamente reveladas e que resultaram na própria ordem jurídica vigente.

Nunca é demais ressaltar: a lei não garante a todos, em *modus vivendi* desiguais (trabalho vinculado x trabalho autônomo), os mesmos direitos subjetivos de *segunda dimensão*. Mas garante, a todos (na *terceira dimensão*), um *patamar mínimo* para aferição objetiva do trabalho (vinculado ou autônomo) que se desenvolva com dignidade e resulte numa vida digna. Autônomo e vinculado são diferentes enquanto trabalhadores, mas são iguais enquanto pessoas; desfrutam o mesmo piso de direitos fundamentais do homem (em todas as suas dimensões, ou “gerações”) que a CF/1988 e algumas normas infraconstitucionais estabeleceram no desenrolar do processo histórico. Abaixo desse piso, não é possível a dignidade na vida humana. Abaixo desse piso, a possibilidade de exercício da cidadania – e, mesmo, a possibilidade de sobrevivência – empalidecem.

Objetivamente, portanto, o autônomo e o empregado têm o mesmo direito de desenvolvimento e de uma vida digna, que o poder público deverá garantir pela coordenação econômica e social (art. 170, *caput*, CF/1988 e demais decretos já citados). Não seria lícito,

para efeito de *políticas de emprego*, aceitar que o trabalhador autônomo tenha de trabalhar mais que o empregado (que nem sequer tem de arcar com o risco econômico de sua atividade – art. 2º da CLT), ou em condições menos dignas, a fim de prover “existência decente para ele e sua família” (Pacto cujo texto está no anexo do Decreto n. 591/92 (DLeg 226/91)). Isso seria um contra-senso jurídico, a negação da própria ordem jurídica de política de *pleno emprego* e do critério legal das “condições eqüitativas”.

Assim – e, ainda que somente para efeito das políticas de *pleno emprego* –, o autônomo que necessite trabalhar em condições mais extenuantes que um empregado, em função análoga, precisa (por força de lei) trabalhar; e para receber o mesmo, ou menos, que o empregado tem direito (por lei) a receber, deverá ser considerado *subempregado*: não está no patamar mínimo de dignidade que a lei impõe. Deve-se recordar, enfim, que o critério das “condições eqüitativas” do Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95) encontra também guardada no princípio constitucional da igualdade.

É por essa interpretação – a única possível, de forma que todas as determinações legais atuem num máximo de eficácia – que se conciliam os valores de *liberdade, igualdade* e busca do *pleno emprego* para todas pessoas, sem que um valor exclua o outro.

É dessa forma, também, que se concilia, pela ótica do *poder-dever* estabelecido ao Estado na elaboração de suas políticas de administração pública, a existência de direitos fundamentais (que são universais) com o fato de não existir atualmente, no Brasil, equivalência positivada dos direitos subjetivos de *segunda dimensão* (sociais) entre os trabalhadores empregados e os autônomos, sobretudo nas relações de trabalho de ambos (como já exposto no item 2.1 do Capítulo 2, o caminho que a Constituição Federal de 1934 abria, nesse sentido, foi exterminado em 1937 e nunca mais reavivado).

Para ilustrar a adequação desse critério, tome-se o exemplo (que, no Brasil, não é tão hipotético) do trabalhador autônomo que, simultaneamente, trabalhe muito além de 220 horas mensais, em condições de insalubridade e/ou periculosidade, auferindo menos que um salário mínimo por mês.

A jurisprudência hodierna, que ainda não explorou todo o potencial da Emenda Constitucional n. 45/2004, não aceita, ainda, a possibilidade (subjetiva) ampla de o autônomo pleitear todas as reparações análogas às do trabalhador empregado (a menos, é claro que, se trate de fraude à legislação de emprego), requerendo, por exemplo, revisão do seu contrato de

prestação de serviços para se adequar aos mínimos que a lei já impõe ao empregado. As possibilidades atualmente reconhecidas são muito restritas, mas existem: toda relação de trabalho, mesmo a autônoma, é, no direito pátrio, triangular: num Estado de Direito, necessariamente, envolverá tomador de trabalho, prestador de trabalho (autônomo, ou empregado) e o Estado (como *ordem jurídica* – e, em certos casos, como *instituição*) como efeito da *imperatividade* das normas jurídicas.<sup>333</sup>

Repete-se, porém, que não é escopo deste estudo analisar, especificamente, as premissas e os efeitos da relação jurídica do trabalhador (autônomo ou empregado) com o tomador do trabalho (direitos fundamentais de *segunda dimensão*), mas a relação do cidadão trabalhador, autônomo ou empregado, em face do Estado nacional que este compõe e do poder público que este forma (direitos fundamentais de *terceira dimensão*).

Nessa relação, antijurídico seria que, diante de toda legislação vigente de política de emprego no Brasil, os administradores do poder público pudessem entender que esse autônomo, exemplificado no antepenúltimo parágrafo, não é um *subempregado*, para efeito das políticas de *pleno emprego*: se, para garantir o mínimo de sua “existência decente” e a “de sua família” (DLeg 226/91 (Dec 591/92)), a pessoa necessita trabalhar, autonomamente, em condições mais árduas que o empregado (ou seja, condições que contrariem as normas jurídicas de trabalho empregatício), então, não se cumprem as “condições equitativas” juridicamente impostas (DLeg 56/95 (Decreto n. 3.321/99)), tampouco o princípio constitucional da igualdade e o da própria liberdade (pois esse autônomo não é livre, mas refém da necessidade).

Assim, os autônomos, mesmo tolhidos em pleitear de forma direta certos direitos de *segunda dimensão*, estão, pela CF/1988 e pelos citados decretos, legitimados a reclamar o não-cumprimento dos direitos fundamentais de *terceira dimensão* (sobremodo após o reforço dado pelo § 1º do art. 5º da CF/1988) contra uma gestão do poder público que não organize a sociedade e a economia de forma a concretizar seus direitos fundamentais – e que, portanto, não prove um ambiente em que possa trabalhar dignamente.

---

<sup>333</sup> Para ilustrar, recorde-se que, a princípio, apenas o trabalhador celetista pode pleitear verbas como as previstas nos arts. 192 e 193 da CLT (por exemplo, adicional de insalubridade), e nem por isso os arts. 190 e 191 (em especial, o parágrafo único), dessa Consolidação deixam de favorecer o trabalhador autônomo, pois a obrigação dos tomadores de trabalho (de qualquer espécie) perante o Estado é de eliminar a insalubridade – estando tais tomadores de serviço sujeitos, nestas e noutras matérias, a fiscalizações e multas por parte das Delegacias Regionais do Trabalho.

Por extensão (também prevista na lei), tal prerrogativa também cabe a todos os legitimados a propor, respectivamente (e de acordo com a medida que se faça necessária), mandado de injunção (no tocante à tutela do exercício de direitos de cidadania), previsto no art. 5º do inciso LXXI da CF/1988; mandando de segurança, previsto no art. 5º do inciso LXIX da CF/1988; ação popular (no sentido de fiscalizar os gastos do poder público), prevista no art. 5º inciso LXXIII; ação civil pública (CF/1988, art. 129, III); ou, até mesmo, as ações diretas (ADI: CF/1988, art. 102, I, “A”, primeira parte; ADC: CF/1988, art. 102, I, “A”, segunda parte; ação de inconstitucionalidade por omissão: CF/1988, art. 103, § 2º).

E, além de todos esses instrumentos, ainda pode valer-se o brasileiro, desempregado ou trabalhador autônomo sem condições e resultados dignos, das normas ratificadas no direito interno, que determinam a sujeição do Brasil às cortes internacionais.<sup>334</sup>

Eis que, para efeito de direcionamento das políticas de *pleno emprego*, poderá considerar-se válido o *emprego da força de trabalho* pelo autônomo que consiga prover existência decente para si e sua família, sem obrigar-se a ultrapassar ou violar alguma das “condições mínimas” de trabalho, garantidas ao trabalhador vinculado (empregado): estas apenas podem ser ultrapassadas por *liberalidade* do autônomo, e não por *necessidade* de vida.

Numa situação de *pleno emprego*, pela ótica da ordem jurídica vigente, os autônomos que preferem ultrapassar tais condições (o que é escolha deles, pois não recai sobre eles a imperatividade das normas trabalhistas) não o fazem por necessidade material, mas para obter contraprestação que também *ultrapasse* tais *condições mínimas* de existência digna para si e para sua família.

Somente assim pode-se dizer que o autônomo trabalha mais, ou em condições mais adversas que o trabalhador empregado, no exercício de sua liberdade, e não por uma imposição de subsistência (a fim de conseguir o patamar mínimo de dignidade). Apenas para esse indivíduo, verdadeiramente livre, os administradores públicos podem dar por cumprida sua obrigação legal de promover o *pleno emprego*.

As “condições eqüitativas” juridicamente impostas informam uma proporção de esforços e resultados: para que o trabalho do autônomo seja considerado digno – para efeito, inclusive, estatístico, de aferição do *pleno emprego* –, deve-se considerar que seu esforço de trabalho, caso realizado em paridade de condições de trabalho em relação ao empregado

---

<sup>334</sup> Retome-se o já exposto no item 2.5 do Capítulo anterior.

(mesma jornada básica), lhe conferiria contraprestação pecuniária, no mínimo, equivalente ao do empregado.

### **3.3.3.2 Especificação dos critérios objetivos para a aferição do trabalho autônomo digno, para efeito das políticas de *pleno emprego***

Por todo o exposto, observa-se que, ao menos para efeito da equidade de critérios para a aferição do *pleno emprego* no trabalho autônomo, há inegável objetividade, que é informada pelos direitos sociais positivados dos trabalhadores vinculados. Os critérios objetivos para a aferição do trabalho autônomo digno existem pela comparação das condições de trabalho e sua remuneração em relação à dos empregados vinculados. E correspondem, justamente, aos direitos de indisponibilidade absoluta – que, para Gabriela Neves Delgado, “constituem o *centro convergente dos Direitos Humanos* porque se revelam, em essência, como direitos fundamentais do homem”.<sup>335</sup>

Constituem-se em “patamar mínimo para a preservação da dignidade do trabalhador”,<sup>336</sup> e tais direitos “de indisponibilidade absoluta estão previstos em *três grandes eixos jurídicos* positivados pelo Direito do Trabalho brasileiro”<sup>337</sup> e que “são necessariamente complementares e interdependentes”.<sup>338</sup> Assim, para a ilustração desses eixos como patamar mínimo, a aferição da dignidade, tanto do trabalhador vinculado quanto do autônomo, toma-se por analogia a lição de Maurício Godinho Delgado:

No caso brasileiro, esse patamar civilizatório mínimo está dado, essencialmente, por três grupos convergentes de normas trabalhistas heterônomas: as normas constitucionais em geral [...]; as normas de tratados e convenções internacionais vigentes no plano interno brasileiro (referidas pelo art. 5º, § 2º, CF/1988, já expressando um patamar civilizatório no próprio mundo ocidental em que se integra o Brasil); as normas legais infraconstitucionais que asseguram patamares de cidadania ao indivíduo que labora (preceitos relativos à saúde e segurança no

---

<sup>335</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 210.

<sup>336</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 209.

<sup>337</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 214.

<sup>338</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 214.

trabalho, normas concernentes a bases salariais mínimas, normas de identificação profissional, dispositivos antidiscriminatórios, etc.).<sup>339</sup>

No mesmo sentido, leciona Sarlet:

[...] a dignidade da pessoa humana pode ser definida como sendo ‘a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a uma pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as *condições existenciais mínimas* para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos’ [...].<sup>340</sup>

Destarte, embora, material e formalmente, o trabalhador autônomo e o vinculado sejam realmente desiguais, as condições mínimas de dignidade, no trabalho, e pelo trabalho, são as mesmas, em qualquer situação (pois, são produtos da evolução histórica da consciência da humanidade, da positivação dos resultados da dialética sócio-política). O fato óbvio é que o autônomo também é ser humano, e, portanto, titular de direitos humanos.

Com maior objetividade, pode-se dizer que ao empregado vinculado garante-se o mínimo: o mínimo de condições, para que tenha liberdade, dignidade e igualdade material (de oportunidades), como pessoa. O autônomo não é igual, em seu trabalho, ao empregado vinculado, mas o é como pessoa. Assim, não será livre e, portanto, não viverá em condições de dignidade, se não têm, ao menos, este piso de condições que possui o empregado.

Não existe lei que o proíba de viver sem dignidade. Seria como a citada hipótese de France: a lei que “proíbe ao rico e ao pobre dormir sob a ponte”.<sup>341</sup> Mas os administradores públicos, estes sim estão proibidos, pela ordem jurídica vigente, de compactuar com a falta de *liberdade* (e *dignidade*) de qualquer pessoa.

Assim (e por força de lei), estas condições mínimas de paridade, entre os desiguais, são de imperativa observância, na elaboração, execução e aferições das políticas de *pleno emprego*.

---

<sup>339</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*, p. 111.

<sup>340</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso*, p. 127, *apud* BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais*, p. 38, grifos nossos.

<sup>341</sup> FRANCE, Anatole, *apud* RADBRUCH, Gustav, *Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp 107-108.

Se, perante a ordem jurídica, a pessoa, por qualquer motivo, for considerada *desempregada* ou presa a um trabalho considerado *subemprego*, deverá, necessariamente, ser incluída como prioridade no momento da elaboração das políticas públicas, que darão aos recursos públicos a destinação de “buscar o pleno emprego” (CF/1988, 170, VIII).

### 3.3.3.2.1 Jornada: critérios jurídicos eqüitativos de *esforço*

Caso necessite trabalhar mais que o limite de 44 horas semanais, ou 220 mensais para atingir o padrão remuneratório dos empregados vinculados que realizem função distinta (“valor mínimo”, ou seja, salário base, acrescido da proporcionalidade mensal de 13º, férias + 1/3, FGTS e adicionais), o autônomo é considerado *subempregado*, para efeito de direcionamento das políticas de *pleno emprego*.

Para o trabalhador vinculado, o trabalho em sobrejornada não é, por lei, requisito para garantir existência decente. Pelo contrário: sua valorização, na base mínima de 150% da hora de trabalho ordinária e sua própria proibição, em certos casos (art. 60, da CLT) ou a partir de determinado limite (*caput* do art. 59 e § 2º do art. 61 da CLT), ocorrem para demover o empregador de utilizar tal artifício.<sup>342</sup> Tanto que a prorrogação da jornada contra a liberalidade do empregado (ou seja, por ato unilateral do empregador) só é lícita em caso de necessidade imperiosa ou força maior (art. 61 da CLT). Delgado alerta que existem posições doutrinárias que, com o advento da CF/1988, não aceitam a licitude da prorrogação nem mesmo nesses casos, se ocorrer contra a vontade do empregado.<sup>343</sup>

Refere-se, aqui, a uma jornada limite para cada categoria de trabalho. O *standard* trabalhista é de 220 horas (já incluídos os repousos semanais: § 3º, do art. 478, da CLT), mas, para determinadas funções, a lei determinou patamar inferior (por exemplo, empregados de

---

<sup>342</sup> ALMEIDA, Dayse Coelho de. Trabalho doméstico: aspectos da lei n. 11.324/2006. *Revista IOB trabalhista e previdenciária*, p. 36.

<sup>343</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 903-904.

*telemarketing*,<sup>344</sup> jornalistas<sup>345</sup> e advogados<sup>346</sup>) que deverá, portanto, ser observado, caso o autônomo exerça função análoga.

Interessante observar que, mesmo que o autônomo ultrapasse o limite básico mensal (220 horas, caso não exerça função que impõe outro patamar), este poderá ser considerado paradigma de cumprimento das políticas de *pleno emprego*, caso tenha a *liberdade* (ainda que nunca a exerça) de reduzir sua jornada ao citado limite, sem que isto acarrete a impossibilidade de prover, financeiramente,<sup>347</sup> existência decente para si e para sua família.

Contrariamente, caso não consiga atingir o patamar mínimo, trabalhando “apenas” o limite mensal (por exemplo, 220 horas), ou seja, caso necessite ultrapassá-lo para atingir o patamar mínimo,<sup>348</sup> legalmente é considerado *subempregado*. Como visto, a “necessidade” é muito diferente da “liberalidade”: não pode ser “livre” aquele que sofre por não conseguir suprir suas *necessidades mínimas* de sobrevivência digna, devendo trabalhar mais que 220 horas para auferi-la.

### 3.3.3.2.2 Remuneração: critérios jurídicos equitativos de *resultado*

O autônomo pode escolher (ou ser-lhe imposto, pelas condições de mercado) trabalhar recebendo menos que o salário mínimo constitucional por mês, mas, nesse caso, é juridicamente considerado um *subempregado*, independentemente da jornada trabalhada: não é possível garantir uma existência decente para si (e para sua família) recebendo menos que o *standard* trabalhista, que é o salário mínimo, pois esse é, de fato, o mínimo ao atendimento das necessidades “vitais básicas” da pessoa e “de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (CF/1988, art. 7º, inciso IV).

---

<sup>344</sup> Limite de seis horas diárias: o art. 227 da CLT (e Súmula n. 178 do TST), item 5.3 do Anexo I da Portaria SIT-DSSST n. 9 de 2007 aprovou adições à NR 17.

<sup>345</sup> Limite de cinco horas diárias: art. 303 da CLT; art. 9º do, DL n. 972/69.

<sup>346</sup> Limite de quatro horas diárias: art. 20 da Lei n. 8.906/04.

<sup>347</sup> Cujo patamar será dado pela comparação com o valor da remuneração do trabalhador empregado, conforme próximo item, 3.3.3.2.2.

<sup>348</sup> Explicitado adiante, no item 3.3.3.2.2.

Não se ignora, aqui, a crítica ao valor do salário mínimo, que materialmente é insuficiente para o cumprimento das necessidades que, formalmente, enumera. Mas tal questão é de outra natureza: para este trabalho, interessa é que a ordem jurídica estabeleceu um patamar mínimo de remuneração, abaixo do qual não existem condições de dignidade. Elevar ou ajustar tal patamar é questão política e de exercício da democracia, e não cabe, neste trabalho, ser analisada.

Além disso, há, ainda, que se considerar que, para determinadas funções, a própria lei já estabeleceu um patamar mínimo remuneratório superior ao *standard* representado pelo salário mínimo (por exemplo, médico,<sup>349</sup> engenheiro<sup>350</sup>) e que deve ser considerado para o autônomo que exerça funções análogas.

Tudo isso é incontroverso e decorre da interpretação dos já citados dispositivos da ordem jurídica nacional vigente (com destaque para os que estabelecem *igualdade* e “condições eqüitativas” para toda espécie de pessoa – e, portanto, de trabalhadores).

A dúvida que se espraia, porém, é a seguinte: nesse critério que já está positivado, devem-se acrescentar ao salário (mínimo ou profissional), proporcionalmente (para a fração de tempo trabalhado, portanto), todas as demais verbas “mínimas” que compõem a própria remuneração, em sentido *lato*,<sup>351</sup> do empregado vinculado (FGTS, repouso semanal remunerados, 13º, férias + 1/3, adicionais noturnos, periculosidade, insalubridade e outras)?

E, ainda: na avaliação de remuneração do autônomo, para efeito de aferição de pleno emprego, devem-se deduzir gastos com transportes e utilidades, como eventuais aluguéis, desgaste com ferramentas e outros?

Na análise da ordem jurídica vigente, deve-se analisar, como proposto, *a priori* (e, em consonância com os critérios legais revelados por Gabriela Neves Delgado) quais direitos são, ou não, indisponíveis – e, portanto, fundamentais. Depende disso a resposta às questões dos parágrafos anteriores.

As parcelas que compõem a remuneração no sentido exposto, como FGTS, repouso semanais remunerados, 13º salário, férias + 1/3 e adicionais diversos, estão previstas em lei e

---

<sup>349</sup> Três salários mínimos nacionais para jornada de 4 horas: Lei n. 3.999/61 (obs.: o TST, em sua Súmula n. 370, entende que tal jornada não é reduzida, mas apenas referência para cálculo da remuneração).

<sup>350</sup> Seis salários mínimos para jornada de 6 horas: Lei n. 4.950/66 (obs.: o TST, em sua Súmula n. 370, entende que tal jornada não é reduzida, mas apenas referência para cálculo da remuneração).

<sup>351</sup> O termo “remuneração” é aqui utilizado, assim, em analogia à segunda acepção informada por Delgado. (*Curso de direito do trabalho*, p. 684)

são direitos indisponíveis do empregado. Na prática, servem para a composição de seus ganhos mínimos – tanto que podem, sem prejuízo, ser calculadas para a proporção de seu valor em um mês, um dia, ou até mesmo uma hora de trabalho do empregado. Mesmo os valores relativos a repousos semanais remunerados e férias (+1/3 constitucional) podem ser embutidos na aferição de qual seria o “correspondente monetário” da dignidade na remuneração, em valor recebido por hora de trabalho, a fim de que, com esse valor, o autônomo possa prover-se de condições para deixar de trabalhar um dia cada semana e um mês cada ano.

Sendo direitos (fundamentais) indisponíveis e tendo em vista que a ordem jurídica vigente impõe igualdade e “condições equitativas” (art. 7º do texto do Protocolo anexo ao Decreto n. 3.321/99 (DLeg 56/95) e art. 5º da CF/1988) às pessoas – inclusive quanto aos esforços e resultados de seu trabalho –, é razoável que se calcule a proporção desses direitos na composição do “correspondente monetário” da dignidade, na remuneração, a ser considerado para fins de aferição do cumprimento, pelos administradores do poder público, das políticas de implantação do *pleno emprego*.

De maneira análoga, tal critério foi explorado, por Gabriela Neves Delgado, que, pioneiramente, havia observado:

[...] a necessidade de previsão legal de um valor mínimo hora pago por qualquer tomador de serviços aos trabalhadores não empregados (autônomos) que lhe ofertem força de trabalho. A previsão é a de que no valor mínimo-hora estejam englobadas, conforme dito, todas as vantagens que a ordem jurídica considere necessárias ao patamar do trabalho digno (ilustrativamente, além da retribuição pela própria hora de disponibilidade, frações concernentes a outros direitos trabalhistas, tais como adicional noturno, repouso semanal remunerado, férias com 1/3, etc.).<sup>352</sup>

De fato, já é reconhecido o entendimento que o art. 7º da CF/1988 elenca direitos humanos fundamentais, sendo, ainda, em princípios sensíveis, cláusulas pétreas, nos termos do § 4º do art. 60 da mesma Constituição.<sup>353</sup> Mas tais direitos não podem ser imediatamente estendidos como subjetivos, a todos trabalhadores – no Capítulo 2, demonstrou-se como esse potencial que a Constituição Federal de 1934 havia aberto foi paulatinamente sufocado pelas Constituições seguintes. Criaram-se direitos cuja materialização dependia, cada vez, mais de

---

<sup>352</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 229.

<sup>353</sup> BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 21.

um vínculo jurídico empregatício (por exemplo, FGTS, 13º salário, férias + 1/3, repouso semanal remunerado). Mesmo Gabriela Delgado reconhece que, por questões burocráticas, a concessão desses direitos fundamentais aos autônomos é prejudicada, mas que, nem por isso, estes não têm menos dignidade (valor) que o trabalhador vinculado.<sup>354</sup> Assim, a harmonização desses direitos fundamentais com o princípio da igualdade (em sua acepção moderna) concilia-se, necessariamente, pela observância desses direitos, como critérios norteadores das políticas públicas de *pleno emprego*, na classificação e eliminação do que tais critérios consideram como *desemprego* ou *subemprego*, ou seja, situações em que o ser humano, seja autônomo, ou empregado, não encontra dignidade no trabalho.

Pelo critério jurídico positivado da *igualdade* e das “condições equitativas”, a fim de considerar um autônomo em *subemprego*, basta que se calcule o citado “valor mínimo hora” geral, para o ano da estatística e se compare com o valor que o este efetivamente auferir. Se o valor que o autônomo auferir é igual ou superior ao “valor mínimo hora”, sua remuneração é digna (ao menos, pelo critério objetivo da lei); se inferior, sua situação é de *subemprego*, e ele passa a ser alvo das políticas públicas de *pleno emprego* (ao menos, é o que determina a lei).

Assim, mesmo que a proposta normativa de Gabriela Delgado ainda não tenha sido acatada na ordem jurídica, para fins remuneratórios imediatos (ligados à *segunda dimensão* dos direitos fundamentais) do autônomo, a citada jurista já havia vislumbrado, há tempos, o critério que a ordem vigente impõe observância aos estaticistas e administradores públicos, para efeito de aferição de uma situação de *pleno emprego* (ou seja, o cumprimento da *terceira dimensão* dos direitos fundamentais, que cabe ao Estado e que, por extensão, cumpre a *segunda*).

E a ordem jurídica também determina alguns esclarecimentos sobre os critérios de apuração do que pode, ou não, compor o “valor mínimo hora”: este não pode englobar os valores a serem deduzidos para gastos com transporte e utilidades para o trabalho – ou seja, o “valor mínimo hora”, a ser considerado, deve estar livre desses gastos, efetuados e previstos. Para o trabalhador vinculado, tal direito é indisponível: a alteridade do salário é parte de suas proteções fundamentais, por um lado, enquanto, por outro, é garantia de que a concessão de transporte e de utilidades para o trabalho, quando feitas nos moldes da lei, não integram a própria remuneração. Em relação às ferramentas (que incluem os equipamentos de proteção) e

---

<sup>354</sup> DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*, p. 219.

demais utilidades, em geral, seu fornecimento para a realização do trabalho é gratuito ao empregado (arts. 136 e § 2º do art. 458 da CLT). Em relação ao transporte, para o trabalho, o empregado arca somente com, no máximo, 6% de seu salário básico – suportando o restante o tomador de serviços (art. 6º da Lei n. 7.418/85), considerando-se, porém, que o transporte utilizado seja o público.

Assim, a fim de que haja paridade de ganhos, a observância deste esclarecimento (que é ínsito à ordem jurídica) é inegável no citado cálculo: de fato, se tais gastos (transporte e utilidades para o trabalho) fossem desconsiderados, poderiam, até mesmo, anular os ganhos um autônomo que recebesse o “valor mínimo hora” – fazendo com que “pagasse para trabalhar”, como sugere a seguinte matéria:

#### Pagar para trabalhar

Caminhoneiro há 23 anos, Júlio César Mendes se queixa: ‘Se colocarem pedágio aqui (Correia Pinto) é só vender o caminhão para andar de bicicleta e não pagar pedágio’.

Morador de Ponte Alta, ele transporta cargas de São Paulo e do Paraná para o Rio Grande do Sul, norte e nordeste. Afirma que os pedágios da região sul são os mais caros do país. ‘Tem de R\$ 28,00, de R\$ 27,00, de R\$ 16,50. Dá R\$ 479,80 para fazer o trajeto de São Paulo, ir a Guaíba (RS) e voltar para Lages’, calcula o motorista, que trabalha como autônomo.

Ele também está preocupado com o deslocamento entre sua casa e Lages. ‘Para vir à farmácia, abastecer o carro. É tudo em Lages. Aqui o combustível é mais barato’, explica Júlio.

Atualmente o caminhoneiro gasta em média 15% do valor que ganha por frete para pagar pedágios nas rodovias. Teme os futuros prejuízos.<sup>355</sup>

### 3.4 O significado da expressão *pleno emprego* no Brasil contemporâneo

No Brasil contemporâneo – que, constitucionalmente, pretende-se um Estado Democrático de Direito –, apenas a norma vigente (como apreensão histórica dos valores

---

<sup>355</sup> PAGAR para trabalhar. *Correio Lageano*, 13 jul.2007. Disponível em: <<http://www.correiolageano.com.br/htmNoticia.php?id=1799&c=2>> Acesso em: 16 out. 2007.

humanos fundamentais) pode definir o significado da expressão *pleno emprego*<sup>356</sup> (que a própria norma impõe como um objetivo primordial, conforme itens 2.2.1 a 2.2.5 do Capítulo 2).

Daí, que a análise prefacial até então realizada neste estudo<sup>357</sup> fornece o único significado aceitável (o jurídico) para a expressão *pleno emprego*: uma situação em que todos os componentes de um Estado (à exceção de alguns, que a própria lei prevê, como os menores de 16 anos) tenham à sua disposição condições materiais de trabalhar, como autônomos ou empregados, em atividade lícita e que, como consequência desse trabalho, provejam para si e para suas famílias dignidade – sendo que a própria lei prevê qual é o “patamar mínimo” da dignidade, para todas as pessoas. Nesse patamar, cumprem-se os direitos fundamentais, até mesmo os que regulam a proporção de esforços e resultados relativos ao trabalho humano – que não pode, portanto, ser, para o autônomo, inferior aos esforços e resultados que a lei especifica para o trabalhador vinculado, em razão análoga (ou, de outra forma, esse autônomo deverá, para efeito de aferição do *pleno emprego*, ser considerado *subempregado*).

Para aferição monetária do patamar mínimo de resultados, utiliza-se o critério análogo ao do “valor mínimo hora”, de Gabriela Delgado, acrescentando-se que, nesse cálculo, devem ser deduzidas despesas com transporte e demais utilidades para o trabalho – e que, ao final do mês, o trabalhador receba, ao menos, o valor do salário mínimo, ou outro previsto em lei federal, para a respectiva função exercida, sem que necessite trabalhar além do previsto no *standard* celetista, ou em outro previsto em lei federal, para a sua respectiva função.

Mais uma vez, reforça-se: em diversos aspectos (mas não em todos), a jurisprudência trabalhista específica não considera ilícito o autônomo trabalhar em condições de maiores esforços e menores ganhos que o empregado vinculado. Porém, enquanto existir uma pessoa no Brasil em tal situação (ou seja, sem as “condições equitativas” a que se refere a lei), os administradores do poder público que compactuarem com essa situação estarão agindo na ilicitude – pois não se fala, aqui, em direito do trabalhador autônomo em relação ao tomador de trabalho, mas, sim, no direito do cidadão constituinte do poder público em relação ao administrador desse mesmo poder. É isso que a ordem constitucional e infraconstitucional determinam sobre os direitos fundamentais e do corolário destes: a busca do *pleno emprego*.

---

<sup>356</sup> Conforme exposto no item 1.1 do Capítulo 1.

<sup>357</sup> Em especial, em todo item 3.5 deste Capítulo.

“O desemprego é a lacuna entre a ordem normativa positiva, que assegura o direito ao trabalho, e a deficiente política estatal do pleno emprego”<sup>358</sup> – *também integrando essa lacuna o subemprego*. Apenas na ausência do desemprego e do subemprego, poderá haver o *pleno emprego*.

Sendo fato que, realisticamente, não se pode esperar níveis nulos de desemprego e subemprego, não deve o jurista preocupar se os administradores públicos levaram sua nação a atingir o pleno emprego, mas se estão realizando todo o possível para tanto. Como visto, em alguns países desenvolvidos, a lei, expressão da vontade do povo, impõe o patamar mínimo para que se considere a existência de uma situação de *pleno emprego*. No Brasil, em não havendo expressão legalmente definida, a preocupação concentra-se mais nos esforços que nos resultados.

### 3.5 Jurisprudência relativa ao direito ao trabalho e ao *pleno emprego*

Reconhece-se, inicialmente, que não há jurisprudência relativa aos critérios – até mesmo estatísticos – de aferição de *desemprego* ou *subemprego* para efeitos das políticas de *pleno emprego*.

Inexiste, igualmente, jurisprudência específica sobre a fiscalização e a efetividade das políticas de governo, no sentido de buscarem o *pleno emprego*, pelos motivos expostos no item 2.5 do Capítulo 2: os instrumentos de controle de constitucionalidade e legalidade são, ainda, subutilizados. Assim, não há jurisprudência específica, porque sequer há ações, de qualquer natureza, para fiscalizar e obrigar os administradores do poder público a concretizar uma política de pleno emprego: os próprios cidadãos parecem não ter ciência de que o objetivo principal do Estado é garantir a todos dignidade; e um dos meios eleitos para isso, na própria Constituição Federal de 1988, foi a busca do *pleno emprego*, cujo corolário é o direito ao *trabalho digno*.

---

<sup>358</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*, p. 125.

Não obstante, o princípio constitucional da “busca do pleno emprego” tem sido, ao menos, utilizado para fundamentar decisões sobre matérias conexas, genéricas – que, de qualquer forma, auxiliam a concretização desse objetivo constitucionalizado.

No Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 9ª Região, foram condenados os atos do administrador público que, em vez de ampliar seus quadros funcionais (pelo meio legal, que é o concurso público) ou de estimular a iniciativa privada a criar postos de trabalho, vinha, reiteradamente, realizando contratações irregulares, em violação ao art. 37, II, da CF/1988, sob a égide de “frentes de trabalho”. A fundamentação do v. acórdão foi no sentido da “necessidade de política governamental garantidora do pleno emprego” e de que a reiterada formação e a manutenção dos trabalhadores nas “frentes de trabalho” fomentavam o “subemprego por longos períodos”, demonstrando a “necessidade de ampliar os quadros funcionais do ente público ou de estimular a iniciativa privada à criação de postos de trabalho”.<sup>359</sup>

O TST, resolvendo questão de natureza eminentemente processual, decidiu pela legitimidade do Ministério Público do Trabalho para propositura de Ação civil pública, que buscava coibir o uso de cooperativas de trabalho fornecedoras de mão-de-obra. Reformou, assim, a decisão do TRT da 3ª Região, que entendia tratar-se de direitos individuais homogêneos, cuja legitimidade de defesa não caberia ao citado *Parquet*. Foi declarado pelo Tribunal Superior que os interesses eram coletivos e que, mesmo que de tal forma não se entendesse, ainda assim o Ministério Público teria legitimidade para promover ação coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos *quando existente interesse social compatível com a finalidade da instituição* – pois estes, enfim, apenas constituem “uma subespécie de interesses coletivos”. No caso, o *interesse social* adveio do entendimento do TST de que a prática combatida pelo MPT naquela ação,

[...] contrasta flagrantemente com os princípios constitucionais que asseguram, expressamente, a *busca do pleno emprego, que proclamam a dignidade da pessoa humana e afirmam, peremptoriamente, a necessidade de se prestigiar os valores sociais do trabalho* (art. 1º, III e IV, e art. 170, VIII, grifo nosso).<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> TRT 9ª R. – Proc. 04652-2003-018-09-00-3 – (16881-2005) – Relª Juíza Marlene T. Fuverki Suguimatsu – DJPR 5/7/2005.

<sup>360</sup> TST – E-RR-775.008/012 – Rel. Min. Horácio Senna Pires – DJ 16/03/2007, grifos nossos.

O TJ do Estado do Paraná, pesando a relação entre capital e trabalho, não aceitou que a fornecedora de energia elétrica da região trancasse “toda uma atividade produtiva” de uma empresa, a fim de forçar o pagamento de um acordo sobre dívidas pretéritas, entre as partes, e que a empresa vinha descumprindo (embora estivesse adimplente, em relação às contas regulares relativas ao mês de consumo). Este tribunal declarou que a fornecedora de energia elétrica deveria buscar “outros meios legais de cobrar dívida pretérita, que não por meio do corte do serviço essencial”, tendo em vista ser

[...] preciso observar os princípios da defesa do consumidor, da *busca do pleno emprego* e do *direito ao trabalho*, sobretudo, os fundamentos explícitos no art. 1º da Carta Magna: ‘III – Os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa’.<sup>361</sup>

O TRT da 10ª Região declarou ser “legal e constitucional” a Portaria n. 540/2004 do TEM, que criou o cadastro de empregadores que tivessem mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo, tendo em vista que

[...] os princípios constitucionais de valorização do trabalho, de dignidade da pessoa humana, de livre-iniciativa, da função social da propriedade, da busca do pleno emprego, almejando, enfim, a realização dos direitos fundamentais do homem (art. 1º, II e IV; art. 3º, I, III e IV; art. 5º, I, III e XLI; art. 6º; art. 7º, X; art. 170, VIII; art. 186 e art. 193 todos da CF) [...].<sup>362</sup>

Em sentido análogo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, julgando execução fiscal, que inviabilizaria o funcionamento da empresa, pela penhora de equipamentos imprescindíveis à sua atividade, determinou que, “havendo modo de executar-se o crédito que não comprometa a existência da empresa, deve ser preferido”, pois, dentre outros fundamentos citados, impõe-se a observância “[...] a preceitos constitucionais que asseguram o livre exercício da atividade econômica e que colocam o pleno emprego como objetivo, visando ao desenvolvimento econômico e social do país. [...]”.<sup>363</sup>

O TRT da 4ª Região, por sua vez, julgando ação civil pública, declarou a nulidade de uma resolução do conselho de supervisão de determinado órgão gestor de mão-de-obra que

---

<sup>361</sup> TJPR – AC 0359761-5 – Curitiba – 12ª C.Cív. – Rel. Juiz Conv. José Laurindo de Souza Netto – J. 17/1/2007, grifos nossos.

<sup>362</sup> TRT 10ª R. – RO 00310-2006-811-10-00-2 – 2ª T. – Relª Juíza Heloísa Pinto Marques – DJU 23/3/2007.

<sup>363</sup> TRF 4ª R. – AC 2005.71.10.001933-1 – 2ª T. – Rel. Juiz Federal Leandro Paulsen – DJU 1/11/2006, p. 571.

estabelecia “critérios do processo de seleção para o ingresso de novos trabalhadores no cadastro de estiva”, tendo em vista (dentre outros fundamentos) que isso evidenciava “a não-observância a princípios constitucionais, como o da igualdade e da valorização do trabalho e busca do pleno emprego”.<sup>364</sup>

Por fim, o TRT da 2ª. Região julgou ilegal uma cláusula de não-concorrência mesmo após a rescisão contratual, em determinado contrato de emprego, tendo em vista que “a ordem econômica é fundada, também, na valorização do trabalho, tendo por fim assegurar a todos existência digna, observando dentre outros princípios a busca do pleno emprego”.<sup>365</sup>

### 3.6 Direito comparado: inovações e críticas

O direito comparado apresenta algumas inovações que superam os próprios critérios que a ordem jurídica brasileira estabelece, a fim de que se considere “empregada” ou “desempregada” a pessoa.

Em Portugal, a Portaria n. 247/95 estabelece diretrizes de proteção e combate ao *desemprego*. Nesta, há preocupação, até mesmo, com situações de “desemprego previsível”:

1º (Objectivo e âmbito) – 1. O presente diploma estabelece as medidas específicas de prevenção e combate ao desemprego, com vista a facilitar a inserção ou reinserção no mercado de emprego dos desempregados actuais ou em situação de desemprego previsível.

2. Para efeitos do presente diploma, consideram-se na situação de desemprego previsível os trabalhadores de sectores da actividade em reestruturação, os de actividades ou zonas geográficas afectadas pelo impacte económico e social das reestruturações e os de empresas em situação económica difícil.<sup>366</sup>

Essa Portaria, no entanto, se analisada em seus demais dispositivos, prevê uma intervenção estatal tímida para consecução do *pleno emprego* – e, em certos aspectos, até mesmo favorece a precarização, pois admite a linha estruturalista, fatalista, do *desemprego*, ao

<sup>364</sup> TRT 4ª R. – RO 00850.2003.121.04.00.6 – SDC – Relª Juíza Denise Pacheco – *DOERS* 12/7/2004.

<sup>365</sup> TRT 2ª R. – RO 20010487101 – 8ª T. – Rel. Juiz José Carlos da Silva Arouca – *DOSP* 5/3/2002, p. 108.

<sup>366</sup> SANTOS, José de Castro. *Compêndio de legislação do trabalho*, p. 765.

prever, no inciso 1º de seu art. 19: “Os trabalhadores desempregados podem ser ocupados, através de programas adequados, em tarefas úteis à colectividade, desde que não surjam oportunidades de emprego conveniente ou de formação adequada”.

Tal dispositivo, de direito comparado, não se alinha ao que dispõe a ordem jurídica brasileira, que não admite o “desemprego estrutural”, ou seja, a ordem jurídica brasileira prevê que se aguarde o “surgimento” de oportunidades de emprego – determinando, pelo contrário, ao Estado, que interfira ativamente para implantar a situação de *pleno emprego*.

É notável, porém, que a norma portuguesa estabelece clara distinção entre o “ocupado” e o “empregado”, tornando evidente que não é qualquer ocupação que tem o carácter de emprego – e isso, sim, alinha-se à interpretação conjunta dos dispositivos de nossa ordem jurídica. Daí a razão de sua citação neste estudo.

### 3.7 Conclusões

Em conclusão ao Capítulo 3, resta evidenciado que, no Brasil, a “busca do pleno emprego” dá-se, constitucionalmente, pela imposição ao administrador do poder público de organizar a ordem econômica e social a fim de universalizar a dignidade humana pela concretização dos direitos humanos. Esse é o *fim* em si; o *pleno emprego é meio*, possibilitando ao homem trabalhar (como empregado, ou autônomo) com dignidade – o que inclui poder prover, como resultado desse trabalho, condições de dignidade – o administrador público cumpre, enfim, sua obrigação constitucional e sua razão de existir num Estado Democrático de Direito.

Todas essas proposições já estão além da ética: são fruto da ordem jurídica em vigor no Brasil. Também, por força dessa ordem, os órgãos públicos de estatística servem de auxílio ao administrador do poder público em sua missão primordial, fornecendo-lhe dados sobre a efetividade das normas jurídicas, até mesmo naquilo que estas repudiam: o *desemprego* e o *subemprego*, graves ameaças ao exercício da cidadania.

O *desemprego* e o *subemprego* são lacunas “entre a ordem normativa positiva, que assegura o direito ao trabalho, e a deficiente política estatal do pleno emprego”.<sup>367</sup> O *subemprego* é uma situação em que o trabalhador (empregado ou autônomo) não consegue auferir, sequer, o mínimo que a lei determina como devido por determinado trabalho, ou tem de esforçar-se além do máximo que a lei permite a fim de que esse “mínimo” seja auferido – em comparação com o empregado que exerce trabalho análogo. Em razão dessa proposição, que é jurídica, devem conformar-se os órgãos de estatística e as políticas de busca do *pleno emprego*.

Na atualidade, os instrumentos de fiscalização das políticas públicas, no sentido de promover o *pleno emprego*, são subutilizados por seus titulares – o que influencia, por consequência, na própria fiscalização dos critérios usados, nas estatísticas auxiliares dessas políticas, tendo em vista o direito positivo. Ainda assim, a jurisprudência já tem reconhecido, em situações conexas, o caráter fundamental do princípio da valorização do trabalho e da busca do *pleno emprego* no Brasil.

---

<sup>367</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*, p. 125.

## 4 CRITÉRIOS INSTITUCIONAIS E ECONÔMICOS PARA AFERIÇÃO DO PLENO EMPREGO

### 4.1 Considerações iniciais

Não obstante o que dispõe a ordem jurídica nacional, as instituições públicas têm se preocupado com critérios distintos dos *legais* para a aferição dos níveis de *desemprego* e *subemprego* – e, por conseqüência, do próprio *pleno emprego*. Ignorando ou até mesmo contrariando a norma, tais critérios não contribuem para um planejamento social e econômico ligado à teleologia do Estado.<sup>368</sup>

Pela utilização de critérios subjetivos, e não jurídicos (os únicos válidos, pois são objetivos), a expressão *pleno emprego* carrega, hodiernamente, significados diversificados e, em alguns casos, chega até a transportar valores antagônicos, que variam de acordo com o ponto de vista analisado.

Nesses “pontos de vista” *contra legem* (sejam os institucionais, os sociológicos, os econômicos ou outros), a própria noção da situação de *desemprego* (que é contraposta ao *pleno emprego*) é variável. Em certos casos, são até mesmo utilizadas teorias estrangeiras, não se cumprindo a necessidade de adequação ao espaço nacional, que é regido pelas leis nacionais – leis que cristalizaram valores erigidos ao longo de um árduo caminhar do brasileiro através da história.

Este é o problema dos critérios subjetivos: podem ser adequados ou relaxados ao bel-prazer de quem os institui, “reduzindo” o *desemprego* e “criando” o *pleno emprego*, quando, objetivamente, isto não se verifica.

Faz-se, aqui, um paralelo com Cuba – que, em 2003, declarou ter atingido o *pleno emprego*.<sup>369</sup> Cuba, porém, é uma nação de governo ditatorial, em que os cidadãos têm impedimentos a diversas liberdades, até mesmo a de sair do país. Em comparação hipotética

---

<sup>368</sup> Isso, em parte, já foi introduzido no item 3.3.1 do Capítulo 3.

<sup>369</sup> Em 2003, Cuba anunciou ter atingido o “pleno emprego” com índice de 2,3% de desemprego. (CONQUISTA social: índice de desemprego de Cuba foi de 2,3%. *Diário Vermelho*. 26 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.vermelho.org.br/diario/2004/0226/0226\\_cuba.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2004/0226/0226_cuba.asp)> Acesso em: 2 out. 2007.

com os Estados Democráticos de Direito, a dignidade humana é limitada<sup>370</sup>. Assim, o anúncio cubano pode servir a tal país; mas, visto pela ótica da ordem jurídica brasileira, não atinge os patamares mínimos de dignidade indissociáveis da noção de *pleno emprego*.

A lei nacional é o único ponto de referência da nação. Buscar medir seu cumprimento e eliminar seu descumprimento devem ser os objetivos principais de todo ato das instituições públicas:

Se é correta a proposição teórica de que a norma jurídica é a resultante de um complexo de ações políticas bem-sucedidas, não há como se compreender Democracia sem uma apreensão das regras jurídicas essenciais pelas quais ela se concretiza.<sup>371</sup>

Neste Capítulo, são apontadas algumas das antijuricidades cometidas nos critérios da aferição que influenciam nas políticas de concretização do *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, e de seu corolário, o *pleno emprego* – pois, enfim, influem na própria busca desta situação: não se pode, nas políticas públicas, buscar um valor que varie de acordo com a subjetividade de cada intérprete, mas apenas o valor que a norma impõe como *dever-ser*.

Tais ilegalidades são mais evidentes quando analisada a atuação dos órgãos públicos de estatística, cujo resultado do trabalho tem inegável peso nas políticas públicas de promoção do *pleno emprego*.

#### **4.1.1 A importância da definição dos termos e expressões utilizados para aferição estatística de determinados fatos sociais**

A estatística, hodiernamente, é considerada uma ciência e desempenha papel fundamental ao desenvolvimento de outras ciências e, também, à definição dos rumos das

---

<sup>370</sup> Essa questão remete ao que já se discutiu no item 1.3.5 do Capítulo 1.

<sup>371</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Democracia e justiça*, p. 14.

políticas de governo.<sup>372</sup> É ferramenta poderosa à revelação das mazelas sociais: tem potencial para explicitar até mesmo o “nível” de descumprimento de direitos humanos em determinada nação (de acordo com o que impõe sua ordem jurídica), sendo, portanto, apoio fundamental à administração pública, à atividade legislativa – e, de forma indireta, até mesmo à atividade judicante e ao exercício da democracia, que só é possível com base em informações (pressupostos) corretas e acessíveis.

Nesse sentido e em referência à obra de Alain Desròsiere, esclarece Telles:

Em seu livro *‘La politique des grands nombres* (*‘A política dos grandes números’*), o autor mostra que o debate sobre as diferentes opções e alternativas em pauta (e em disputa) numa sociedade supõe a existência de referências comuns aos diversos atores. São referências que fornecem as evidências sobre a existência, a objetividade e a pertinência das questões em pauta. E este é o lugar da informação estatística e da importância desta estar disponível a todos. Como diz o autor, *‘o espaço público como espaço no qual as questões da sociedade podem ser submetidas ao debate depende, em uma certa medida, de uma informação estatística acessível a todos’* (p. 397).

A *‘razão estatística’* participa da construção do que poderíamos chamar de consensos cognitivos – evidências e certezas sobre as coisas em torno das quais o debate se desenvolve e em torno das quais as divergências e discordâncias de opiniões, de posições e de proposições podem se tornar inteligíveis. São esses consensos cognitivos que regulam os debates, as divergências, as polêmicas, e inclusive a crítica ou o questionamento dos próprios procedimentos de medida mobilizados na produção desses mesmos indicadores.<sup>373</sup>

Em outras palavras, por trás da grade de índices e medidas fornecida pelas estatísticas há o lento, tortuoso e quase sempre conflituoso processo de construção social dos *‘objetos’* ou dos *‘fatos sociais’* que são alvo do debate e da ação política. O caso do desemprego é nesse sentido exemplar. Na França e Inglaterra do século XIX, há o lento processo pelo qual, entre a massa indiferenciada e indiscernível dos sem-trabalho e dos pobres em geral, vai sendo destacada a parcela daqueles que serão identificados, classificados e codificados como desempregados, categoria até então inexistente.<sup>374</sup>

No cenário conflituoso de cidades atingidas pela revolução industrial, entra em operação um conjunto de medidas, de regras de equivalência, critérios de

---

<sup>372</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego: PED*. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped\\_metodologia.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped_metodologia.pdf)>, Acesso em: 4 jul. 2007, p. 1.

<sup>373</sup> TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic). USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007, p. 2.

<sup>374</sup> TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic). USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007, p. 3.

codificação e de classificação que *são ao mesmo tempo estatísticas, jurídicas e institucionais*, montando uma rede de relações e conexões a partir da qual o objeto ‘desemprego’ ganha objetividade como fato social.<sup>375</sup>

Se a metodologia da estatística, porém, distancia-se dos valores impostos pela norma jurídica, acaba por criar “fatos sociais” diversos dos que a referida ordem busca regular, pois as estatísticas não “medem”, simplesmente, mas também participam da construção social da realidade.<sup>376</sup> Distanciando-se do *dever-ser* jurídico, a estatística torna-se ferramenta inútil ou até mesmo contraproducente: pode sugerir cenários distanciados da realidade social, induzindo o administrador do poder público a investir os limitados recursos do Estado em ações que não servem à eficácia universal dos direitos humanos.

Assim, num Estado de Direito, como o nacional, em que a efetividade da norma jurídica historicamente consolidada (que busca o cumprimento universal dos direitos humanos) é (teoricamente) a fonte de maior preocupação do administrador público (em sentido *lato*), não serve a estatística que não esteja alinhada com os valores impostos pela lei. Não-alinhada aos interesses consubstanciados na norma, a estatística acabará por informar (medir) subjetivismos.

No Brasil, a ordem jurídica já reconhece o papel da estatística e atribui aos órgãos responsáveis obrigações atreladas ao que se expôs nos primeiros parágrafos deste item. Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Decreto-Lei n. 161/67, órgão incumbido da elaboração das “estatísticas essenciais ao planejamento econômico-social do País e à segurança nacional” (art. 4º), o que foi reforçado pela Lei n. 5.878/73.<sup>377</sup> Foram, também, editados a Lei n. 5.534/68 e o Decreto n. 77.177/73 – que, dentre outras disposições, obrigam todas as pessoas naturais e jurídicas a prestar informações (verdadeiras) para efeito de estatística, sob pena de multa. A ordem jurídica tornou o IBGE

---

<sup>375</sup> TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic). USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007, p. 3-4. (Grifos nossos)

<sup>376</sup> TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic). USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007, p. 6.

<sup>377</sup> “Art. 2º Constitui objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.”

responsável, ainda, pela realização do “Sistema Estatístico Nacional” – que é regido, também, pela Lei n. 6.183/74.<sup>378</sup>

Embora as citadas leis e os citados decretos sejam leis anteriores a 1988, nossa atual Constituição Federal não os derogou – mantendo, ainda, a cargo da União, a manutenção dos serviços de estatística (art. 21, XV), matéria sobre a qual tem competência privativa para legislar (art. 22, XVIII).

Reconhece-se que antes de 2003 as normas que regem esse órgão público exprimem pouca preocupação em estabelecer medições de cumprimento de direitos fundamentais. No § 4º<sup>379</sup> do art. 7º do Decreto n. 70.084/74, poder-se-ia esboçar uma diretriz nesse sentido, mas a determinação é tão genérica que permite interpretações variadas.

Conclui-se, assim, que, pela rigorosa ótica normativa, o funcionamento desse órgão público não se alinhava ao objetivo supremo depreendido da CF/1988 (concretização de direitos fundamentais) – e isso pode ser explicado pelo fato do mesmo ser regido por leis infraconstitucionais anteriores a esta (que não são incompatíveis com a referida Constituição, mas também pouco servem para o seu cumprimento). Tal situação ainda é comum no Brasil: pessoas de direito público e de direito privado prendem-se à legislação infraconstitucional que precedeu a CF/1988, sem adequá-la à nova hermenêutica constitucional em vigor.

Apenas com a promulgação do Decreto n. 4.740, de junho de 2003, tal mazela jurídica foi corrigida, passando o IBGE (responsável pelo sistema estatístico nacional), por força de lei, a ter seu funcionamento vinculado à preocupação com o exercício da cidadania dos brasileiros – que obviamente será impossível àqueles que sequer atingiram o patamar mínimo existencial:

ANEXO I – Art. 2º A Fundação IBGE tem como missão retratar o Brasil, *com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania*, por meio da produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística – demográfica e sócio-econômica, e geocientífica – geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental. (Grifo nosso)

<sup>378</sup> “Art. 1º O Sistema Estatístico Nacional, previsto no artigo 8º, item XVII, alínea *u*, da Constituição Federal, compreende as atividades estatísticas exercidas nas áreas de competência definidas no artigo 3º, itens I, II e V, da Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973, com o objetivo de, nos termos do seu artigo 2º, possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.”

<sup>379</sup> “§ 4º A classificação básica a que se refere o parágrafo anterior obedecerá a critérios que assegurem segundo as conveniências técnicas: a) o atendimento das necessidades emergentes do processo de desenvolvimento do País;”

É evidente a inspiração da Constituição de 1988 (ainda que tão tardia) nesse condicionamento de funcionamento do IBGE à realização de estatística de medição de cumprimento de direitos de cidadania, no sentido de auxiliar, objetivamente, os administradores do poder público a cumprir sua função primordial (organizar a nação, para que todos tenham seus direitos fundamentais cumpridos).

Além disso, deve-se ter em vista que esse condicionamento do IBGE favorece a efetivação da obrigação que o Decreto n. 4.229 de 2002 já impunha aos administradores do poder público: “Organizar banco de dados com indicadores sociais, que traduzam as *condições de emprego, subemprego e desemprego*, sob a perspectiva de gênero e raça”. (Grifo nosso)

Daí, então, ser essencial aos órgãos de estatística – sobretudo aqueles atrelados ao governo – que definam com exatidão (ou seja, de acordo com a norma) o que seja *subemprego* ou *desemprego*, se buscam realizar estudo válido sob o único ponto de vista que importa: o do direito.

Sem dados juridicamente válidos a respeito das supracitadas condições de *desemprego* e *subemprego*, torna-se impossível aos administradores do poder público aferir o desempenho deles em relação ao dever de direcionar os recursos do Estado (coletividade) para que se cumpram os direitos fundamentais da universalidade – até mesmo o direito ao trabalho – numa situação de *pleno emprego*.

[...] hoje, mais do que nunca, afirma-se a exigência e urgência de construção de parâmetros para abrir o debate sobre os padrões de igualdade ou de inclusão social que se pretende como patamar de uma vida civilizada.<sup>380</sup>

---

<sup>380</sup> TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic). USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007, p. 9.

## 4.2 Critérios institucionais de aferição do pleno emprego

### 4.2.1 Critérios de definição e de medida de desemprego e subemprego, recomendados pela OIT

#### 4.2.1.1 Critérios relativos à situação de desemprego

A OIT, órgão da ONU, realizou em outubro de 1982, na cidade de Geneva, a Décima Terceira Conferência Internacional dos Estaticistas do Trabalho, que revisou a metodologia utilizada para aferição do *desemprego* – visando até mesmo criar uma padronização mundial, que foi recomendada a todos os seus países membros.<sup>381</sup>

De acordo com essa resolução, ainda em vigor no tocante aos critérios de definição e medida de *desemprego*, o termo seria aplicável a todas as pessoas acima de uma idade específica que, durante o período de referência tomado pela pesquisa, se enquadrasse nos seguintes três requisitos, simultaneamente:<sup>382</sup>

1 – Estivessem sem trabalho algum, remunerado ou autônomo. Esse é o primeiro requisito, disposto no item 10.1.a da resolução.

---

<sup>381</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, p. 1-2.

<sup>382</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, p. 3.

No original: 10. (1) The 'unemployed' comprise all persons above a specified age who during the reference period were:

(a) 'without work', i.e. were not in paid employment or self-employment as defined in paragraph 9;

(b) 'currently available for work', i.e. were available for paid employment or self-employment during the reference period;

and

(c) 'seeking work', i.e. had taken specific steps in a specified recent period to seek paid employment or self-employment. The specific steps may include registration at a public or private employment exchange; application to employers; checking at worksites, farms, factory gates, market or other assembly places; placing or answering newspaper advertisements; seeking assistance of friends or relatives; looking for land, building, machinery or equipment to establish own enterprise; arranging for financial resources; applying for permits and licences, etc.

A OIT define, no § 9º da referida resolução, quais atividades podem ser consideradas trabalho remunerado e trabalho autônomo (as duas únicas “categorias” de *emprego* que a Organização reconhece).<sup>383</sup>

A título de exemplificação, considera-se em trabalho remunerado as pessoas afastadas por motivos de acidente, greve (e outros), bem como o proprietário de um negócio econômico ou o membro de cooperativa de produção, mesmo que não estejam trabalhando ativamente no período de referência da pesquisa por qualquer motivo. Outro exemplo de “trabalhador remunerado” – que, para a OIT, não se enquadra, portanto, como desempregado – é aquele que trabalha em regime de economia familiar, mesmo que não seja remunerado, bem como as pessoas comprometidas com a produção de bens e serviços para consumo próprio e de seus familiares, desde que tal produção represente contribuição importante em relação ao consumo total dos familiares.

A OIT estipula *um mínimo de uma hora semanal para que a atividade seja considerada trabalho, tanto o autônomo quanto o remunerado.*

2 – O segundo requisito, disposto no item 10.1.b da citada resolução, é que tais pessoas sem trabalho remunerado estivessem, no período de referência da pesquisa, aptas a trabalhar (em qualquer das duas categorias de trabalho, remunerado ou autônomo).

3 – Por fim, o terceiro requisito, contido no item 10.1.c da Resolução, é que essas pessoas também estivessem procurando trabalho, ou seja, que estivessem tomando alguma providência, durante determinado período, a fim de trabalhar (consulta à agência de empregos, inscrição e prestação de concursos, solicitação a amigo ou parente, resposta a anúncio de jornal, busca de meios para estabelecer negócio econômico próprio, etc.).

Assim, verificando-se, na prática, a simultaneidade dos três critérios citados, ou seja, a existência de pessoas que não exercem qualquer categoria de trabalho remunerado, mesmo que aptas a alguma categoria de trabalho, e que estejam buscando trabalho, haverá (do ponto de vista da OIT), portanto, a circunstância denominada *desemprego*.

Essa resolução foi complementada por outras, em especial por dois documentos oriundos da Décima Sexta Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho de 1998, a

---

<sup>383</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, p. 2.

própria resolução relativa a essa conferência<sup>384</sup> e as Recomendações (*Guidelines*).<sup>385</sup> As *Guidelines* especificam novas situações para a aferição do *desemprego*, por exemplo, a dos trabalhadores sazonais<sup>386</sup> (no Brasil, também chamados de “safristas”, conforme a Lei n. 5.889/73 e o art. 19 do Decreto n. 73.626/74), que apenas podem ser considerados *empregados* se, não tendo outra ocupação nos períodos fora da temporada de trabalho (ou entressafra), tenham garantia de retorno ao trabalho no começo da nova temporada (ou safra) e que ainda recebam pagamento integral ou parcial do tomador de serviços no período sem trabalho.

A possibilidade de adequação dos critérios às circunstâncias nacionais foi prevista na citada resolução – em especial, no tocante aos critérios de definição de “aptas ao trabalho” (que poderia considerar ou não a qualificação da pessoa, bem como limitar a idade, por exemplo) e de “procurando trabalho” (que poderia, por exemplo, considerar tempo despendido na procura do trabalho).<sup>387</sup>

---

<sup>384</sup> Cf. OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998.

<sup>385</sup> Cf. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Guidelines concerning treatment in employment and unemployment statistics of persons on extended absences from work, endorsed by the Sixteenth International Conference of Labour Statisticians*. GENEVA: ILO, 1998.

<sup>386</sup> No original: *Seasonal workers not at work during the off-season*  
 4. (1) *Seasonal employees not engaged in any kind of work during the off-season should be classified as employed if they have an assurance of a return to work with the same employer at the beginning of the next season, and the employer continues to pay all or a significant part of their wage or salary during the off-season.*  
 (2) *Seasonal employees not engaged in any kind of work during the off-season who are not classified as employed according to subparagraph 4(1), as well as seasonal employers, ownaccount workers, members of producers’ cooperatives and contributing family workers not engaged in any kind of work during the off-season, should be considered as unemployed if they satisfy the criteria specified in paragraph 10 of the resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians (October 1982).*  
 (3) *Seasonal workers not engaged in any kind of work during the off-season, who are not classified as employed or unemployed according to subparagraphs 4(1) and (2), should be considered as being not economically active.*

<sup>387</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, p. 4.

#### 4.2.1.2 Cr terios relativos   situa o de subemprego

O *subemprego* foi, oficialmente, tornado preocupa o, para a OIT, a partir da D cima Sexta Confer ncia Internacional dos Estaticistas do Trabalho, ocorrida em Genebra, em 1998. Dessa confer ncia, surgiu a “Resolu o” j   citada no item 3.3 do Cap tulo 3. Percebeu-se, enfim, que o manique simo de *empregado x desempregado* n  o era suficiente para revelar situa es de trabalho indigno. De fato, ao estipular, inicialmente (na 13  Confer ncia, em 1982), que *uma hora de trabalho semanal* seria suficiente para que se n  o se considerasse *desempregado*, o trabalhador (aut  nomo ou vinculado), mascarou-se a preocupa o em se promover um trabalho digno – pois, ainda que *empregado*, o trabalhador em tal situa o dificilmente consegue prover suas necessidades m nimas. Desde ent  o, a preocupa o da OIT deixava de ser somente o *desemprego*, para abranger tamb m o *subemprego*.

De acordo com a resolu o oriunda da D cima Sexta Confer ncia, em 1998, *subemprego* significa “situa o”<sup>388</sup> de subutiliza o da capacidade produtiva das pessoas (sejam empregadas, ou aut  nomas), em raz  o de um sistema econ  mico deficiente no n vel nacional ou internacional.<sup>389</sup>

O car  ter da subutiliza o da capacidade do trabalhador   marcante para a OIT, uma vez o *subemprego* abarcar   v  rias situa es ligadas, necessariamente,   dura o do trabalho.

Em seu s timo item, por exemplo, est   determinado que “o subemprego ligado   dura o do trabalho existe quando a dura o do trabalho de uma pessoa com emprego   insuficiente em rela o a uma situa o de emprego poss vel, que essa pessoa est   disposta a ocupar e dispon vel para o fazer”.

Mas, na resolu o em an  lise, a OIT ainda classifica outra situa o, a de “emprego inadequado”, ou seja, uma situa o de trabalho que diminui as aptid  es e o bem-estar do

---

<sup>388</sup> Cf. OIT. *Resolu o relativa   medi o do subemprego e das situa es de emprego inadequado*. In: D CIMA SEXTA CONFER NCIA INTERNACIONAL DE ESTATICISTAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998.

<sup>389</sup> OIT. *Resolu o relativa   medi o do subemprego e das situa es de emprego inadequado*. In: D CIMA SEXTA CONFER NCIA INTERNACIONAL DE ESTATICISTAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, Item 4.

trabalhador em comparação com outra situação de emprego,<sup>390</sup> sendo possível que uma mesma pessoa esteja em situação de *subemprego* e de “emprego inadequado”.<sup>391</sup>

Especificando tal situação, a resolução relativa à medição do *subemprego* expõe, em relação ao “emprego inadequado”:

Os países desejarão talvez identificar como pessoas em situação de emprego inadequado, todas as pessoas providas de um emprego que, durante o período de referência, desejavam mudar a sua situação de trabalho actual ou (em particular para os trabalhadores por conta própria) desejavam modificar a sua actividade profissional e/ou o seu ambiente profissional, *ou procuravam activamente fazê-lo, por uma ou outra razão, de entre um conjunto determinado em função das circunstâncias nacionais. Tais razões poderão incluir, por exemplo: má e inadequada utilização das qualificações profissionais; rendimentos inadequados no(s) emprego(s) actual(is); número excessivo de horas de trabalho; emprego(s) precário(s); instrumentos, equipamento ou formação inadequados para as tarefas a realizar; serviços sociais inadequados; dificuldades de transporte para se dirigir ao emprego; horários variáveis, arbitrários ou incômodos; repetidas paragens de trabalho por causa de falhas na entrega de matérias primas ou de energia; atrasos prolongados no pagamento de salários; atrasos importantes do pagamento de clientes.* Deverá notar-se que estas razões não são mutuamente exclusivas, nem exaustivas, em relação às situações de emprego inadequado. A disponibilidade dos trabalhadores para alterar a sua situação de trabalho actual, assim como a procura activa de um emprego, tal como se indica na definição do subemprego ligado à duração do trabalho, podem também ser aplicadas.<sup>392</sup>

Nessa definição ampla, a OIT sugere que, de acordo com a conveniência de cada país membro, sejam distinguidas três espécies de “emprego inadequado”: “emprego inadequado ligado às qualificações”, “emprego inadequado ligado ao rendimento”, “emprego inadequado ligado ao número de horas de trabalho demasiado elevado”.<sup>393</sup>

---

<sup>390</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. 16ª. Genebra, out. 1998, item 15.

<sup>391</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Décima Sexta. Genebra, out. 1998, Item 5.

<sup>392</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 16. (Destaques no original)

<sup>393</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 17.

#### **4.2.2 A questão da interpretação dos critérios da OIT, no Brasil, para definir desemprego e subemprego perante a ordem jurídica nacional**

A interpretação da norma, no Brasil, não acolhe como trabalho indigno (*subemprego*) a definição da OIT de “emprego inadequado ligado às qualificações”, mas abarca, como visto no Capítulo 3, as definições de “emprego inadequado ligado ao rendimento”, “emprego inadequado ligado ao número de horas de trabalho demasiado elevado”, e, em parte, a própria situação da subutilização da capacidade do trabalhador, que diz respeito à duração de seu trabalho (inferior ao limite legal, mas a ponto de sequer ser suficiente para que o rendimento do trabalho proveja condições dignas ao trabalhador).

Eis que, no Brasil, ambos os critérios da OIT, relativos a *subemprego* e “emprego inadequado”, fundem-se na definição de *subemprego* (trabalho indigno),<sup>394</sup> que a lei nacional revela, mas isso ocorre apenas em parte: a OIT prevê situações que não são apreendidas pela ordem jurídica brasileira, e, por outro lado, em outras situações, nossa ordem jurídica é muito mais rigorosa na definição do “trabalho digno”. Assim, a OIT não considerará como “indignas” algumas condições de trabalho que estão abaixo do “patamar mínimo” da lei brasileira, ou seja, a OIT não considerará *subemprego* (nem mesmo “emprego inadequado”), situações que nossa ordem jurídica explicitamente condena.

Deve-se atentar, porém, para os pontos em comum: assim como a citada resolução da OIT, nossa ordem jurídica também não encampa “modelos teóricos relativos a capacidades potenciais e aos desejos de trabalho da população em idade de trabalhar”.<sup>395</sup> Além disso, há um certo paralelismo entre resolução e as normas jurídicas vigentes, no ponto em que destas apreende-se que o *subemprego* é a situação em que a relação de esforço e resultados do trabalhador (empregado ou autônomo) é prejudicada em relação ao patamar mínimo imposto por essa mesma ordem jurídica. Nota-se, enfim, que, neste *critério de comparação de situações* (“as condições equitativas” do Decreto n. 3321/99), há paridade, em nossa ordem

---

<sup>394</sup> Retome-se o já exposto no item 3.3, do *Capítulo 3*: existe, na lei, a expressão desemprego, e subemprego. Outras, ainda que relacionadas, são, pela ótica do direito vigente, apenas neologismos.

<sup>395</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 3.

jurídica, com a relação de comparação “relativamente a outra situação de emprego” a que alude a resolução da OIT.<sup>396</sup>

Em suma, muitos dos critérios adotados pela OIT não foram internalizados como norma na ordem jurídica brasileira, enquanto outros encontram-se muito aquém, em rigor, do patamar de evolução dos valores nacionais que a norma vigente já cristalizou: a busca do trabalho digno para todos e a condenação de sua antítese: o *subemprego* e o *desemprego*. Em ambos os casos (critérios da OIT não internalizados como norma, ou aquém do patamar estabelecido pela norma), não servem ao Brasil.

Isso, porém, já havia sido previsto pela própria OIT: suas resoluções, enfim, são propostas de normalização internacional de medições de desemprego para todos os países membros, desde aquele que sofre do pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do planeta (Nigéria, 0,311<sup>397</sup>), até aquele que possui o maior (Noruega, 0,965<sup>398</sup>). Não se poderia esperar que, com tanta desigualdade de desenvolvimento humano entre os países, todos tivessem uma ordem jurídica que estabelecesse, detalhadamente, no mesmo patamar, suas definições de *condições mínimas* para a aferição de trabalho digno.

É para equilibrar essas diferenças que a OIT lançou seus padrões, mas sem a intenção de rebaixar os países mais desenvolvidos às limitações vividas pelos menos desenvolvidos: essa organização sempre apresentou, em suas resoluções, uma proposta fundamental de que o sistema de estatísticas *levasse em conta as necessidades e circunstâncias nacionais*,<sup>399</sup> para que fosse útil ao planejamento social de cada nação, que não precisa ater-se a tais critérios se sua ordem jurídica interna os ultrapassou. Nestes casos, a Décima Terceira Resolução recomenda, apenas, que os dados obtidos sejam computados de duas formas: uma, para

---

<sup>396</sup> OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998, item 15.

<sup>397</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, p. 286 (dados de 2004).

<sup>398</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, p. 283 (dados de 2004).

<sup>399</sup> No original: “*Objectives and scope*.”

*1. Each country should aim at developing a comprehensive system of statistics on the economic activity of the population in order to provide an adequate statistical base for the various users of the statistics taking account of the specific national needs and circumstances. In particular the system should provide for needs in connection with the measurement of the extent of available and unused labour time and human resources for purposes of macro-economic monitoring and human resources development planning and the measurement of the relationships between employment income and other social and economic characteristics for purposes of formulating and monitoring employment policies and programmes, income-generating and maintenance schemes, vocational training and other similar programmes.*

atender aos padrões nacionais (e a própria governança interna), e outro, os padrões internacionais,<sup>400</sup> a fim de que haja uma paridade mínima de critérios para efeitos de comparações entre os países.

Além disso, uma regra fundamental imposta pela OIT, no par. 8º. do art. 19 de sua Constituição (Declaração da Filadélfia, 1946) deixa muito claro: “Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação ou a ratificação, por um Estado-membro, de uma convenção deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação”.

Buscando seguir as citadas determinações da OIT, os órgãos públicos de estatística do Brasil recepcionaram parte dos critérios universais e também utilizaram outros critérios próprios, mais específicos, que *a priori* serviriam à adequação dos critérios gerais à realidade de cada país, e à sua organização do trabalho> Na prática, porém, isso não se verificou: acabaram sendo utilizados critérios subjetivos, que pouco ou nada atenderam à ordem jurídica vigente.

Portanto, no Brasil, os critérios, em vez de servir à medição da efetividade dos direitos humanos, acabam servindo a estatísticas baseadas em suposições econômicas, sociológicas, ou outras quaisquer, em geral descompromissadas com a lei em vigor. Por um lado, não atendem aos padrões internacionalmente impostos (a resolução relativa à Décima Sexta Conferência de 1998, que ilumina o problema do *subemprego*, é pouco respeitada no Brasil); e, por outro, praticamente de nada servem para o planejamento dos administradores do poder público, pois não aferem o que mais importa em um Estado: o nível de cumprimento das normas nacionais vigentes.

Dessa forma, em vez de expor a verdade das mazelas sociais pela ótica do processo histórico, que culminou no direito pátrio (e suas garantias mínimas à pessoa humana), apenas mascaram os problemas (como o próprio *subemprego*), impedindo, portanto, que sejam solucionados. Por outro lado, criam problemas irrelevantes ou falsos, alertando para situações

---

<sup>400</sup> No original: *Objectives and scope*

4. *In order to promote comparability of the statistics among countries where national concepts and definitions do not conform closely to the international standards, explanations should be given and the main aggregates should if possible be computed on the basis of both the national and the international standards. Alternatively, the necessary components should be identified and provided separately in order to permit conversion from the national to the international standards.*

com as quais o povo e o administrador do poder público não deveriam preocupar-se: ocultando os verdadeiros problemas e levantando falsas questões na área da valorização do trabalho e do emprego, as estatísticas podem levar o administrador do poder público a alocar os recursos (desse poder) em programas irrelevantes ou até mesmo ilegais, esvaziando a possibilidade de uso de tais recursos em atos que realmente concretizem os direitos fundamentais, como o da dignidade no trabalho e pelo trabalho.

Para comprovar isso, citam-se, a seguir, os dois órgãos de estatística mais respeitados nacionalmente na coleta e interpretação de dados sobre os níveis de desemprego: o IBGE e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE). Serão comparados entre si e, mais importante, comparados com o referencial objetivo imposto pela ordem jurídica nacional. Nessa comparação, são analisadas as metodologias de pesquisa publicadas por cada um desses órgãos e o resultado prático dessas pesquisas, a “Pesquisa Mensal de Emprego” (PME) de cada um, sendo utilizado os PMEs relativos de setembro de 2007.

#### **4.2.2.1 Algumas antijurisprudências na metodologia das estatísticas de *desemprego e subemprego* do IBGE**

O IBGE “principal órgão produtor de informações e estatísticas públicas de natureza econômica, social e demográfica no País”,<sup>401</sup> faz suas pesquisas de emprego em convênio com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), e, na “Pesquisa Mensal de Emprego” (PME) adota uma metodologia que foi reformulada em 2002. O objetivo desta é ser a pesquisa mais abrangente possível acerca das questões relativas à força de trabalho da população nacional:

A PME é uma pesquisa domiciliar, de periodicidade mensal, que investiga características da população residente na área urbana das regiões metropolitanas de abrangência, com vistas à medição das relações entre o mercado de trabalho e a força de trabalho associadas a outros aspectos socioeconômicos, incluindo todas as atividades econômicas e todos os segmentos ocupacionais. Logo, o tema básico da PME é o trabalho, constando na pesquisa algumas características demográficas e

---

<sup>401</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 7.

educacionais com o objetivo de possibilitar melhor entendimento da força de trabalho.

O IBGE não utiliza os termos *emprego* e *desemprego* em seu sentido lato. Inicialmente, considera em “idade ativa” (para realizar atividade econômica) o maior de 10 anos.<sup>402</sup> A seguir, classifica essa parte da população em dois grandes grupos: as “economicamente ativas”, e as “não economicamente ativas”.

“Economicamente ativas” são as pessoas em “idade ativa” que trabalharam (estavam “ocupadas”) “durante pelo menos uma hora”<sup>403</sup> na semana que antecedeu a pesquisa, ou que não trabalharam, mas buscaram trabalho, nos 30 dias que antecederam a pesquisa (estavam “desocupadas”). “Não economicamente ativas” são as pessoas que não trabalharam nem buscaram trabalho nesse período.<sup>404</sup>

A “taxa de desemprego” equivale, apenas, ao número de pessoas “desocupadas”. Caso a pessoa tenha desistido de procurar emprego nos últimos 30 dias, deixa de ser “desocupado” (ou “desempregado”): é simplesmente pessoa “não economicamente ativa”, recebendo, ainda, novas denominações, de acordo com o lapso de tempo que não mais busque emprego: caso tenha buscado emprego por seis meses ininterruptos sem sucesso, passa a ser pessoa “desalentada”.<sup>405</sup>

Em análise dos critérios, nem se comentará o problema que neologismos causam para a população em geral que, ao ler na mídia uma pesquisa de *desemprego*, usualmente não tem ciência de que desses percentuais foram excluídos cerca de 42,5% da População em Idade Ativa (PIA)<sup>406</sup> – que não são, para o IBGE, “desempregadas”, mas pessoas “não economicamente ativas” (pois desistiram de buscar emprego nos últimos 30 dias), e nada

---

<sup>402</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 31.

<sup>403</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 31.

<sup>404</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 31.

<sup>405</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 37.

<sup>406</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE: pesquisa mensal de emprego, setembro de 2007*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/fasciculo\\_indicadores\\_ibge/pm\\_e\\_200709pubCompleta.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/pm_e_200709pubCompleta.zip)>. Acesso em: 12 nov. 2007, p. 7.

mais. Isso mascara, na prática, grande porcentagem de desempregados, que se perde entre esses neologismos criados.

Poder-se-ia argumentar, em defesa desse critério do IBGE, que aqueles que desistiram de buscar trabalho, ou simplesmente nunca buscaram, estão no exercício de sua vontade de não trabalhar. Mas tal argumento é falacioso, pela ótica da ordem jurídica vigente, que desconsidera tal vontade para aqueles que não têm condições de prover sua dignidade.<sup>407</sup> Essa parcela que desistiu de buscar emprego (não importa há quanto tempo, pois a lei não especifica isso), mas que não possui condições de vida digna, deve, para fins de redimensionamento das políticas econômicas e sociais, ser considerada desempregada. A ordem jurídica vigente, no Brasil, não permite ao administrador do poder público ignorar a pessoa que após 30 dias desistiu de buscar emprego, caso ela não tenha condições de prover-se de dignidade por outro meio lícito que não o trabalho.

Essa ocultação de mazelas sociais influencia negativamente na formação de um Estado Democrático, que depende de informações precisas e transparentes, para que o povo possa eleger os representantes mais eficazes em fazer cumprir seus direitos fundamentais. Na prática, ao tomar ciência dos resultados apurados pelo IBGE, quando da publicação dos resultados da PME (que chega ao cidadão comum como uma simplificada tabela em uma curta reportagem da mídia local), o cidadão que tenha razoável consciência de seus direitos fundamentais sente, imediatamente, que as estatísticas não refletem a realidade, vista pela ótica objetiva da norma jurídica.

Tome-se como exemplo, a PME de setembro de 2007, do IBGE, que apurou uma taxa de desocupação de 9%.<sup>408</sup>

O cidadão comum terá acesso a essa estatística por meio de jornais e revistas, que estampam, simplesmente, em uma curta matéria, que em setembro de 2007 a taxa de *desemprego* foi de 9,0% da população economicamente ativa, “a menor taxa do ano”<sup>409</sup> (observe-se como a mídia associa, imediatamente, a taxa de “desocupação” com “desemprego”, ignorando demais questões).

---

<sup>407</sup> Retoma-se, aqui, o já discutido no item 3.3.1.1 do Capítulo 3.

<sup>408</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 45.

<sup>409</sup> O ESTADO DE S. PAULO. 25 out. 2007. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/economia/not\\_eco70436,0.htm](http://www.estadao.com.br/economia/not_eco70436,0.htm). Acesso em: 18 nov. 2007.

Um pensamento, porém, pode incomodar esse cidadão: se apenas uma (0,90), em cada dez pessoas está desempregada, então, os outros nove (9,10) estão “empregados”. E se, pela ótica da lei, o trabalho deve garantir a plena fruição do patamar mínimo de dignidade que a lei garante para o exercício de sua cidadania,<sup>410</sup> uma estatística oriunda de um órgão público (que age de acordo com os princípios do art. 37 da CF/1988 – até mesmo o da legalidade) só poderiam ter considerado “desempregadas” as pessoas que não conseguissem, por meio do trabalho, fruir de tal patamar juridicamente imposto. Logo, a impressão desse cidadão é de que, em setembro de 2007, apurou-se que 91% dos brasileiros em idade ativa vivem com dignidade (e em condições de prover dignidade à família, caso se observe, a rigor, o que determina a lei).

Por que, então, ao percorrer seu município, seu Estado-membro, e mesmo seu país, esse cidadão brasileiro terá a forte impressão de que os excluídos sociais (que não têm trabalho digno) não são apenas um em cada dez brasileiros, mas muitos mais?

A explicação é simples e tem fundamento em dois fatores: primeiro, já exposto: 42,5% da população ativa (o que, em setembro de 2007, equivalia a 19 milhões e 300 mil pessoas) “desapareceu” imediatamente das pesquisas por ter desistido de buscar emprego, antes dos 30 dias que antecederam a pesquisa. Esses *19,3 milhões de brasileiros* – que, na prática, *não existem* nas divulgações de taxas de desemprego pela mídia – dificilmente possuem as condições mínimas para uma subsistência digna, pois, desses, *78,2% sequer tem nível médio completo*:<sup>411</sup> não tendo qualificação, esses brasileiros realmente passarão a vida buscando emprego, até desistir, restando evidenciado que as políticas de emprego em relação aos mesmos têm sido inexistentes ou ineficientes.<sup>412</sup>

O segundo fator é que essa pesquisa não apreende uma categoria de excluídos que a própria lei já delimitou: o *subempregado*. Nessa, o *subempregado simplesmente não existe*. Não integra as estatísticas de *desemprego*, nem de “desocupação”, para o IBGE: e, na

---

<sup>410</sup> Decreto n. 591/92, apenas para recordar alguns dos dispositivos de nossa ordem jurídica vigente que definem que o trabalho digno é o que provê, no mínimo, condições materiais para que a pessoa possa viver com dignidade e provê-la, bem como à sua família.

<sup>411</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Indicadores IBGE: pesquisa mensal de emprego*, setembro de 2007, p. 30.

<sup>412</sup> Na legislação de direito ao trabalho, o dever do Estado de educar o indivíduo sempre ocupou grande destaque. Por exemplo, o item “c” do art. 1º do Decreto n. 66.499/70 diz: “[...] que cada trabalhador tenha todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego que convier e de utilizar, neste emprego, suas qualificações, assim como seus dons, qualquer que seja sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social”.

verdade, não integra estatística alguma, nas apurações da citada pesquisa mensal de emprego de setembro de 2007, disso resultando que só podem ter sido computados como “ocupados”, indistintamente, aqueles que realizam trabalho digno.

De fato, em relação à PME do IBGE, relativa a setembro de 2007, a mídia não fez qualquer relato de *subemprego*, que ficou, assim, oculto para o cidadão – e até mesmo para o próprio administrador do poder público. No entanto, assim como o *desemprego*, o *subemprego* é, também, sinônimo de grave indignidade social e antítese do *emprego* (trabalho digno, seja autônomo, ou empregatício) e do *pleno emprego*. Sua apuração deveria ocupar categoria à parte, junto com a de *desemprego*, e ser igualmente divulgada pela mídia nacional.

Nesse ponto, simplificou-se onde deveria ter havido mais cautela: não existe, nas 74 páginas da própria metodologia imposta às pesquisas do IBGE, expressão alguma de preocupação com a questão do trabalho digno. *Subemprego*, *dignidade*, *direitos fundamentais*, ou *direitos humanos*, são termos e expressões ausentes no texto, talvez porque tal órgão não tenha ciência de que, no Brasil, tais termos e expressões não exprimem preocupações subjetivas, mas objetivas, porque suficientemente definidas na ordem jurídica.

Reconhece-se, porém, que o IBGE, na alteração metodológica de 2002, buscou fugir desse simplismo, introduzindo no critério de “ocupado” dois outros, que buscam, ao menos, compatibilizar-se com algumas noções da citada Resolução da OIT, relativa à Décima Sexta Conferência de 1998 (que é deficiente, se comparada com o rigor da ordem jurídica brasileira, mas teve, ao menos, o mérito de introduzir a noção de *subemprego*, para os seus países membros).

Esses dois outros critérios são o do “percentual de pessoas *subocupadas* por insuficiência de horas trabalhadas” e o do “percentual de pessoas ocupadas em trabalho *subremunerado*”,<sup>413</sup> neologismos que, ao menos, servem para atenuar a ocultação da mazela do *subemprego*, que tanto se condena neste estudo e na lei.

Mas, na prática, mesmo esses paliativos não estão sendo aplicados: a “subocupação”, e a “sub-remuneração” não existem em ponto algum da citada pesquisa. Se nem mesmo o IBGE apurou aquilo que, desde 2002, comprometeu-se a apurar, que dizer-se, então, da mídia nacional, que depende do IBGE para informar a população do nível das mazelas sociais?

---

<sup>413</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 34-35, grifos nossos.

As ilegalidades, porém, não se limitam a isso. Se os fatos acima analisados diminuem gravemente a porcentagem de “desempregados” e ainda ocultam por completo o *subemprego*, nos resultados das pesquisas do IBGE (em relação ao que determina a lei), há, por outro lado, patentes ilegalidades que aumentam essa porcentagem, criando “falsos desempregados”.

É justamente a metodologia usada para considerar “idade ativa” (para exercer atividade econômica).<sup>414</sup> Caso a metodologia adotada pelo IBGE buscasse aferir a porcentagem de trabalho proibido, realizado pelo menor de 16 anos, bastaria classificar à parte essa faixa etária, prevendo, ainda, critérios para estabelecer se o trabalho do menor de 16 e o do maior de 14 anos, constituem aprendizagem válida para efeitos legais.

Isso, no entanto, não se verifica: esse Instituto não faz distinção alguma, ao incluir o maior de 10, e o menor de 16 anos, como “ocupado”, “desocupado”, ou “não economicamente ativo”, tal qual qualquer outra pessoa maior de 16 anos – quando, pela ordem jurídica, o trabalhador menor de 16 anos (e não só maior de 10, *mas de qualquer idade menor de 16 anos*) não se encaixa em nenhuma destas classificações: é nada além de um *trabalhador em situação proibida pela lei*. Deveria ser classificado à parte, nas pesquisas, juntamente com outros que exercem trabalho em situação proibida de qualquer natureza.

Quando um critério é subjetivo, como esse utilizado pelo IBGE, que entende que o maior de 10 anos já pode ser “ocupado”, ou “desocupado”, tudo se torna questionável: por que 10, e não 11 ou 9 anos? Ou mesmo frações como 10 anos e 8 meses? Alguma resposta certamente pode ser engendrada para tapar essa mazela; no entanto, a própria discussão, em si, é inútil: já existindo critérios objetivos (os da lei), o trabalho de subsistência do menor de 16 anos só pode ser considerado *trabalho proibido*. Nessa classificação, o trabalho proibido não pode ser objeto das mesmas políticas sociais e econômicas que o ocupante de atividade permitida.

Não existe, enfim, na ordem jurídica nacional, nem nas Recomendações e mesmo nas Convenções da OIT, a mínima autorização para esse critério de apuração da população ativa (PIA), eleito pelo IBGE. Até mesmo o critério mais inconstitucional que a nossa ordem jurídica sugere é, ainda, menos aberrante que o utilizado pelo citado órgão: o Decreto Legislativo n. 179/99, que tornou a Convenção 138, da OIT, norma de direito interno, estabeleceu, em seu art. 2º:

---

<sup>414</sup> Retoma-se, aqui, o já discutido no item 3.3.2.1 do Capítulo 3.

1. Todo Membro, que ratifique a presente Convenção, deverá especificar, em uma declaração anexa à sua ratificação, a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho em seu território e nos meios de transporte registrados em seu território; à exceção do disposto nos arts. 4 e 8 da presente Convenção, nenhuma pessoa com idade menor à idade declarada, deverá ser admitida ao emprego ou trabalhar em qualquer ocupação.

[...]

3. A idade mínima fixada em cumprimento do disposto no parágrafo 1 do presente artigo, não deverá ser inferior à idade em que cessa a obrigação escolar, ou em todo caso, a quinze anos.

O critério de 15 anos para apuração da PA, ainda que pouco rigoroso, em vista do que determina nossa ordem jurídica, era o que o IBGE utilizava em 2002, antes de adotar o critério de 10 anos. Nesse caso específico, houve, portanto, involução da metodologia adotada, que se tornou menos adequada à lei.

#### **4.2.2.2 Algumas antijuricidades das estatísticas de *desemprego e subemprego* do convênio SEADE/DIEESE**

A disparidade entre os critérios metodológicos do IBGE e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) é evidente – o que, necessariamente, gera resultados distintos para duas pesquisas com o mesmo nome (PME), de tal forma que, em certos anos, a porcentagem do número de “desempregados” em uma foi quase metade em relação à outra.<sup>415</sup>

Tendo como referencial a ordem jurídica vigente, o convênio SEADE/DIEESE utiliza metodologia mais adequada que a do IBGE. Um exemplo é a metodologia usada para aferição dos “desocupados”, que será comentada adiante.

---

<sup>415</sup> Cf. GOBATO, Guilherme Fernandes, SANTOS, Henrique A. dos. Metodologias de apuração das taxas de desemprego no Brasil: IBGE e Fundação SEADE. *Revista Controversa*, São Paulo: FEA-USP, n. 18, maio/jun. 1999.

Sua PME, porém, também ainda está longe de ser considerada plenamente útil à teleologia do Estado, impondo reconhecer que padece dos mesmos vícios fundamentais do IBGE: 1. os “não economicamente ativos” também estão completamente excluídos da aferição de “desemprego” – ainda que por um critério menos antijurídico que o do IBGE, pois não abrange apenas 30 dias, mas 365 dias; 2. não destaca nem o menor de 16, tampouco o *subempregado* como duas categorias, à parte, em relação ao “ocupado”, não distinguindo de forma (juridicamente) correta, respectivamente, o trabalho proibido (menor de 16), o trabalho indigno (o *subempregado*) e o trabalho digno (ocupado).

Paradoxalmente, a argumentação utilizada para justificar sua metodologia de pesquisa parece buscar um alinhamento perfeito com a ordem jurídica nacional – e a tudo que já se expôs, até então, neste estudo –, mas de forma incidental, inconsciente, porque, por um lado, esta não alude à questão da objetividade de critérios, em decorrência de imposição da ordem jurídica, e, por outro, algumas passagens utilizam argumentos falaciosos para, conscientemente, até mesmo contrariar a lei.

Nas motivações alinhadas à ordem jurídica brasileira, pode-se citar o reconhecimento do peso do *subemprego* como fator que, indevidamente, acaba ficando oculto, em todo ou parte, na aferição dos dados estatísticos, buscando o convênio SEADE/DIEESE, a partir disso, novas formas de verificar

a reprodução de formas de inserção precárias, notadamente autônomas e assalariadas sem carteira assinada, principalmente em atividades cuja dinâmica é subordinada ao setor capitalista e muito dependente de seu nível de atividade e renda.<sup>416</sup>

Além disso, reconhece-se, na citada publicação, que

A realidade dos primeiros anos da década de 80 e o processo de captação dos dados mostraram as limitações do questionário então aplicado. Constituem bons exemplos as situações em que o entrevistado, ex-assalariado da indústria, em um posto com relativa qualificação, considerava-se desempregado e, no entanto, por ter realizado um ‘bico’ para obter renda na semana anterior à pesquisa, simultaneamente à procura de outro trabalho, era considerado ocupado, devido aos critérios de classificação. Havia, ainda, o caso do desempregado que, sem nenhum trabalho, era

---

<sup>416</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*: Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped\\_metodologia.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped_metodologia.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2007, p. 4.

considerado inativo por não ter realizado nenhuma ação que caracterizasse a procura de trabalho na semana da sondagem.<sup>417</sup>

O convênio SEADE/DIEESE ainda percebe, corretamente, estar “em questão o caráter supostamente atemporal”<sup>418</sup> dos indicadores de *emprego, desemprego e subemprego* – o que impede “sua adoção em qualquer período e para qualquer estrutura socioeconômica”.<sup>419</sup>

Mas, em vez de perceber que foi a ordem jurídica (em especial, a Constituição Federal de 1988) que colocou em cheque tais indicadores, este órgão atribuiu tal fenômeno ao “processo de heterogeneização dos mercados de trabalho”<sup>420</sup> de cada país.

Não se ignora a importância de reconhecer a heterogeneidade nas oportunidades de emprego da força de trabalho, no Brasil. Porém, em nosso país, como tanto já se expôs neste estudo, é a ordem jurídica que recria os critérios de aferição dessas oportunidades, de acordo com a evolução da consciência dos direitos fundamentais, a fim de que sejam úteis ao seu cumprimento. Os critérios jurídicos buscam impor certa estabilidade, mesmo em um mercado instável. Mesmo os critérios que a norma informa não são, de fato, atemporais (podem alterar-se, uma vez que a consciência de um povo e, conseqüentemente, sua própria ordem jurídica evoluem), mas possuem um forte grau de estabilidade, pois toda evolução é paulatina. De fato, ao elevar-se o salário mínimo (o que é realizado por meio de lei), ou ao se criarem novas proteções ao trabalho humano (que também dependem de lei, para que sejam cumpridas e universalizadas), o patamar se altera sem que haja, porém, grande repercussão na estabilidade social. De fato, a cada alteração de patamar (por meio de lei, somente), a metodologia dos órgãos de estatística deve ser readequada, para abranger aferições que digam respeito a este novo patamar.

Por ignorar isso, a SEADE chega até mesmo a violar frontalmente a ordem jurídica, em certas passagens de sua metodologia de pesquisas: reconhece que “utiliza, assim, um limite de idade para trabalhar inferior ao legalmente estipulado no país (14 anos, até 16 de dezembro de

---

<sup>417</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 2.

<sup>418</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 8.

<sup>419</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 8.

<sup>420</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 8.

1998 – aumentando, a partir dessa data, para 16 anos)”,<sup>421</sup> e, paradoxalmente, entende que “a consideração de indivíduos de 10 anos e mais, como integrantes da PIA, decorre da realidade social do país – no qual crianças nesta faixa etária são levadas a trabalhar”.<sup>422</sup> É dito, ainda, que a inserção dessa faixa etária (de 10 a 16 anos) favoreceria a análise de “em que medida a proibição de inserção de crianças no mercado de trabalho está sendo respeitada”.<sup>423</sup>

Embora as pesquisas do convênio SEADE/DIEESE, de fato, destaquem a faixa de menores na modalidade de pesquisa denominada “Distribuição dos Desempregados, segundo Atributos Pessoais”, os dados acabam favorecendo duas ilegalidades: primeiro, porque, na prática, essa faixa etária é considerada efetivamente “desempregada” – e não simplesmente *trabalho proibido*, como deveria ser – compondo, ainda, parte da porcentagem total de desempregados apurados (em 1986, os maiores de 10 e os menores de 14 representavam para a SEADE e o DIEESE, 13,3% do total de “desempregados”, na análise do município de São Paulo,<sup>424</sup> porcentagem considerável).

A segunda ilegalidade é que, mesmo nesta já citada única modalidade de pesquisa em que a faixa etária do “desempregado” não é ocultada, não se respeita mesmo o limite de 16 anos, que o próprio convênio SEADE/DIEESE reconhece, em seu manifesto metodológico, ser o limite legal para o trabalho. As faixas disponíveis, em um dos trabalhos publicados, são de 10 a 14, e, depois, de 15 a 17 anos.<sup>425</sup>

Assim, embora seu discurso metodológico esteja muito mais alinhado ao que determina a ordem jurídica em vigor do que o do IBGE, a SEADE e o DIEESE acabam, na prática cotidiana, cometendo erros análogos.

Isso, porém, reflete numa eficiência maior que a do IBGE, na apuração do *desemprego* e do próprio *subemprego*, pela ótica da ordem jurídica. Como citado, nem todos aqueles que

---

<sup>421</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 9.

<sup>422</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 9.

<sup>423</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 9.

<sup>424</sup> Cf. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Distribuição dos desempregados, segundo atributos pessoais*: município de São Paulo; 1985-2005. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/tabelas/tbl00011.htm>>. Acesso em: 9 out. 2007.

<sup>425</sup> Cf. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Distribuição dos desempregados, segundo atributos pessoais*; município de São Paulo; 1985-2005. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/tabelas/tbl00011.htm>>. Acesso em: 9 out. 2007.

deixaram de procurar emprego há mais de 30 dias deixam de ser considerados “desempregados”, pois a SEADE e o DIEESE criaram o neologismo do “desemprego oculto pelo desalento”, que afere as

pessoas sem trabalho e com necessidade de trabalhar, porém sem procura efetiva de trabalho por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas que apresentaram procura ativa de trabalho, de pelo menos 15 dias, nos últimos 12 meses.<sup>426</sup>

Além disso, para o *subemprego*, criou outro neologismo que, se também não é perfeito (do ponto de vista da lei), ao menos tem o inegável mérito de preocupar-se com a inclusão de parte de tal situação, nas estatísticas, tornando-as, assim, mais úteis:

Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: pessoas que realizaram, nos últimos 30 dias, trabalhos precários – algum trabalho remunerado irregular ou trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes – e que procuraram substituir este trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás.<sup>427</sup>

Nesse critério, portanto, o *subemprego* é associado a uma espécie de “desemprego” (o “oculto”). De fato, o *subemprego* é, do ponto de vista da lei, tão danoso quanto o “desemprego”. Em toda legislação já citada, não se observa gradação de “gravidade” da situação: combate-se toda a desorganização do “mercado de trabalho”<sup>428</sup> que impeça o homem de ter trabalho digno. Mas *subemprego* não é *desemprego*: um é trabalho indigno; o outro, ausência de trabalho.

Além disso, o critério utilizado para apurar esse “trabalho precário” (mais um neologismo para *subemprego*) pela SEADE e pelo DIEESE não está alinhado à norma:

#### *Necessidade de Mudança de Trabalho*

<sup>426</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 16.

<sup>427</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 16.

<sup>428</sup> Como exposto, a expressão “mercado de trabalho” não se alinha ao princípio de que trabalho não é mercadoria. Mas é utilizada pela própria OIT: “onde o mercado de trabalho é pouco organizado ou de extensão limitada ‘tradução do original’: [...] *where the labour market is largely unorganised or of limited scope* [...]”. [INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, p. 4]

A necessidade de mudança de trabalho define-se pela combinação da procura para substituir o atual trabalho irregular – PEA. Este parâmetro é utilizado para identificar a situação específica de desemprego oculto pelo trabalho precário.<sup>429</sup>

Apenas a “necessidade de mudança de trabalho” não é suficiente para caracterizar uma situação de *subemprego* – até mesmo porque indivíduos podem não ter consciência da precariedade de sua situação, pois desconhecem a dignidade. Mas a verdadeira e definitiva razão para a insuficiência desse critério é o fato de que a ordem jurídica, interpretada, necessariamente impõe que *subemprego* é situação muito mais abrangente que o do citado critério da SEADE e do DIEESE<sup>430</sup> – e que, para esta ordem jurídica, a “vontade” não é fator determinante: não importa se o indivíduo sente, ou não, necessidade de mudar de trabalho, caso viva em situação de indignidade, se, pela Constituição Federal de 1988, um dos fundamentos da existência do Estado brasileiro é provê-la de dignidade, e que o trabalho – junto com a educação, e a saúde –, nesse Diploma, foi eleito como o meio de consecução desse objetivo.

Mesmo com todas estas mazelas em sua metodologia inadequada a prover aferições pelo único critério que importa, o objetivo (imposto pela ordem jurídica), a mera consideração de algumas (embora não todas) situações de *desemprego* e *subemprego*, em sua metodologia, tornaram as pesquisas da SEADE e do DIEESE muito mais próximas da realidade regulada pela norma. Na sua PED de setembro de 2007, apurou uma taxa de “desemprego total” de 15,5%<sup>431</sup> da população em idade ativa, ou seja, uma porcentagem de “desempregados” 58% superior à apurada pelo IBGE, neste mês (9,0%).

#### **4.2.2.3 O subemprego e o desemprego na realidade regulada pela norma, em contraposição à realidade criada pelos critérios da DIEESE e do IBGE**

<sup>429</sup> FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*, p. 15.

<sup>430</sup> Conforme explorado no Capítulo 3: *subemprego* é situação em que o trabalhador (empregado, ou autônomo) não consegue auferir sequer o mínimo que a lei determina, como devido por determinado trabalho, ou tem de se esforçar mais que o máximo que a lei permite para que esse “mínimo” seja auferido.

<sup>431</sup> CONVÊNIO SEADE-DIEESE, MTE/FAT E CONVÊNIOS REGIONAIS. *Pesquisa de emprego e desemprego: mercado de trabalho metropolitano*. Set. 2007. Disponível em: [www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana/pdfs/info\\_set2007.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana/pdfs/info_set2007.pdf). Acesso em: 22 nov. 2007.

De fato, para o cidadão comum, que tenha um mínimo conhecimento de direito fundamentais e que percorra as cidades nacionais, parece mais correto dizer que, atualmente, no Brasil, 15,5% (SEADE/DIEESE) das pessoas maiores de 10 anos não estão na fruição desses direitos do que apenas 9% (IBGE). Porém, ainda parecerá que tal porcentagem continua pouco rigorosa, e os dados da ONU confirmarão, enfim, suas impressões, pois demonstram que 22% da população nacional já ultrapassou a linha da pobreza, vivendo em miséria absoluta – sendo que, de toda população nacional, 21,2% vivem com menos de USD 2,00 por dia (e, mais precisamente, 7,5% da população vive com menos de USD 1,00 por dia).<sup>432</sup>

Outros dados indicam, também, que, mesmo a porcentagem apurada pela SEADE/DIEESE – embora mais adequada ao rigor da lei –, ainda está longe de refletir, sob tal prisma, a realidade nacional. Contrapondo as pesquisas de trabalho aos critérios legais das “condições eqüitativas” (ressaltados no Capítulo 3 deste trabalho), é possível ter-se uma idéia do nível de *subemprego* entre os trabalhadores “ocupados” (empregados ou autônomos).

Essa idéia será apresentada apenas a título de ilustração – que será, obviamente, imprecisa, pois apenas uma PEM que utilize a metodologia correta desde o momento da coleta de dados estaria apta a produzir dados precisos.

#### 4.2.2.3.1 Exemplificação do cálculo do patamar mínimo, na prática, para a situação *standard* de trabalho

---

<sup>432</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, p. 292. Do que foi relatado neste parágrafo, poder-se-ia argumentar que os dados da SEADE e do DIEESE, bem como do IBGE referem-se ao mês setembro de 2007 e apenas à população maior de 10 anos, enquanto os da ONU são referentes ao seu relatório de 2006, englobando toda população de cada país – e que, mesmo na comparação entre as PMEs, dever-se-ia levar em conta que cada uma é apurada em seis regiões metropolitanas, sendo cinco as mesmas, mas a sexta diferente (o IBGE usa o Rio de Janeiro, a SEADE e o DIEESE usam o Distrito Federal como sexta “região metropolitana”). Não seria, porém, argumento sério, capaz de explicar a disparidade entre os dados de ambos os órgãos, e entre estes e a realidade da miséria (descumprimento de direitos fundamentais) nacional, apurada pela ONU. Apenas o que se relatou nos itens anteriores pode justificar, objetivamente, tais disparidades.

Feitas as ressalvas acima, exemplifica-se, inicialmente, o cálculo do “patamar remuneratório mínimo mensal”, que a lei determina para que uma pessoa esteja (ao menos formalmente) no patamar mínimo de dignidade humana provida por determinada remuneração de trabalho – podendo, assim, viver com dignidade, considerando que o limite máximo de trabalho, para que se afigure tal patamar, é de 44 horas semanais (inciso XIII do art. 7º da CF/1988) com direito a um repouso semanal remunerado (inciso XV do art. 7º da CF/1988), o que equivale a 220 horas mensais, se os repouso semanais forem contados como horas trabalhadas (§ 3º do art. 478 da CLT).

Consideremos somente o *standard* da lei, descartando todas funções ou categorias diferenciadas. Para esse *standard*, o salário mínimo era de R\$ 350,00 (Lei n. 11.321/2006), o que gerava o seguinte “patamar remuneratório mínimo/hora”, para jornada de trabalho diurno de 220 horas (já incluída a remuneração dos repouso semanais – § 3º do art. 478 da CLT) do trabalhador empregado urbano sem filhos e livre de qualquer condição de insalubridade/periculosidade em seu trabalho: R\$ 1,90 a hora,<sup>433</sup> que resultam em R\$ 418,02 mensais de renda, antes de qualquer retenção de tributos. Esse valor, obviamente, é uma *média* mensal, que tem como referência um ano de trabalho. De fato, para o empregado celetista, melhor seria que se calculasse o *patamar mínimo por ano de trabalho*, pois, normalmente, sua remuneração é composta apenas do salário mais FGTS; porém, em determinados meses, recebe o *plus* do terço constitucional, e mais o 13º salário. Traduzindo em números: normalmente, o valor mensal *mínimo* do celetista *standard* é de R\$ 379,16 (salário + FGTS); mas ao longo de um ano, esse valor ainda é acrescido de uma parcela inteira de R\$ 116,66 (1/3 de férias) e outra de R\$ 350,00 (13º salário). Assim, tudo somado, para a referência de 12 meses (total: R\$ 5.016,24 *por ano*), e, então, feita a média por tal coeficiente, resultam em R\$ 418,02 mensais.

Para o autônomo (nas mesmas condições: sem filhos, em trabalho livre de insalubridade/periculosidade, de 220 horas mensais, incluído o repouso semanal), tal “patamar remuneratório mínimo” *hora*, ou *mensal* auferido de seu trabalho – para que seja considerado

---

<sup>433</sup> Compuseram o valor/hora: R\$ 0,1325 (13º salário proporcional/hora – inciso VIII do art. 7º da CF/1988), R\$ 0,1325 (FGTS/hora, inciso III do art. 7º da CF/1988), R\$ 0,0441 (1/3 de férias proporcionais/hora), R\$ 1,5909 (salário mínimo/hora, inciso IV do art. 7º da CF/1988). Observe-se que, na aferição do “patamar remuneratório mínimo” para o empregado celetista *standard*, deve-se calcular apenas o terço constitucional, pois as férias não passam de uma substituição ao salário mínimo/hora, em uma ocasião a cada ano.

em situação de dignidade (trabalho digno – o único válido para estatística de *pleno emprego*) deve ser sensivelmente maior – embora, na prática, o *patamar mínimo por ano de trabalho* seja o mesmo.

Isso porque o divisor para as medidas de 13º e FGTS não é baseado em 12 meses, mas em 11: se, para estar em paridade com o empregado, deve ter direito a parar de trabalhar um mês por ano, sem que isso reduza sua remuneração (e ainda lhe acresça 1/3, neste mês), então tal valor deve ser diluído, durante os 11 meses de atividade – pois, diferentemente do empregado, o autônomo nada receberá, na prática, enquanto estiver de “férias”. Por esse mesmo motivo, o valor/hora proporcional das “férias anuais”, com “1/3”, deve integrar tal cálculo, também com divisor de 11 meses.

Assim, de abril de 2006 a março de 2007,<sup>434</sup> para que o autônomo fosse considerado em trabalho digno ou em situação de “emprego” (no sentido de atividade válida para o *pleno emprego*), a remuneração mínima, auferida em cada mês trabalhado, deveria ser de R\$ 456,04,<sup>435</sup> considerando que, para receber isso, tal autônomo trabalhe, no máximo, 44 horas semanais, repousando um dia durante a semana.

Se considerado, porém, o *patamar mínimo por ano de trabalho*, este será rigorosamente o mesmo do empregado vinculado: R\$ 5.016,24 (456,04 x 11 meses), o que é natural, pois os cálculos foram feitos com base no critério legal de “condições equitativas”. Assim, o autônomo que não auferir sequer tais *patamares em um ano* – sendo que, neste, pôde usufruir um mês de “férias”, não está em situação de “emprego”, e, sim, de *subemprego*, para efeito do inciso VIII do art. 170, do DLeg 61/66 (Dec 66.499/70), do DLeg 226/91 (Dec 591/92), do DLeg 89/92 (Dec 2.682/98) e do DLeg 56/95 (Dec 3.321/99).

---

<sup>434</sup> A Lei n. 11.321/2006, que alterou o salário mínimo para R\$ 350,00, entrou em vigor em julho de 2007, para substituir a MP n. 288/2006, que já havia elevado o salário mínimo a este patamar, a partir de Abril/06. Vigeu até a edição da MP n. 362/2007, substituída pela Lei n. 11.498/2007, que, em abril de 2007, elevou o salário mínimo para R\$ 380,00.

<sup>435</sup> Compuseram o valor/hora mínimo, para o autônomo: R\$ 0,1446 (13º salário proporcional/hora – inciso VIII do art. 7º da CF/1988), R\$ 0,1446 (FGTS/hora, inciso III do art. 7º da CF/1988), R\$ 0,1928 (férias + 1/3/hora), R\$ 1,5909 (salário mínimo/hora, inciso IV do art. 7º., da CF/1988).

#### 4.2.2.3.2 Confronto dos *standards* de trabalho digno com os resultados das pesquisas de emprego

Lembrando que tais confrontos são meramente ilustrativos, tome-se como referência o relatório “Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006”, realizado pelo DIEESE.<sup>436</sup> Neste, informou-se que, considerado todo 2006, entre 30 e 40% dos trabalhadores (autônomos e empregados) estiveram numa faixa máxima de rendimento médio de R\$ 367,00 mensais, ou seja, valor bastante inferior ao patamar mínimo remuneratório dos autônomos e dos empregados.

Pode-se afirmar com certeza, assim, que, *no mínimo, entre 30 e 40% dos “ocupados”, nas pesquisas do DIEESE, estavam em situação de subemprego*. Note-se, ainda, que a faixa de 20% a 30% dos ocupados não conseguia sequer auferir, mensalmente, um salário mínimo.

Os dados, porém, revelam que as mazelas sociais, pela ótica do *dever-ser* da legislação vigente, são ainda bem maiores: é feita uma média anual dos rendimentos dos trabalhadores (autônomos e empregados), que são classificados, detalhadamente, de acordo com a faixa que tal média ocupou. A faixa de 20% a 30% dos ocupados, não conseguia sequer auferir, mensalmente, um salário mínimo, e a mais baixa (até 10% do “ocupados”) auferia somente R\$ 92,00 mensais:

---

<sup>436</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006*. Nota técnica n. 50, set. 2007. Disponível em: < [www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf](http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2007)

TABELA 1

**Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, segundo as classes de percentual das pessoas ocupadas, em ordem crescente da renda do trabalho.  
Brasil, 2005-2006**

Classes de percentual das pessoas ocupadas em ordem crescente de rendimento (%)	2005 (em R\$)	2006 (em R\$)	Varição 2005-2006 (em%)
Até 10	86	92	7,0
Mais de 10 a 20	207	225	8,7
<b>Mais de 20 a 30</b>	<b>308</b>	<b>340</b>	<b>10,4</b>
<b>Mais de 30 a 40</b>	<b>330</b>	<b>367</b>	<b>11,2</b>
Mais de 40 a 50	415	437	5,3
Mais de 50 a 60	501	537	7,2
Mais de 60 a 70	624	666	6,7
Mais de 70 a 80	830	886	6,7
Mais de 80 a 90	1.255	1.355	8,0
Mais de 90 a 100	3.683	3.921	6,5
Mais de 95 a 100	5.277	5.592	6,0
Mais de 99 a 100	10.703	11.321	5,8
<b>Total</b>	<b>824</b>	<b>883</b>	<b>7,2</b>

Fonte: IBGE.PNAD  
Elaboração: DIEESE

Fonte: DIEESE. *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006*, Tabela 4, fls. 7.

Notável, ainda, como os dados informados nesta tabela, além de ilustrarem uma análise superficial da porcentagem mínima de *subempregados* entre os “ocupados” (sejam autônomos ou empregados), ainda se compatibilizam com relatório da ONU de 2006 – embora este tenha considerado a miséria da população, tomada universalmente, e não apenas na fatia de “ocupados”.

Diz-se “porcentagem mínima” de *subempregados* porque em tal análise considerou-se o valor mínimo possível para o “patamar mínimo de remuneração digna” em 2006. Determinadas situações de trabalho elevariam tal patamar, por conseqüência de previsão

legal: trabalho noturno, trabalho em condições de insalubridade, existência de filhos menores e função de patamar elevado pela lei ou categoria diferenciada.

Além disso, deve-se considerar que, mesmo na faixa da pesquisa em que se apurou remuneração além dos patamares mínimos, o trabalhador tivesse de trabalhar mais que 44 horas semanais para atingi-la – e que, se trabalhasse “apenas” 44 horas semanais (ou 220 mensais incluído o repouso), não conseguiria sequer atingir o patamar mínimo. Apenas como referência, em 2006, 36,4% dos “ocupados” trabalharam mais que 44 horas semanais,<sup>437</sup> mas a pesquisa não especifica se esse trabalho foi excedente por liberalidade (e, portanto, remunerado como “hora extra”), ou se não foi um trabalho excedente por liberalidade, mas necessário para compor o patamar mínimo de renda mensal (ou seja, trabalho mais que 44 horas semanais, mas não recebeu mais que o patamar mínimo).

Logo, mesmo a conclusão deste item – de que, em 2006, 30% a 40% dos trabalhadores (entre autônomos e empregados) estavam em situação de *subemprego* (trabalho indigno) – *ainda mascara um problema que é muito mais grave*, mas de impossível aferição somente pelo uso dos dados obtidos a partir dos critérios de apuração usados pela SEADE e pelo DIEESE, bem como pelo IBGE.

Além disso, a análise de outros dados pode, ainda, revelar a inversão de valores causados pela desorganização econômica e social brasileira. Teoricamente, o trabalhador autônomo possui nível de liberdade superior<sup>438</sup> ao do trabalhador vinculado (celetista), enquanto vive, no mínimo, em patamar de dignidade semelhante (pois também é titular de direitos fundamentais). No Brasil, porém, o trabalho autônomo passou a ser referência de *subemprego*; de trabalho sem dignidade; de “situação” a que está sujeito aquele que não consegue um emprego vinculado: em 2006, a média salarial apurada, para os empregados “com carteira”, era de R\$ 868,00. Para os empregados “sem carteira”, tal valor era de R\$ 440,00 – quase metade dos empregados “com carteira”, e abaixo do patamar mínimo remuneratório mensal para que se estabeleça a dignidade do trabalho (conforme subitem anterior). É de concluir-se, assim, diante dessa média, que, em geral, no Brasil, os trabalhadores “sem carteira” (autônomos, ou sem registro formal) estão, em sua maioria, na

---

<sup>437</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Nota técnica*, n. 50: Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006, set. 2007. Disponível em: < [www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf](http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2007, p. 5.

<sup>438</sup> Essa noção já foi introduzida no Capítulo 3.

situação de *subemprego*, recebendo menos que o valor estabelecido para o patamar mínimo de dignidade.

TABELA 2  
Rendimento médio mensal real do trabalho dos empregados por categoria de emprego e dos ocupados segundo sexo Brasil, 2005-2006

Estadística	2005	2006	Variação (%)
Total de empregados	730	779	6,7
Empregados com carteira	828	868	4,8
Empregados sem carteira	420	440	4,8
Estatutários e militares	1.369	1.526	11,5
Mulheres ocupadas	552	604	9,4
Homens ocupados	856	921	7,6

Fonte: IBGE. Pnad  
Elaboração: DIEESE

Fonte: DIEESE. *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006*, tabela 6, à fls. 8.

O IBGE, por sua vez, e por critérios distintos separou, com precisão, os rendimentos dos autônomos em relação aos empregados regulares e irregulares.

TABELA 3

Rendimento Médio Real Habitualmente Recebido					
Categorias de Posição na Ocupação	setembro de 2006	agosto de 2007	setembro de 2007	variação mensal	variação anual
Empregados com carteira de trabalho assinada no setor privado	1.099,00	1.089,24	1.084,50	-0,4%	-1,3%
Empregados sem carteira de trabalho assinada no setor privado	732,04	749,98	730,00	-2,7%	-0,3%
Militares e Funcionários Públicos	1.831,57	1.847,33	1.944,40	5,3%	6,2%
Pessoas que trabalharam por conta própria	866,60	890,29	940,20	5,6%	8,5%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego.

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 25.

Mesmo na ausência de elementos que expliquem a razão das diferenças entre as apurações de “Rendimento Médio Real” do DIEESE e do IBGE (além da diferença de quase um ano e das metodologias diversas dos dois órgãos), os dados de ambos os órgãos ao menos comprovam o que, no Brasil, todos já imaginavam: o empregado público é quem tem a melhor média remuneratória, por grupamento de atividade, sendo seguido pelo empregado regular (“com carteira”). O autônomo (que, **teoricamente**, teria patamar de dignidade igual ou superior ao do empregado regular) tem, no Brasil, uma média remuneratória inferior ao do empregado vinculado (“com carteira”). Na pior situação está o empregado irregular (“sem carteira”), com uma média remuneratória inferior à do empregado regular. Observe-se que o IBGE apurou que, no Brasil, o autônomo e o empregado “sem carteira” têm, respectivamente, rendimento 21%<sup>439</sup> e 32%<sup>440</sup> inferior ao do empregado regular (“com carteira”).

De fato, tudo parece mesmo indicar o que já se revelou, em todos os Capítulos iniciais: a *desigualdade*, nas condições de trabalho (resultado da má administração das ordens econômica e social) é também responsável pela desigualdade social: “Estudos indicam que, cerca de 80% da desigualdade de renda observada entre domicílios no país provém da desigualdade no mercado de trabalho”.<sup>441</sup>

Assim, as mazelas sociais do desemprego e do *subemprego* estão longe de ser aferidas com precisão pelos órgãos nacionais de estatística, e números como “9%” ou mesmo “15,5%” estão completamente distantes de informar a gravidade da situação de *desemprego* e *subemprego* no Brasil, tendo em vista o referencial dado pela ordem jurídica vigente.

---

<sup>439</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*, p. 25.

<sup>440</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de*, p. 25.

<sup>441</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006*. Nota técnica n. 50, set. 2007, p. 9, grifos nossos.

### 4.3 Critérios econômicos de aferição do *pleno emprego*: crítica às teorias do *desemprego estrutural*

Como exposto em outras passagens deste estudo, não cabe, aqui, analisar políticas econômicas ou correntes de pensamento econômico. Não há, neste trabalho, elementos para aferir, do ponto de vista econômico, qual teoria seria a mais “eficiente”. Porém, do ponto de vista jurídico (ao menos, da norma brasileira), já foi demonstrado que age contra a CF/1988, no art. 174, dentre outros, toda teoria econômica que defenda a não-intervenção da racionalidade do Estado, a fim de concretizar, com plenitude, os direitos fundamentais.

Por isso, merece análise uma corrente de pensamento instituída por cientistas econômicos que afere o *pleno emprego* como a menor taxa de desemprego possível em uma dada estrutura econômica de estabilização da moeda.

Esse critério de aferição deriva das asserções da “Escola Monetarista” da economia, ou “Escola de Chicago”, que teve em Milton Friedman (1912-2006), professor da Universidade de Chicago, nos EUA, de 1948 a 1977, seu fundador e maior expoente.<sup>442</sup>

Não se ignora que teorias econômicas anteriores, como de James Angel, em 1933, Henry Simons, em 1936, Lloyd Mints, em 1950, Karl Brunner e Allan Meltzer, no pós-Segunda Guerra, já enfatizassem a importância do controle da circulação da moeda.<sup>443</sup> No entanto, a “Escola de Chicago” é tomada como referência do pensamento *monetarista*, pelo domínio de suas asserções na década de 1970 e seguintes, tanto em termos acadêmicos, como pelas práticas das políticas econômicas das principais potências mundiais capitalistas, bem como de muitos outros países – como Argentina,<sup>444</sup> Chile, Bolívia<sup>445</sup> e, mesmo, o Brasil,

---

<sup>442</sup> CORAZZA, Gentil; KREMER, Rodrigo L. Friedman e monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. *Revista Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, p. 2.

<sup>443</sup> CORAZZA, Gentil e KREMER, Rodrigo L. Friedman e monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. *Revista Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, p. 2.

<sup>444</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 26.

<sup>445</sup> CORAZZA, Gentil; KREMER, Rodrigo L. Friedman e monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. *Revista Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, p. 2.

desde a década de 1990.<sup>446</sup> A obra *Capitalism and Freedom*,<sup>447</sup> de Friedman, datada de 1962, é considerada um marco desse pensamento.

De acordo com esse critério, a busca pelo *pleno emprego* deverá ser condicionada à estabilidade da moeda. Assim, o controle inflacionário é a prioridade, sendo considerada normal determinada porcentagem de *desemprego* como parte integrante da estrutura do capitalismo. Nesta gestão, que se fundamenta

no princípio da livre-iniciativa e concorrência, o Estado deixa de ser o agente responsável pelo desenvolvimento econômico. O *emprego* passa a ser gerado através da iniciativa privada, que tem como único fim a obtenção de lucro e o domínio do mercado [...].<sup>448</sup>

Para o Brasil, o problema de uma teoria em que a estabilização da moeda é a prioridade política está na própria inconstitucionalidade deste objetivo: chega a ser desnecessário, após tudo o que se expôs e demonstrou até então,<sup>449</sup> lembrar que nossa Constituição estabelece como objetivos os expostos em seu art. 3º; que ela apresenta como fundamentos do Estado nacional os valores listados no seu art. 1º; e que, por fim, foi imposto, em seu art. 170, *caput*, que a economia serve à dignidade do homem, e não o contrário. E, como já exposto, ao cristalizar a intervenção estatal na sociedade e na economia (art. 174, e outros), a CF/1988 claramente descartou o modelo de gestão administrativa neoliberal e monetarista.

Assim, ainda que, para um (hipotético) melhor funcionamento do sistema financeiro de um país fosse aceitável determinada taxa de *desemprego* que implicasse em violação dos direitos fundamentais da coletividade, tal política econômica deve ser descartada pelo administrador do poder público alinhado aos valores históricos do povo consagrados na Constituição. Independentemente de entender de ciências econômicas, os juristas, bem como os administradores dos poder público que sejam competentes (ou seja, aqueles que fazem cumprir a finalidade do Estado de Direito), devem reconhecer que, neste sentido, a teoria keynesiana (ou a pós-keynesiana, que é aplicada aos países nórdicos, que têm os melhores

---

<sup>446</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 27.

<sup>447</sup> *Capitalismo e liberdade* (tradução não revisada).

<sup>448</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 47.

<sup>449</sup> Em especial, no item 3.3.2 do Capítulo 3.

IDHs do planeta – em geral, superiores, até mesmo, que o dos EUA<sup>450</sup>), aplicada no período da Segunda Guerra, e nas décadas que a sucederam, foi a única, até então, que, em sua execução e resultados, alinhou-se ao que a lei determina – sendo que, até hoje, ainda é aplicada, em parte, mesmo nos países considerados arautos do neoliberalismo, como os EUA (conforme já demonstrado no item 1.3 do Capítulo 1).

No período de guerra e no pós-guerra o Estado foi um dos principais empregadores [...] e o responsável pelos planos e pelas políticas de desenvolvimento. O Estado é um importante agente na geração de empregos, prova que o governo, através do setor público, é capaz de promover o crescimento econômico e de combater o *desemprego*. Tomemos por base a economia desenvolvida norte-americana, cujo modelo é imposto a todas nações através das diretrizes econômicas atualmente prescritas nos organismos internacionais. Os períodos cíclicos de emprego e desemprego foram solucionados através de políticas setoriais, utilizando-se como instrumento o plano econômico cujo agente regulador e principal empregador foi o Estado.<sup>451</sup>

Assim, teorias econômicas que não levem em conta uma aferição objetiva da melhoria na distribuição de riquezas, em prol da *igualdade* e da *liberdade* constitucionais, elevando o “índice” de cumprimento universal de direitos fundamentais, são inúteis à humanidade. Para a elevação deste “índice”, é essencial a eliminação do desemprego e do *subemprego*, e isso não é uma opinião ética, mas uma determinação constitucional brasileira e também uma imposição objetiva das normas infraconstitucionais (conforme demonstrado nos itens 2.2.1 a 2.2.5 do Capítulo 2).

Não obstante, as teorias monetaristas e neoliberais, têm sido acolhidas por grande parte dos países capitalistas, têm falhado miseravelmente nestas três últimas décadas em que têm sido testadas:

Desde há 30 anos, e ao sabor das alternâncias políticas, os empregos foram precarizados, partilhados, subvencionados, sem efeito notório no nível do Emprego. A evolução deste último seguiu a curva de actividade das empresas e não a das reformas do direito do trabalho. De resto, quem acredita seriamente que se possa criar empregos reformando o Código do Trabalho? O encarniçamento legislativo e regulamentar de que este é objecto traduz, sobretudo, a impotência patética de um Estado que não quer ou não pode agir sobre as outras dimensões do direito do Emprego.<sup>452</sup>

---

<sup>450</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, p. 283 (dados de 2004).

<sup>451</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 52.

<sup>452</sup> SUPIOT, Alain. O direito do trabalho ao desbarato no “mercado das normas”. *Questões Laborais*, p. 125.

[...] os governos que passaram a ter como base o combate ao processo inflacionário adotando a política monetarista presenciam atualmente um grande e crescente número de desempregados, o que agrava a situação dos sistemas sociais, gerando sua insuficiência, como é o caso da Inglaterra, e ocasionando o crescimento do contingente dos excluídos sociais, constituindo-se grave ameaça ao próprio sistema econômico capitalista. Daí a razão de a política keynesiana encontrar-se novamente em pauta e sob discussão pelos que acreditam se o *pleno emprego* a base da política de combate à recessão econômica e à exclusão social.<sup>453</sup>

#### 4.4 Conclusões

A consciência dos critérios de aferição da situação de *pleno emprego* no Brasil (já revelados, nos *Capítulo 3*) é bastante para que se possam enxergar (ao menos, pela ótica do lícito) todos os erros cometidos por critérios subjetivos. Neste Capítulo, isso foi exemplificado na análise dos critérios estabelecidos pelas metodologias de dois órgãos públicos de estatística e também na análise de uma corrente de pensamento econômico.

Buscou-se, com isso, ressaltar a importância dos órgãos de estatística, para o planejamento das políticas nacionais, por parte dos administradores do poder público. É imperativo o investimento na *ampliação* de tais órgãos, para que se tornem aptos a apurar, pelo critério objetivo da lei, o nível de cumprimento dos direitos fundamentais, que necessariamente buscam para uma situação de *pleno emprego*. Para tanto, é também necessário que se observem as particularidades desses critérios (diferentes patamares que a lei impõe, além do *standard*), paulatinas mudanças desses próprios critérios objetivos (alterações normativas, como a do valor do salário mínimo, ou o reconhecimento de outros direitos), suas características e o critério das “condições eqüitativas”, infraconstitucionalmente imposto, mas essencial à concretização do princípio constitucional da igualdade (material).

A OIT criou, em suas resoluções sobre estatística, recomendações que devem ser seguidas pelos órgãos de estatística de emprego de todas as nações, mas ressalvou que esses critérios são passíveis de alteração em razão das circunstâncias especiais de cada país. Tais circunstâncias têm apenas um ponto de referência objetivo: a ordem jurídica de cada nação que se declara Estado de Direito.

---

<sup>453</sup> RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*, p. 78.

Os órgãos públicos brasileiros de estatística, porém, ignoram os critérios objetivos e utilizam critérios subjetivos, distintos entre si. Não cumprem, a rigor, nem as Resoluções da OIT nem a ordem jurídica interna (que, na prática, também se inclui nos critérios sugeridos pela OIT).

Atualmente, nesse estado de inobservância das leis, não se apuram, corretamente, os níveis de *desemprego* e *subemprego*, situações combatidas na ordem jurídica nacional, mas com pouquíssima eficiência pelos administradores do poder público – que, enfim, sequer recebem informações precisas, a fim de planejar suas políticas econômicas e sociais, e alocar, corretamente, os recursos públicos para eliminar tais mazelas sociais.

Num rápido estudo, verificou-se que aplicados os critérios corretos (os objetivos), ambos os órgãos públicos de estatística ocultam, inadvertidamente, os níveis de *desemprego* e *subemprego*. Os níveis de *desemprego*, que são menos ocultados pela metodologia do convênio SEADE/DIEESE que a do IBGE, ainda estão abaixo da realidade vista pela norma. E, na prática, tais órgãos praticamente não aferem os níveis de *subemprego* (trabalho indigno), mesmo sendo tal situação problema gravíssimo (indica falta de efetividade da ordem jurídica) que assola quase metade da população “ocupada” – em especial, os autônomos e os empregados irregulares (sem registro, ou carteira assinada).

## **5 A EFETIVIDADE DO *PLENO EMPREGO* NO BRASIL: PROBLEMAS E SOLUÇÕES**

### **5.1 Considerações iniciais**

Retoma-se, neste último Capítulo, tudo o que se discutiu nos anteriores, em que foram identificados, preliminarmente, vários problemas e algumas soluções, sobre o *princípio da valorização do trabalho e do emprego*, bem como de seu corolário, o *pleno emprego*.

### **5.2 Entraves à efetividade do *pleno emprego* no Brasil e suas soluções**

#### **5.2.1 *Parte dos agentes e administradores do poder público ignora a teleologia do Estado***

Parte significativa dos administradores do poder público não cumpre a lei, ignorando que o Estado – e, portanto, seus cargos – só existem para fazer cumprir os direitos humanos fundamentais. Não há dúvida de que a falta de efetividade das políticas de *pleno emprego*, no Brasil, ocorre pela violação de uma ordem jurídica já consolidada por parte dos administradores do poder público (em todas as esferas). Ocorre o que Pimenta denomina de “cultura do inadimplemento”<sup>454</sup> e que Álvares ilustra com maestria:

Se estas normas não são cumpridas e se o Estado, que prometera a prestação jurisdicional, não as faz cumprir, há um colapso, embora parcial, da incidência do ordenamento jurídico. [...] Se a incidência não se opera, mutilam-se a vigência e a eficácia. A lei se transforma num ente inoperante que, embora existente e reconhecido para proteger o fato controvertido, nele não incide em virtude da omissão estatal. [...] Cria-se, na sociedade, a síndrome da obrigação não cumprida, revertendo-se a valoração das normas de conduta: quem se beneficia das leis é o que

---

<sup>454</sup> PIMENTA, José Roberto Freire. Tutelas de urgência no processo do trabalho: o potencial transformador das relações trabalhistas das reformas do CPC brasileiro. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, p. 104.

as descumpre, e não o titular do direito. [...] A lesão é múltipla e afeta o próprio conceito de ordem jurídica eficaz, ou seja, a crença, por parte dos cidadãos, de que a vida social se rege efetivamente pelas regras vigentes, podendo tanto o Estado quanto os indivíduos programarem por ela suas condutas no relacionamento social.<sup>455</sup>

Nessa descrença e subversão, sufoca-se o Estado de Direito e a possibilidade do cumprimento universal dos direitos humanos fundamentais, jogando por terra “as conquistas do homem no curso da história”, que se deram “à custa de muito sangue derramado e vidas sacrificadas na luta pela emancipação da pessoa humana em suas mais distintas necessidades”.<sup>456</sup>

É pela gravidade desses atos individualistas de determinados administradores do poder público – que desrespeitam o resultado da árdua caminhada da humanidade no mundo – que se chegou ao extremo do retrógrado jurídico, no Capítulo 2 deste trabalho, quando foram sugeridas sanções – pelo menos, nos moldes da Lei de Pleno Emprego norte-americana – aos administradores que violam tais leis.

Para o Brasil, porém, nem todas as soluções retrógradas de responsabilização do administrador do poder público (em qualquer esfera) parecem tão absurdas. Citam-se, como exemplos, que foi necessária a edição de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC n. 101, de 2000, para que os administradores públicos cumprissem, ao menos, parte do que a Constituição Federal de 1988 já previa.

Dáí que, por ignorância ou má-fé do administrador do poder público brasileiro, o sistema normativo nacional ainda não esteja preparado para a lógica apreendida por Bobbio, para quem

a ausência de sanções no vértice do sistema não parece absurda, mas, ao contrário, de todo natural. A aplicação da sanção pressupõe um aparato coercitivo, e o aparato coercitivo pressupõe o poder, isto é, uma carga de força imperativa, ou se preferir, de autoridade, entre aquele que estabelece a norma e aquele que deve obedecê-la. É, portanto, de todo natural que conforme passamos das normas inferiores às superiores, nos aproximamos das fontes de poder, e por isso diminui a carga de autoridade entre quem estabelece a norma e quem deve segui-la, o aparato coercitivo

---

<sup>455</sup> ÁLVARES, Antônio. A desjuridicização dos conflitos trabalhistas e o futuro da Justiça do Trabalho no Brasil. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, apud PIMENTA, José Roberto Freire. Tutelas de urgência no processo do trabalho: o potencial transformador das relações trabalhistas das reformas do CPC brasileiro. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, p. 104.

<sup>456</sup> BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 41.

perde vigor e eficiência, até que, chegando às fontes do próprio poder, isto é, ao poder supremo (como o que se chama ‘constituente’), uma força coercitiva não é absolutamente mais possível, pela contradição que não o consente, ou seja, porque se esta força existisse, aquele poder não seria mais supremo.<sup>457</sup>

Retomando o início do trabalho, no item 1.1 do Capítulo 1, ressalte-se que, num Estado Democrático de Direito, não são regras e tratados econômicos, sociológicos, estatísticos e outros tantos que devem condicionar a realidade, mas apenas as normas jurídicas. Apenas a ordem jurídica serve para regular as relações entre sujeitos no Estado de Direito.<sup>458</sup> Para que se cumpram os direitos fundamentais estabelecidos, impõe-se agir racionalmente em todas as esferas da sociedade, que, com esse objetivo, agrega, gerencia e redistribui o poder público, condicionando os fatos sociais. Não cabe, no Estado de Direito, sobremodo o democrático, o determinismo, a sorte de mercado. A ordem jurídica existe, justamente, para condicionar um mínimo de estabilidade e previsibilidade (segurança) nas relações.

Recasens Siches nos dá conta da análise realizada por filósofos, antropólogos, psicólogos e sociólogos, relativas aos anseios do homem, os quais concluíram que o desejo de **segurança**, é uma aspiração fundamental do indivíduo que procura, no direito, a realização de segurança jurídica.<sup>459</sup>

A segurança *econômica* é notável na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10 de dezembro de 1948 [...]. é a proposta de alçar a segurança econômica, imbuída dos postulados do documento de 1789, contando com meios jurídicos adequados para a sua concretização.<sup>460</sup>

Enfim, a universalidade, no seu caminhar histórico, optou por um “Estado forte, rico e igualizador, um Estado que não apenas assiste senão também investe, produz, coordena e organiza”.<sup>461</sup> Esse Estado não é o inimigo de uma economia democratizada de mercado; ele é, em circunstâncias sociais como a brasileira, sua condição.

---

<sup>457</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*, p. 168.

<sup>458</sup> Repudia-se, portanto, e com veemência, a expressão “determinabilidade do direito pelos fatos”, de Bastos, que entende que “a vida econômica tem as suas leis próprias. Por isto é muito freqüente as normas constitucionais sobre o assunto não terem mesma eficácia que possuem em outras áreas do direito”. (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, I. G. *Comentários à constituição do Brasil*, p. 7, *apud* REZENDE, Paulo Nélio. *Direito ao trabalho no modelo neoliberal*, p. 99)

<sup>459</sup> REZENDE, Paulo Nélio. *Direito ao trabalho no modelo neoliberal*, p. 91, grifos no original.

<sup>460</sup> REZENDE, Paulo Nélio. *Direito ao trabalho no modelo neoliberal*, p. 141, grifos no original.

<sup>461</sup> UNGER, Roberto Mangabeira; GOMES, Ciro. *O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo*, p. 87.

Hodiernamente, essa verdade tem sido substituída pela passividade e pelo temor, criado em todas as esferas da sociedade, de fatores que, *a priori*, deveriam ser condicionados pela ordem jurídica (ou seja, condicionados pelo próprio povo, que compõe o poder público) – e, não, condicioná-la (como é o caso das propostas de derrogação de direitos sociais, em vista de incompreensíveis argumentos “econômicos” – que não são partilhados nem mesmo por todos os economistas<sup>462</sup>).

Retomando a crítica de Bonavides à tecnocracia<sup>463</sup> que se entronizou em nosso país, é fácil entender por que o “desenvolvimento do País” tornou-se uma “uma operação aritmética, jamais um problema de implicações humanas e sociais”.<sup>464</sup> O administrador do poder público tecnocrata é imediatista, e não entende (ou prefere não entender) a formação histórica da consciência que culminou no reconhecimento dos direitos fundamentais (até mesmo o direito ao trabalho digno). Não acompanhou a tomada pela humanidade de seu próprio destino, iniciada na Revolução Francesa e consolidada na Era de Ouro do capitalismo.

O tecnocrata submete-se às veleidades do mercado livre e conclama a população a temer e sofrer seus eventuais infortúnios – como se diante de um deus usualmente imprevisível –, tais quais os povos pré-Estado (que, venerando uma *força superior*, a esta entregavam seus destinos). Para o tecnocrata e para todo aquele que legisla ou interpreta a lei sem observar a luta pela consciência histórica que a positivou, impera a passividade ao *deus ex machina*, do instrumento como fim, e não como meio (e a dignidade humana, que é o verdadeiro fim em si, passa a ser mero meio de tais instrumentos).

Salgado explicita, porém, a revelação secular de Hegel de como a razão possibilitou a autodeterminação:

‘Es (o Estado) ist der Gang Gottes in der Welt’ (o Estado é o caminhar de Deus no mundo). O Estado é o processo histórico (Gang) pelo qual o absoluto (**a razão**) ou a liberdade aqui tomada na forma de representação religiosa, por analogia, Deus (Gott), encontra o seu momento de plena realização na sociedade humana (Welt). O

---

<sup>462</sup> Um exemplo, no Brasil, de economista profissional com consciência constitucional, que aponta vários óbices ao desenvolvimento econômico sem jamais culpar a existência de direitos humanos fundamentais, é o livre-docente da Unicamp, Doutor Márcio Pochmann. Isto pode ser apreendido suas dezenas de obras e artigos, que criticam políticas que não servem à efetivação dos direitos sociais, apresentando soluções, como POCHMANN, Márcio. Emprego, renda e as principais questões sociais. *In*: CANO, W.; BRANDÃO, C.A.; MACIEL, C.S.; MACEDO, F.C. (Org.). *Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas: Alínea, 2007.

<sup>463</sup> Cf. item 1.3.4 do Capítulo 1.

<sup>464</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*, p. 346.

Estado realiza o absoluto, agora não na forma da simples representação religiosa, mas na forma do Espírito, como totalidade, ou da cultura, ou da História. Estado não é o instrumento de realização dos interesses particulares; por isso não é criação da vontade particular por meio de um contrato.<sup>465</sup>

Ao administrador do poder público, imensa é a responsabilidade, usando da razão, em assegurar a eficácia dos direitos fundamentais. Disso dependerá a *liberdade* de cada indivíduo que compõe o Estado – que, contrariamente, será tolhida na mesma proporção dos efeitos da incapacidade (ou irresponsabilidade) do citado administrador em condicionar, pela razão, os fatores econômicos e sociais.

Na cultura brasileira popular hodierna – e, em parte, até mesmo na acadêmica –, a razão foi esquecida, ou deixada em segundo plano. Delgado denomina essa situação de “hegemonia cultural do liberalismo extremado”:

[...] c) uma tendência à homogeneização da prática teórica de natureza acadêmica nas universidades dos países centrais, em especial dos Estados Unidos, e também em parte significativa das instituições de ensino da periferia ocidental do capitalismo, notadamente América Latina, em torno da matriz neoliberal de reflexão econômica;

d) *uma quase completa uniformização liberalista no tocante às abordagens a respeito de economia nos distintos meios de comunicação de massa*, que quanto à matéria internacionais, quer no que tange aos temas nacionais, propiciando a geração de uma ideologia aparentemente consensual no contexto da sociedade (o chamado *jornalismo de mercado*);

e) uma crescente uniformização das burocracias técnicas dos diversos Estados capitalistas, em especial nos países periféricos, em torno da matriz neoliberal de pensar e gerir a sociedade, a economia e as respectivas políticas públicas; [...].<sup>466</sup>

De fato, como já informado no Capítulo 3, o único Programa Plurianual do Governo Federal, nas últimas décadas, que ao menos citou o problema do *subemprego* foi o de 2004-2007 (Lei n. 10.933/2004), mesmo assim, após a alteração dada pela Lei n. 11.318, em 2006. Citou, mas não determinou soluções práticas para tal problema. Assim caminha o Brasil, sem metas de longo (ou até mesmo médio) prazo que busquem, rigorosamente, efetivar a lei (e, por conseqüência, o direito ao trabalho, um dos os direitos fundamentais do homem):

---

<sup>465</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 62, grifos nossos.

<sup>466</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, p. 81, grifos nossos.

Desde o Plano Cruzado até o Plano Real, o combate, concentrado no controle monetário, visa conter a inflação. Não se vê, como nos anteriores, a fixação de metas a serem alcançadas. Não existe um plano de médio ou de longo alcance. Poder-se-ia até mesmo pensar que, depois de debelada a inflação, teria cessado qualquer razão de ser para ações governamentais.<sup>467</sup>

Nesse contexto, os administradores do poder público refestelam-se em dividir com os fatos econômicos sua responsabilidade, atribuindo sua má gestão aos maus humores desta “força”: a economia divinizada. É um discurso suicida: se admitem serem incapazes de ordenar a economia racionalmente em favor da concretização dos direitos fundamentais, então sua eleição (ou nomeação, em vários casos) foi inútil e podem ser substituídos por qualquer outra pessoa – que também se determinaria, da mesma forma, às sortes do “livre mercado”.

A concretização universalizada dos direitos fundamentais é a única medida confiável do bom desempenho de um Estado e dos administradores do poder público. É a única forma de se medir até que ponto o Estado cumpre sua teleologia, sua razão de existir. Tudo o que as instituições do Estado realizam, em qualquer grau de hierarquia e esfera de poder, volta-se, em última análise, à racionalidade na organização do Estado (v.g. art 173, da CF/1988) a fim de que os direitos fundamentais das pessoas sejam concretizados. Não existe uma função sequer, mesmo as burocráticas, que não vise a esse objetivo. Existindo, é inútil ou age na ilegalidade, não cumprindo o art. 3º da CF/1988.<sup>468</sup>

Nossa Constituição é bastante avançada, pois reflete os valores de pacificação de todas as lutas pelas quais a sociedade nacional, e mesmo estrangeira, passou ao longo da história – valores aptos a criar um mínimo de estabilidade nas relações sociais e econômicas. Respeitada e bem interpretada pelas autoridades públicas, tem plena capacidade de dirigir a economia e a sociedade no sentido de concretizar, universalmente, os valores mais importantes da humanidade: os direitos fundamentais – cuja materialização inexoravelmente implicará no *pleno emprego*.

---

<sup>467</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*, apud RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano*: uma análise das consequências da ruptura do pacto keynesiano, p. 45.

<sup>468</sup> “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

[...] nos atos de gestão dos recursos públicos – sejam eles destinados a abster-se de gastos, ou de dispêndio, ou estejam relacionados à previsão orçamentária ou à apuração de receitas, enfim, façam parte do início ou do fim do ciclo financeiro – o Poder Público tem o dever de subordinar-se a tudo aquilo que foi eleito como prioritário pelo constituinte originário e que se encontra estabelecido no texto constitucional na forma de objetivos fundamentais, pois a despesa pública nada mais é do que um meio de viabilizar que tais metas sejam estabelecidas legitimamente pela sociedade.<sup>469</sup>

### 5.2.1.1 Má gestão dos recursos públicos

Uma questão importante não enfrentada pela doutrina, e pouco levantada perante o Judiciário, é o controle do abuso no uso de verbas públicas que deveriam estar universalizando os direitos fundamentais dos brasileiros, mas que, em vez, estão comprometidas com objetivos pessoais do administrador público, ou em estratégias ineficazes (ainda que, a princípio, não pareçam eivadas de ilegalidade).

Explica-se: há gastos que parecem adequados aos conceitos do jurídico-administrativistas de *conveniência* e *oportunidade*. Na prática, porém, tais gastos não refletem a dura e limitada realidade do povo brasileiro, pois o administrador público utiliza muito mais verbas que o necessário para atingir o fim colimado.<sup>470</sup> Disso resulta a insuficiência de verbas para universalização dos direitos fundamentais, dentre estes, o do trabalho.

Não se deve confundir isso com a questão do aumento ou da diminuição dos gastos públicos. Para universalizar o direito ao trabalho, e os demais direitos fundamentais, é natural e necessário que se utilizem muitos recursos públicos: são gastos que, embora excessivos, jamais serão abusivos. A questão é outra, é a do gasto por egoísmo ou incompetência do

---

<sup>469</sup> BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*, p. 52.

<sup>470</sup> Ilustra-se com o seguinte exemplo: a compra de um carro oficial para uso de um administrador público se faz pela *conveniência* e *oportunidade* administrativas. O veículo é uma necessidade de trabalho, pois tal administrador (um Ministro de Estado, um Prefeito, Presidente de Tribunal, etc.) deve frequentemente deslocar-se em benefício da administração, praticando vários atos a esta correlatos. Mas, ao adquirir o veículo, este administrador determina a licitação dentre modelos de altíssimo luxo, que custam duas vezes mais que um modelo simples porém apto a realizar o mesmo fim (transporte sem desconforto do administrador). Este custo adicional não existe para universalizar os direitos fundamentais da nação, mas atinge somente interesses egoístas deste administrador. E assim é com todo “luxo” e frivolidade bancados com os recursos oriundos do poder público, no Brasil. Mas também há casos em que, mesmo não havendo má-fé do administrador, os gastos também serão abusivos. Um exemplo é são os planos mal-formulados, e a utilização dos recursos públicos na compra de bens e remuneração de serviços inúteis. Neste caso, mesmo tendo agido sem dolo, o administrador público compromete-se igualmente: deve reconhecer sua inaptidão para o cargo não por desonestidade, mas por incompetência.

administrador público. E, neste aspecto, o Brasil tem sofrido um lamentável pacto de abuso entre esquerdistas e liberais<sup>471</sup>.

A saída continua sendo a intensa atuação democrática, no sentido de manter a soberania cidadã: é direito<sup>472</sup>, mas também é dever do cidadão exigir a prestação de contas do administrador do poder público, insurgindo-se contra o gasto abusivo, o gasto que pode ser considerado imoral, num país em que grande parte da população está distante de ter seu *patamar mínimo civilizatório*<sup>473</sup> cumprido. Retoma-se, aqui, a necessidade de uma atuação na linha da *responsability* e *responsiveness*, de Delgado: quanto mais o cidadão cobra prestação de contas, mais cidadão ele é, e mais recursos serão vinculados ao cumprimento dos direitos fundamentais da universalidade.

O meio de insurgência contra estes gastos abusivos é a Ação Popular (CF/1988, 5º., LXXIII), e a motivação está nos artigos 2º. e 3º. da Lei 4.717/65. Enfatiza-se que a mera motivação formal não redime o gasto abusivo, se não subsistem motivos de fato que a justifiquem. Na análise prática destes motivos, devem adequar-se os meios aos fins, dentro dos limites que cada nação permite. No caso do Brasil, a apresentação de estatísticas de alto desemprego, ou de insuficiência das estruturas de saúde e educação demonstram a déficit de cumprimento de direitos fundamentais, eliminando, de plano, a possibilidade de defesa do gasto público abusivo, desconforme à realidade nacional.

Com isso, chega-se à solução do impasse da “cláusula da reserva do possível”:  
somente uma administração pública que demonstre absoluta e evidente moralidade nos gastos públicos, e notável comprometimento com a teleologia do Estado, poderá, eventualmente, invocá-la.

Portanto, o melhor meio de exigência de concretização dos direitos fundamentais pela via de acesso ao judiciário não é o pleito imediato do direito violado (ex.: direito ao trabalho), mas a via indireta do constrangimento (via Ação Popular) do administrador público para que deixe de empregar o dinheiro público com egoísmo ou incompetência, e passe a empregá-lo na universalização dos direitos fundamentais.

---

<sup>471</sup> No caso dos liberais, este abuso evidencia ainda mais a hipocrisia de seus argumentos: pregam fervorosamente o *Estado mínimo*, mas não abrem mão de tomar vinhos de milhares de reais utilizando “cartões corporativos”. É como dizer que o Estado não pode gastar com a contratação de trabalhadores concursados, mas que deve continuar sustentando e até incrementando as frivolidades daqueles que combatem tais contratações.

<sup>472</sup> CF/1988, art. 5º. inciso XXXIII.

<sup>473</sup> Para usar, novamente, a expressão cunhada por Maurício Godinho Delgado.

Tal solução para o problema do desemprego pode parecer limitada, pois não resolve o problema imediato do indivíduo. O resultado acaba por diluir-se entre toda sociedade, na concretização simultânea de todos direitos fundamentais (e não apenas o direito ao trabalho).

Mas é a única de que dispõe o cidadão comum, perante o judiciário, e é também solução viável – ainda que a longo prazo. Mesmo assim, é subutilizada, como todos os demais instrumentos democráticos nacionais.

### **5.2.1.2 Ausência de racionalidade mesmo nas tentativas de prover determinados direitos fundamentais**

Em certos casos, mesmo quando se busca prover alguns direitos fundamentais, isso ocorre de forma contraproducente à emancipação do trabalhador. Nesses casos, alguns valores são ignorados em detrimento de outros, numa interpretação restritiva da norma, ignorando-se que *saúde*, *trabalho* e *educação* são, na Constituição, objetivos indissociáveis.

Um exemplo é a aplicação prática da legislação que diz respeito ao seguro-desemprego, como Leis n. 7.998/90 e n. 8.900/94, que determinam, com clareza, que é objetivo do programa do seguro-desemprego “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.<sup>474</sup>

Justamente por isso, não se justifica que o trabalhador receba um benefício para ficar inerte por até cinco meses<sup>475</sup>: por um lado, sendo essa a única subsistência, quando em situação de desemprego, deveria ter garantida uma renda compatível com o *mínimo existencial*, e por todo o tempo em que estivesse sujeito a tal situação, sem qualquer limite. Em contrapartida, deveria *comprovar* que está buscando emprego e ainda se qualificando (usando do sistema “S”, por exemplo), como requisitos essenciais ao recebimento de tal benefício – ou seja, não basta que as agências nacionais “indenizem” o desempregado *ocioso*;

---

<sup>474</sup> Inciso II do art. 2º da Lei n. 7.998/90, após alteração dada pela Medida Provisória n. 2.164-41, de 2001, em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional n. 32/2001.

<sup>475</sup> Inciso III do art. 2º da Lei n. 8.900/94.

elas devem tornar-se efetivos órgãos de recolocação e emancipação do profissional, e este, por sua vez, deve atender às determinações de tais órgãos.

Mas nada disso ocorre: no Brasil, praticamente, paga-se para que o indivíduo permaneça inerte, afastado de qualquer trabalho por até cinco meses. Nos órgãos em que os trabalhadores se cadastram para receber esse benefício, são anunciados alguns cursos do sistema “S” e cadastro em agências de recolocação de emprego – tudo, porém, em caráter voluntário. No pagamento de tal benefício, não se distingue quem busca emprego e qualificação daquele que fica ocioso. E ao final de cinco meses (no máximo) o benefício cessa, e mesmo aquele que se esforçou em empregar-se (até mesmo qualificando-se) fica completamente desamparado. Assim, em vez de cumprir os direitos fundamentais, a prática atual do seguro-desemprego no Brasil não passa de um remendo, que ainda desfavorece o *pleno emprego*.

Um exemplo de prática muito mais razoável é a determinada pela lei norte-americana. Nos EUA, a *Federal Unemployment Taxation Act* determina aos empregadores que paguem duas taxas de seguro-desemprego, uma federal, outra estadual. A taxa é calculada sobre os salários pagos aos trabalhadores<sup>476</sup> – sendo que até mesmo os empregadores domésticos estão sujeitos a tal taxação. A lei federal impõe regras gerais que podem ser ampliadas pela lei estadual (pois, nos EUA, a autonomia dos Estados federados é mais ampla).

Naquele país, apenas os trabalhadores “disponíveis para trabalhar” recebem o seguro-desemprego. Se o indivíduo mostrar-se “indisponível” (não quer) ou “inapto” (incapacitado, por exemplo, doença) para trabalhar, perde o benefício (porém, pode ser auxiliado, em um nível distinto, pela assistência social). O benefício é pago até que a situação de “disponibilidade para trabalhar” do indivíduo cesse – por ter se empregado, ou se tornando indisponível/inapto.

Para que seja considerado “disponível”, o indivíduo deve atender, simultaneamente, aos seguintes requisitos: registrar-se no órgão de recolocação profissional; atender às entrevistas de emprego que eventualmente sejam agendadas pelo órgão; e, ainda, cumprir os

---

<sup>476</sup> Cf. U.S. DEPARTMENT OF LABOR – EMPLOYMENT & TRAINING ADMINISTRATION. *Unemployment insurance tax topic*. Disponível em: <<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uitaxtopic.asp>>. Acesso em: 4 dez. 2007.

programas de qualificação (treinamento para o trabalho) que esse órgão eventualmente indique. Observa-se, em um dos parágrafos:

Treinamento aprovado. Um Estado não pode negar Seguro Desemprego ao indivíduo que não esteja disponível para o trabalho durante a semana (de referência) se, nesta, o indivíduo estiver em um treinamento aprovado pela agência estatal. Porém, se o indivíduo falhar ou não participar de tal treinamento, o Estado deverá determinar se a razão para a falha ou não participação indica que o indivíduo não está apto ao trabalho, ou não está disponível para trabalhar.<sup>477</sup>

Assim, no EUA, pode-se dizer que, quando o Estado falha na busca ao *pleno emprego*, descumprindo o direito ao trabalho do indivíduo, ele o compensa continuamente (o benefício é chamado *Unemployment Compensation*), até que o indivíduo consiga trabalho (vinculado ou autônomo) que lhe permita uma vida digna – e o próprio Estado empenha-se, por meio de órgãos especializados, em recolocar o indivíduo no trabalho, agendando entrevistas e realizando cursos de capacitação.

O indivíduo, por sua vez, é responsável por atender a essas entrevistas e cursos, sob pena de perder seu benefício: necessitando trabalhar, para sobreviver, mas escolhendo não fazê-lo, deixa de ser objeto das políticas de *pleno emprego*, escorrendo para outras valas, como a assistência social.<sup>478</sup>

Interessante notar, ainda, que em vez de atender a entrevistas de emprego (vinculado), o indivíduo que queira iniciar um pequeno negócio como autônomo pode ter o benefício convertido em uma ajuda à montagem desse empreendimento, chamado *Self-Employment Assistance* (“Assistência ao Autônomo”).<sup>479</sup>

---

<sup>477</sup> No original: §604.5: *Approved training. A State must not deny UC to an individual for failure to be available for work during a week if, during such week, the individual is in training with the approval of the State agency. However, if the individual fails to attend or otherwise participate in such training, the State must determine if the reason for non-attendance or non-participation indicates that the individual is not able to work or is not available for work.* (U.S. GOVERNMENTS PRINTING OFFICE (GPO). Disponível em: <http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr&sid=d9ba51d2785ce14d4e64ab4d51d9b84b&rgn=div5&view=text&node=20:3.0.2.1.4&idno=20#20:3.0.2.1.4.0.1.4>. Acesso em: 4 dez. 2007)

<sup>478</sup> O que se alinha, em grande parte, com o que determina a legislação nacional, conforme visto no item 3.3.1.1, do Capítulo 3. Tudo indica, portanto, que nossa legislação é avançada, porém sua concretização geralmente se faz com pouca racionalidade.

<sup>479</sup> U.S. DEPARTMENT OF LABOR – EMPLOYMENT & TRAINING ADMINISTRATION. *Self-employment assistance*. Disponível em: < <http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/self.asp>>. Acesso em: 5 dez. 2007.

Notável, assim, que, ao contrário do ocorrido no Brasil, a legislação de “seguro-desemprego” norte-americana favorece o *pleno emprego*, tratando o próprio Estado de buscar a recolocação profissional do indivíduo, e reprimir sua apatia.

### **5.2.2 Utilização deficiente dos instrumentos de defesa do direito ao trabalho digno**

Não basta apontar as ilegalidades cometidas por certos administradores públicos, legisladores ou magistrados se estes coordenam um poder público que, juridicamente (e, também, na prática), é formado por todos os brasileiros (CF/1988, parágrafo único do art. 1º) – se considerado o modelo democrático do Estado de Direito (CF/1988, *caput* do art. 1º e preâmbulo).

Essa universalidade que, independentemente de sua vontade, forma o poder público não assume postura ativa, para atender aos seus anseios de dignidade e segurança. Reclama, informalmente, mas não atua (nem juridicamente) contra a parcela de indivíduos que toma da universalidade de pessoas as rédeas da história, mas despreocupados em realizar os direitos fundamentais de todos. Assim, o povo brasileiro e mesmo as instituições de defesa civil e *custos legis* estão subutilizando o potencial que a norma oferece (até mesmo de acesso às cortes internacionais), no sentido de assegurar o *pleno emprego*.

A própria análise da jurisprudência, realizada nos Capítulos 2 e 3, comprova que o *pleno emprego* praticamente nunca é objeto, mas apenas um coadjuvante nos instrumentos jurídicos de defesa dos direitos fundamentais, os quais têm se preocupado, no máximo, com questões microeconômicas, ignorando a macroeconomia. O povo não parece ciente de seu direito ao trabalho digno; logo, não o reivindica.

De fato, na atualidade, quase todos brasileiros sabem das quebras das bolsas de valores, da cotação do dólar e das taxas de juros e inflação, pois são bombardeados diariamente com tais informações que aprenderam a temer. Poucos, porém, sabem enumerar seus direitos fundamentais e, principalmente, os meios de sua concretização. Em menor número, ainda, são aqueles que têm consciência de que seu agir racional é determinante para a efetividade desses direitos.

E no ápice dessa crise cultural não é difícil encontrar até mesmo aqueles que, apesar de terem formação jurídica, ignoram toda a consciência historicamente apreendida e defendem até mesmo o desmonte dos direitos sociais.<sup>480</sup>

Não por acaso, os citados 19,3 milhões de brasileiros em *idade ativa* que não tem ocupação, mas sequer tiveram o “privilégio” de ser considerados “desempregados” nas PMEs do IBGE (não são empregados nem desempregados, mas apenas “pessoas não economicamente ativas”, que mal aparecem nas pesquisas que a imprensa divulga), 78,2% nem mesmo completaram nível médio escolar.<sup>481</sup>

Encontra-se o trabalhador brasileiro, assim, num círculo vicioso: não lhe foram providas condições **mínimas** de emancipação; e, não emancipado, torna-se apático em exigir o que desconhece. Não obstante, forma o poder público (no mínimo, pelo pagamento dos inescapáveis impostos), que não é administrado em favor de sua emancipação. Esta, por sua vez, só é possível quando a coletividade exige a concretização das condições mínimas que a Constituição impõe ao poder público realizar (CF/1988, art. 6º: “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social [...]”).

Se, como já revelado por Delgado, o exercício da democracia exige *responsability* e *responsiveness* por parte do administrador público, há também a contrapartida da intensa fiscalização, por parte do povo, na administração do poder público. A apatia é um dos maiores obstáculos à consolidação da democracia, a *quarta dimensão* dos direitos fundamentais, que não é dada ao povo, mas construída por este. A respeito disso, vale repetir a afirmação de Salgado:

A maior garantia de todos os direitos fundamentais está no próprio titular desses direitos. Entretanto, para que as pessoas possam ter consciência desses direitos, exigi-los, reivindicar outros, têm de ser formadas e informadas através da educação. Sem a educação, na sociedade contemporânea, toda ação ou reivindicação é cega. A educação, não outra coisa, é o penhor dos direitos fundamentais e sem ela de nada valerão os textos constitucionais, que passarão apenas a compor a história abstrata da literatura jurídica, sem qualquer comunicação com a realidade.<sup>482</sup>

---

<sup>480</sup> Jurista de renome na seara justralhista já escreveu que “em determinada situação de crise, pode ser legítima a desmontagem de estruturas que se revelem inadaptáveis à conjuntura econômica” – muito embora, paradoxalmente, reconheça que “o aparato de proteção cresceu em meio a sucessivas crises”. (ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno direito do trabalho*, p. 25 e 23, respectivamente).

<sup>481</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE: pesquisa mensal de emprego*, set. 2007, p. 30.

<sup>482</sup> SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 69.

Além disso, não é demais ressaltar que os citados dados sobre a educação deficiente de grande parte da população justificam a calamitosa situação de desemprego e *subemprego* nacionais, ilustrada no Capítulo 4, pois a própria educação para o trabalho faz parte dos caminhos para que se atinja a dignidade humana (item “c” do § 2º do anexo ao Decreto n. 66.499/70; art. 7º do anexo ao Decreto n. 2.682/98; art. 6º do anexo Decreto n. 3.321/99).

Não se pode atribuir a uma formação deficiente toda a causa do desemprego e do *subemprego*. Mas tal fator, certamente, é determinante, no Brasil:

Falta de qualificação deixa vagas de trabalho ociosas

Apenas 18% dos desempregados brasileiros têm os requisitos necessários para serem absorvidos pelo mercado de mão-de-obra especializada, revela a pesquisa Demanda e Perfil dos Trabalhadores Formais no Brasil em 2007, divulgada nesta quarta-feira (7) pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

De acordo com o estudo, 9,133 milhões de pessoas estão à procura de um emprego, mas só 1,676 milhão tem experiência ou qualificação profissional necessária para a área em que deseja atuar.

[...].

‘Estamos diante de um fenômeno novo, que é a ausência de trabalhador qualificado para a atividade econômica. Isso não acontecia há mais de duas décadas’, afirmou o presidente do IPEA, Marcio Pochmann. Para ele, o país precisa reconstruir o sistema de formação e de treinamento dos trabalhadores: ‘Isso exige um planejamento que diz respeito a uma transformação do nosso sistema de intermediação de mão-de-obra no Brasil’.<sup>483</sup>

Daí, a necessidade prioritária de se ampliarem as instituições públicas de educação, até mesmo para o trabalho (como o próprio sistema “S”), para que possam capacitar a pessoa para empregar-se, tendo em vista, ainda, o direcionamento de acordo com as necessidades do País – cumprindo-se, assim o art. 205 da CF/1988<sup>484</sup> e atenuando-se a desigualdade nas condições de trabalho, o principal fator responsável por toda desigualdade de renda observada entre domicílios no país.<sup>485</sup>

<sup>483</sup> REPÓRTER DIÁRIO. Falta de qualificação deixa vagas de trabalho ociosas. Disponível em: <<http://www.reporterdiario.com.br/index.php?id=43544>>. Acesso em: 4 dez. 2007.

<sup>484</sup> “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

<sup>485</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006*. Nota técnica, n. 50, set. 2007, p. 9.

### **5.2.3 Parte significativa das estatísticas, voltadas para que o Estado organize sua atuação, não medem o nível de cumprimento universal dos direitos fundamentais**

Informalmente, diz-se que um administrador do poder público é melhor ou pior que outro, mas os critérios (o ponto de vista) do “analista” são freqüentemente subjetivos. Este, geralmente, identifica-se com a orientação política e econômica, o grau de escolaridade e os resultados que determinado administrador do poder público (e mesmo legislador) apresenta em uma matéria isolada que interessa ao “analista”.

Na verdade, porém, existe apenas uma maneira de “comparar” o desempenho dos administradores do poder público, nos respectivos períodos de sua atuação: o referencial objetivo. Se a única forma de medir se o Estado cumpre sua teleologia (e, portanto, se a atuação dos administradores está sendo lícita) é a concretização universalizada dos direitos fundamentais, então, os únicos índices que, a princípio, realmente interessam são os de cumprimento desses direitos (que incluem o direito ao trabalho).

Teoricamente, os índices de desemprego seriam suficientes a esse fim, pois a princípio, o trabalho e a dignidade humana são elementos indissociáveis. Na prática, porém, as estatísticas nacionais de desemprego ignoram grande parcela do trabalho que não é digno, ou não gera condições de dignidade para o trabalhador e sua família.<sup>486</sup>

Assim, restam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pela ONU – que, apesar de todas suas imperfeições, possibilita uma idéia das condições de vida, da universalidade<sup>487</sup> –, e o Índice GINI, que, apesar de também imperfeito, serve à análise da desigualdade social.

Mas o próprio crescimento do IDH, sozinho, não é capaz de apontar se um Estado cumpre sua teleologia: graças ao desenvolvimento tecnológico (medicina, biologia, eletrônica, telecomunicações, etc.), a qualidade de vida da universalidade sempre é, de alguma forma, sensivelmente beneficiada – ainda que isso ocorra de forma desigual.

---

<sup>486</sup> Conforme comprovado no Capítulo anterior.

<sup>487</sup> BHADURI, Amit. *Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego*, p. 20.

Isso explica porque se verificou, no Brasil, de 1975 a 2004, o crescimento do IDH nacional,<sup>488</sup> quase regular, independentemente da linha de governança de cada período: esse crescimento também existiu, sem exceção, em todos os demais 176 países analisados. Cita-se como exemplo Serra Leoa, o penúltimo pior IDH do planeta e cujos dados para 2004 revelam que é um país em que a expectativa de vida média é de 41 anos, o índice de analfabetismo é de 64,9%, a mortalidade infantil é de 28,3% (menores de 5 anos). Mas, de 1975 a 2004, teve seu IDH aumentado em quase 30%, taxa bastante superior à do Brasil.<sup>489</sup>

Assim, no caso do Brasil, o 9º país socialmente mais desigual do planeta (só não é mais desigual que a Bolívia, Botsuana, Colômbia, Haiti, Lesoto, Namíbia, Serra Leoa e Suazilândia),<sup>490</sup> o “crescimento”, até mesmo do IDH, nem sempre é sinal de concretização de direitos fundamentais, se ele não indicar, também, uma redução das desigualdades sociais.

De nada adianta, por exemplo, um gigantesco crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) médio, ou da média da “renda *per capita*”, se o crescimento econômico das classes mais pobres (que, no Brasil, são maioria), não for maior que a destas próprias médias, até que se atinja a *igualdade material*. Para isso, faz-se necessária uma forte política de coordenação distributiva do crescimento:

Devemos parar de dissociar a taxa de crescimento do PIB das suas implicações distributivas para os pobres; pelo contrário, devemos aprender a tratar os dois como processos que reforçam um ao outro na formulação das políticas econômicas.<sup>491</sup>

De fato, índices como crescimento do PIB, ou da “renda *per capita*”, isoladamente, dizem muito pouco sobre o sucesso de um Estado em cumprir seus objetivos (concretizar direitos fundamentais). Retoma-se a citação do Capítulo 2:

O progresso nacional não se mede pelo PIB, traduzido em cifrões, em milhares de milhões da moeda nacional, mas no nível de oportunidades de absorção da massa desempregada, para que se cumpra o postulado fundamental através do direito ao trabalho.<sup>492</sup>

---

<sup>488</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*, p. 289 (dados de 2004).

<sup>489</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006.*, p. 283-315.

<sup>490</sup> UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006.*, p. 335-338 (dados de 2004).

<sup>491</sup> BHADURI, Amit. *Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego*, p. 28.

<sup>492</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*, p. 125.

Isso é bem ilustrado, mesmo economicamente, por Bhaduri, formado em Cambridge e no Massachusetts Institut of Technology (MIT), professor de universidades norte-americanas e européias, e que trabalhou em numerosos núcleos da Organização das Nações Unidas (ONU). Ele demonstra por que é inútil o crescimento sem distribuição de renda, interessando apenas aquele que acarrete, proporcionalmente, um crescimento ainda maior para as classes mais pobres, em relação às mais ricas, a fim de se realizar a igualdade:

[...] a renda per capita é dificilmente uma medida apropriada do bem estar dos cidadãos de uma nação. Para tanto, devemos conhecer a *distribuição da renda* total, ou Produto Interno Bruto (PIB). Para exemplificar, considere duas sociedades com distribuições extremas. A primeira tem completa igualdade de renda de digamos 23.000 rúpias por pessoa e população de 100 indivíduos. Nesse caso, a renda per capita é uma perfeita medida da renda de uma pessoa média. Considere agora o segundo caso de uma sociedade escravocrata onde 99 escravos têm renda de apenas 100 rúpias cada um, e o restante pertence a um único dono de escravos. A renda do mesmo pode ser calculada como: renda total da sociedade, ou seja, seu PIB, (100 pessoas x 23000) menos a renda total dos 99 escravos (99 x 100). Portanto, a renda do dono de escravos passa a ser de 2.290.000 rúpias, isto é 22,9 mil vezes maior que a de um escravo.

No caso da sociedade escravocrata, encontramos uma lição importante para aprender. Ela mostra que *a renda média nesse caso esconde mais que revela. Obscurece tanto a extrema pobreza dos escravos como a riqueza vulgar do dono dos escravos. Isso levanta um sério problema sobre a objetividade na interpretação de dados econômicos.* Por exemplo, se esta economia está indo bem ou não depende do ponto de vista do observador. Na ótica do escravo, essa é uma sociedade injusta, porém, do ponto de vista do proprietário dos escravos pode parecer uma excelente sociedade! O dono pode até mesmo pensar que essa sociedade seja justa persuadindo a si mesmo a acreditar que, por alguma razão, ele mereça maior uma renda. Como, por exemplo, por ele ser especialmente hábil, melhor educado, ou até por suas boas ações em vidas passadas que o fizeram tão merecedor. Gandhi queria nos guardar desse tipo de auto-racionalização dos ricos, enfatizando que *o sucesso do desenvolvimento tem que ser julgado a partir do ponto de vista dos menos favorecidos numa sociedade.*

Apesar de algo mais complexas, essas considerações permanecem essencialmente as mesmas numa economia em crescimento. Por exemplo, pode-se pensar até em uma alta taxa de crescimento do PIB que não altere a situação dos pobres. Continuando com o exemplo, considere um crescimento de 10% no PIB produzindo (1,1) x (100 x 23.000) enquanto os 99 escravos continuam ganhando as mesmas 100 rúpias cada. Somente o dono está agora numa situação ainda melhor com a renda em 2.520.100 rúpias, 25,2 mil vezes mais alta que a renda de um escravo. Todos os ganhos do crescimento econômico vão, nesse exemplo, para o dono dos escravos, e nada vai para os escravos. *Esse tipo de crescimento aumenta a disparidade relativa na distribuição de renda ou pobreza relativa, porque os escravos estão agora ainda mais pobres em relação ao seu dono.* No entanto, em termos absolutos eles permanecem exatamente tão pobres como antes com a renda inalterada de 100 rúpias cada.

O exemplo acima serve para ilustrar o argumento de que *crescimento sozinho não precisa ser a resposta, especialmente num país com muitas pessoas pobres. Devemos saber adicionalmente como os benefícios do crescimento vêm sendo distribuídos.*<sup>493</sup>

Crescimento que piora a distribuição para os pobres os empurrará para abaixo da linha de subsistência. *Por maior que seja uma taxa de crescimento, ela não será boa o suficiente, a não ser que saibamos qual será o seu efeito sobre a maioria da população que é pobre.*<sup>494</sup>

Nesse mesmo sentido, também informa Souto Maior, numa passagem de quase uma década, que exemplifica como o *caput* do art. 170 da CF/1988 tem sido descumprido:

[...] embora direito e economia exerçam influência um sobre o outro, não há uma relação direta e imediata de crescimento econômico e justiça social. Crescimento econômico não representa, de forma inexorável e na mesma proporção, um desenvolvimento social. Com efeito, em 1996, os Bancos tiveram lucros exorbitantes, e mesmo assim mantiveram política de corte de pessoal. O Bradesco, por exemplo, no ano de 1996, obteve um lucro de R\$ 824,4 milhões e mesmo assim seu número de empregados foi reduzido de 52.886 para 45.871. Assim, parece correta a observação de que não é privilegiando o desenvolvimento econômico que se trilha o caminho da justiça social.<sup>495</sup>

Por todos esses exemplos, fica comprovada a falsidade da alegação de que “quanto maior a eficácia econômica, maior a eficácia social”.<sup>496</sup> Essa falsa premissa chegou até mesmo a seduzir pessoas com formação jurídica, que, nas últimas décadas, construíram vários sofismas, lastreados nessa fundação deficiente.

Assim, apenas a medição do nível de cumprimento universal dos direitos fundamentais (dentre os quais se encontra o direito ao trabalho) permite o correto uso do poder público. E, como já comprovado, o crescimento econômico nem sempre acarreta na efetividade universal dos direitos fundamentais.

---

<sup>493</sup> BHADURI, Amit. *Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego*, p. 22-24.

<sup>494</sup> BHADURI, Amit. *Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego*, p. 25, grifos nossos.

<sup>495</sup> SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direito do trabalho e desenvolvimento econômico. In: GIORDANI, Francisco A. da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tarcio José (Coord.). *Fundamentos do direito do trabalho*, p. 624.

<sup>496</sup> ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno direito do trabalho*, p. 71.

### **5.2.3.1 As estatísticas relacionadas à aferição do *pleno emprego* não oferecem dados úteis ao planejamento eficiente do cumprimento do direito fundamental ao trabalho, se analisados pelo rigor da ordem jurídica**

O *subemprego* é mazela distinta do desemprego, mas sua gravidade é análoga e afeta uma notável parcela dos trabalhadores “empregados” (no sentido *lato* da palavra, que também inclui os autônomos). Não obstante, é uma situação ocultada pelos órgãos brasileiros de estatística (e isso ocorre, também, em relação ao próprio *desemprego*). A ordem jurídica brasileira informa que o *subemprego* não é trabalho digno, logo, essa parcela de subempregados não compõe uma situação de *pleno emprego*.

Mas essa falha (e também outras) já foram exaustivamente analisadas no Capítulo 4, que, juntamente com o Capítulo 3, oferecem as soluções para tais mazelas. Na prática, a utilização de critérios subjetivos nas estatísticas gera políticas descompromissadas com a direção imposta pela CF/1988 e ainda mascara o desemprego e o *subemprego*.

## **5.3 Propostas legislativas já apresentadas**

Encerrando o presente estudo, vale citar as propostas já apresentadas, a fim de que seja efetivado, no Brasil, o *pleno emprego*:

### **5.3.1 Projeto de Resolução n. 39, de 2004, do Senado Federal**

Esse projeto institui a “Frente Parlamentar do Pleno Emprego”, buscando criar, no âmbito parlamentar, uma frente parlamentar dedicada ao estudo e à promoção das políticas de *pleno emprego*. Foi apresentado em novembro de 2004 e encontra-se ainda em tramitação (o

último trâmite, até a época deste estudo, datava de fevereiro de 2007<sup>497</sup>). Interessante notar que, mesmo de autoria de um Senador do Partido Liberal, reconheceu-se, enfim, que

*a história tem nos ensinado que o liberalismo econômico não leva ao desenvolvimento. Nossa escolha de destino é a busca do Estado do bem-estar social, capaz de promover desenvolvimento e uma mais equânime distribuição de renda. Este tem sido o caminho asiático, a região que mais cresce no mundo.*

*Não é nosso alvo objetar o capitalismo, mas aperfeiçoar e amenizar sobremaneira a política neoliberal a que estamos submetidos, na sua feição econômica; esta sim, só agrada ao capital especulativo, e muito desagrada as empresas, afetando drasticamente a geração e oferta de emprego em nosso País.*

A lógica do pleno emprego está intimamente relacionada com o crescimento econômico, com a elevação da capacidade produtiva de bens e serviços, numa visão macro de produção máxima com desemprego mínimo, ou zero.

Está-se propondo o estudo, o exame, a adoção, como princípios alternativos para essa política nefasta, *a participação efetiva do Estado na geração e promoção do emprego*; o redirecionamento da política econômica, especialmente da meta do superávit primário, taxas de juros e política cambial, com vistas a priorizar investimentos; a intensificação e aperfeiçoamento dos programas de geração de emprego e renda, bem assim da qualificação do trabalhador; a total prioridade aos programas e projetos de reforma agrária, do atendimento à saúde, da segurança, da educação, da habitação, do saneamento básico, da defesa e da infra-estrutura; do controle e da estabilidade inflacionária.<sup>498</sup>

### 5.3.2 Projeto de Lei do Senado n. 254, de 2005

Nesse projeto, busca-se instituir o “Pacto Empresarial para o Pleno Emprego”, com o objetivo de reduzir a jornada de trabalho das atuais 44 horas semanais para 36 horas, sem redução dos salários, porém de adesão voluntária pelos empregadores, mediante incentivos fiscais (arts. 7º, 8º e 10º) e concessão de crédito com taxas de juros favorecidas (art. 9º).

---

<sup>497</sup> SENADO FEDERAL. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=71242&titulo=PRS%2039%20de%202004%20-%20PROJETO%20DE%20RESOLUÇÃO%20DO%20SENADO](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=71242&titulo=PRS%2039%20de%202004%20-%20PROJETO%20DE%20RESOLUÇÃO%20DO%20SENADO)> Acesso em: 4 dez. 2007.

<sup>498</sup> CRIVELLA, Marcelo. Justificação do Projeto de Resolução 39, de 2004. DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, p. 36.908, grifos nossos.

Foi protocolado em julho de 2005, e seu último trâmite, até a época deste estudo, foi em 24/1/2007.<sup>499</sup> Não se encontra, atualmente, em tramitação.

### 5.3.3 Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Pleno Emprego (2007)

O economista José Carlos de Assis coordena, desde setembro de 2007, a “Campanha Nacional Pelo Pleno Emprego”, idealizada por ele e por “dezenas de sindicalistas, líderes comunitários, representantes do movimento social”.<sup>500</sup> Um de seus objetivos é angariar 1 milhão e 300 mil assinaturas<sup>501</sup> para que seja levado ao Congresso um projeto de lei que estabeleça:

Art. 1º A busca do pleno emprego, estabelecida no art. 170, VIII, da Constituição Federal como princípio da ordem econômica, será implementada nos termos desta Lei e demais normas aplicáveis, facultando-se ao Poder Executivo os ajustes necessários nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais nos três níveis de Governo, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos acordos internacionais, e na Lei n. 4.595, de 31/12/1964, que trata da organização do Sistema Financeiro.

Art. 2º Em condições de desemprego, a uma taxa média nacional superior a 4% (quatro por cento) da população economicamente ativa apurada mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, será admitido déficit no orçamento primário proporcional ao montante de recursos canalizados nos três níveis de Governo para programas gerais e específicos de combate ao desemprego.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, entende-se por desemprego aberto a situação sócio-econômica de desocupação formal de trabalhadores, participantes da população economicamente ativa, que, nos trinta dias que antecederem à pesquisa sobre o emprego, não tenham exercido qualquer atividade remunerada por ausência de acomodação no mercado de trabalho, e que tenham tentado colocação no mesmo período, conforme apurado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 3º Nas condições de desemprego previstas no Art. 2º desta Lei, o Banco Central do Brasil reduzirá as taxas básicas de juros e induzirá a redução das taxas bancárias

---

<sup>499</sup> SENADO FEDERAL. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=74551&titulo=PLS%20254%20de%202005%20-%20PROJETO%20DE%20LEI%20DO%20SENADO](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=74551&titulo=PLS%20254%20de%202005%20-%20PROJETO%20DE%20LEI%20DO%20SENADO). Acesso em: 4 dez. 2007.

<sup>500</sup> PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. Disponível em: <http://pdt12.locaweb.com.br/primeirapagina.asp?id=240>. Acesso em: 4 dez. 2007.

<sup>501</sup> NOVA CENTRAL SINDICAL DOS TRABALHADORES. Disponível em: <http://www.ncst.org.br/plenoemprego.php?id=8548>. Acesso em: 4 dez. 2007.

de aplicação, de forma a estimular o investimento e o consumo, e reduzir a ociosidade na economia nacional.

Art. 4º A política cambial e a política de rendas serão compatibilizadas com as políticas monetária e fiscal de pleno emprego, e, se necessário, em caso de desemprego superior a 10% e inflação acima de 7% ao ano, com a adoção temporária de controles dos fluxos cambiais e de rendas, até que se reduza, pelo aumento absoluto e relativo das exportações, a vulnerabilidade externa da economia, e os preços se estabilizem abaixo de inflação de 7%. aa.

Art. 5º Na implementação das políticas de pleno emprego na forma estabelecida nos Artigos 2º, 3º e 4º desta Lei, e considerando os aspectos setoriais, tecnológicos e regionais:

I – o Poder Legislativo, nos três níveis de Governo, dará prioridade, na apreciação das propostas orçamentárias do Executivo e das emendas de sua iniciativa, à destinação dos recursos aos projetos e atividades que gerarem maior número de empregos diretos e indiretos por unidade de gasto em investimento ou custeio;

II – os órgãos oficiais de crédito concederão prioridade de financiamento aos projetos que gerarem maior número de empregos diretos e indiretos por unidade de capital investido.

Art. 6º O Poder Executivo, nos planos federal e estadual, encaminhará ao Congresso Nacional, nos meses de março e setembro de cada ano, relatórios semestrais sobre a situação do emprego no mercado de trabalho nacional e regional, e, em caso de desemprego acima de 3% (quatro por cento) da população economicamente ativa, sobre as políticas adotadas para revertê-lo.

Art. 7º O Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas, com base nos relatórios encaminhados pelo correspondente Poder Executivo, avaliará, semestralmente, a política de pleno emprego mediante audiências públicas de que participem entidades da sociedade civil, notadamente as centrais sindicais de trabalhadores e as entidades nacionais e estaduais de representação dos empresários, e emitirá parecer sobre sua efetividade.

Tal projeto estabelece, assim, uma intensa intervenção do Estado nas ordens econômica e social, transformando, ainda, o BACEN em um poderoso instrumento de efetividade da universalização do direito fundamental ao emprego. Reflete, em grande parte, todas as observações e críticas que este estudo, em todos seus capítulos, teceu sobre a efetividade social da determinação constitucional do *pleno emprego*, no Brasil.

Impossível, ainda, não perceber seu paralelo com as normas norte-americanas de intervencionismo em favor de *pleno emprego*, já analisadas no Capítulo 1, bem como a todos os valores históricos que a humanidade cristalizou nas quatro dimensões dos direitos fundamentais.

De fato, embora determinada corrente de políticos ou economistas possa eventualmente discordar do rigor que tal projeto impõe (em especial, as porcentagens

estabelecidas no art. 4º), é evidente, na esfera jurídica, que esse projeto adapta-se perfeitamente a todas as determinações constitucionais vigentes.

Assim, para criticar esse projeto, tal corrente poderia tão-somente apresentar outro que lhe parecesse mais viável, mas também privilegiando, objetivamente, a universalização da efetividade social do direito ao trabalho. Críticas que simplesmente alegassem a inviabilidade do *pleno emprego* não se adequariam às determinações constitucionais, logo, não teriam validade.

#### **5.4 Conclusões**

A ordem jurídica brasileira oferece instrumentos de defesa do *princípio da valorização do trabalho*, e de seu corolário, o *pleno emprego* – já existindo, até mesmo, a possibilidade de acesso a cortes internacionais. Tais instrumentos, porém, estão sendo subutilizados, o que pode ser explicado pela falta de emancipação educacional (até mesmo para o trabalho) do povo que forma o poder público, aliada com o descompromisso que o gestor desse poder apresenta diante dos valores que estão representados na norma jurídica.

Enquanto não cumpridos todos os preceitos constitucionais, interpretados de forma concatenada, a fim de se concretizarem todos aqueles que são fundamentais, mesmo as ações que busquem prover alguns direitos da universalidade podem prejudicar outros, como o próprio direito ao trabalho digno para todas as pessoas.

## CONCLUSÃO

Apenas a ordem jurídica nacional vigente serve à definição da expressão *pleno emprego* no Brasil, pois estabeleceu critérios objetivos, válidos para todos em nossa nação. Esses critérios possuem certa estabilidade, e sua modificação é apenas paulatina, pois segue um processo histórico que se iniciou em outros países, após a Revolução Francesa, e que firmaram os valores de *liberdade* e *igualdade*, cujo significado foi decantado ao longo de eras, até assumir a atual feição – que, no Brasil, foi constitucionalizada.

O *pleno emprego*, ainda que buscado por uma motivação econômica (pois é essencial ao funcionamento do sistema capitalista), é o resultado positivado da consciência da universalidade de seu direito ao trabalho. Assim, na busca do *pleno emprego*, atentar contra a ordem jurídica que regula o direito ao trabalho é criar obstáculos à concretização dessa situação. Essa ordem é imperativa e depende de rigorosa observância para que tal valor se efetive, não admitindo, em nenhum grau, situações contrárias a si – como o *desemprego* e o *subemprego*.

O *pleno emprego*, enfim, revela-se, no Brasil, como a situação em que todas as pessoas em um Estado (à exceção de algumas, que a própria lei prevê) tenham à sua disposição condições materiais de trabalhar (como autônomos, ou empregados) em atividade lícita e que, como consequência desse trabalho, provejam a si e à família de dignidade – sendo que a própria lei prevê qual é o “patamar mínimo de dignidade” para a universalidade. Nesse patamar, cumprem-se os direitos fundamentais, até mesmo os que regulam a proporção de esforços e resultados relativos ao trabalho humano – que não pode ser, portanto, para o autônomo, inferior aos esforços e resultados que a lei especifica para o trabalhador vinculado em função análoga (ou, de outra forma, esse autônomo deverá, para efeito de aferição do *pleno emprego*, ser considerado *subempregado*).

Quando os administradores do poder público (e legisladores) não respeitam essa definição dada pela norma vigente, criam políticas públicas que favorecem outros valores subjetivos e que apenas por sorte, eventualidade, podem servir à concretização do valor essencial do direito ao trabalho. Um exemplo disso, na atualidade, é a atuação dos órgãos de estatística, essenciais à formação de políticas públicas que aloquem os recursos do Estado em

objetivos legítimos, mas que, no Brasil, não têm aferido informações precisas à efetivação do *pleno emprego*.

O pleno emprego, enfim, é um direito fundamental de *terceira dimensão*, que é suportado pelo efetivo exercício da democracia (por sua vez, um direito fundamental de *quarta dimensão*), pois a maior garantia da concretização dos direitos humanos está em seu próprio titular. Uma vez efetivado, rigorosamente (nos termos da lei), o pleno emprego, os direitos fundamentais de *segunda e primeira geração* concretizam-se naturalmente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayse Coelho de. Trabalho doméstico: aspectos da lei n. 11.324/2006. *Revista IOB trabalhista e previdenciária*, ano XVII, n. 209, Porte Alegre: Síntese, nov. 2006.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *O particularismo do direito do trabalho*: revisão técnica Irany Ferrari. São Paulo: LTr, 1996.

BHADURI, Amit. *Desenvolvimento com dignidade*: a busca do pleno emprego. Brasília: Thesaurus, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. Bauru, SP: Edipro, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRANCO, Ana Paula Tauceda. *A colisão de princípios constitucionais no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007.

CAMPELO, Erica. Política neoliberal: França: um país em revolta. *Jornal Brasil de Fato*, edição 160, 23-29 mar 2006).

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. Adaptação de apresentação no SEMINÁRIO “CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO”, promovido pela Câmara dos Deputados em Brasília. 15 mar. 2006. Disponível em:  
<[http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=84&cod\\_not=971](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=84&cod_not=971)>  
Acesso em: 30 ago. 2007.

CONQUISTA social: índice de desemprego de Cuba foi de 2,3%. *Diário Vermelho*. 26 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.vermelho.org.br/diario/2004/0226/0226\\_cuba.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2004/0226/0226_cuba.asp)>  
Acesso em: 2 out. 2007.

CONVÊNIO SEADE-DIEESE, MTE/FAT E CONVÊNIOS REGIONAIS. *Pesquisa de emprego e desemprego: mercado de trabalho metropolitano*, set. 2007. In: SEADE. Disponível em: [www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana/pdfs/info\\_set2007.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana/pdfs/info_set2007.pdf). Acesso em: 22 nov. 2007.

CORAZZA, Gentil; KREMER, Rodrigo L. Friedman e monetarismo: a velha teoria quantitativa da moeda e a moderna escola monetarista. *Revista Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, Rio Grande do Sul, 40. ed, ano 21, set. 2003.

CORREIO LAGEANO. *Pagar para trabalhar*. 13 jul. 2007. Disponível em:  
<<http://www.correiolageano.com.br/htmNoticia.php?id=1799&c=2>>. Acesso em: 16 out. 2007.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Lucília Almeida Neves. Trabalhadores na crise do populismo: utopia e reformismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 2, p. 85-108, jan. 1996.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*. São Paulo: LTr, 2005.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2007.

DELGADO, Maurício Godinho. *Democracia e justiça*. São Paulo: LTr, 1993.

DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Mercado de trabalho e rendimento no Brasil em 2006: nota técnica n. 50, set. 2007*. Disponível em: <[www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf](http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec50Pnad2007.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2007.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Sexta-feira, p. 36.908, 19 dez. 2004.

DRUMOND, Valéria Abritta Teixeira. *A integração do trabalhador na empresa na Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2002.

ECKSTEIN, Otto. Outra visão do desemprego. In: HARBER, William (Org.). *Panorama do trabalhismo americano*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973.

EINCHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.

FALTA de qualificação deixa vagas de trabalho ociosas. *Repórter Diário*. Disponível em: <<http://www.reporterdiario.com.br/index.php?id=43544>>. Acesso em: 4 dez. 2007.

FEDERAL RESERVE BANK. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/hh/>> Acesso em: 24 jul. 2007.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Distribuição dos desempregados, segundo atributos pessoais*: município de São Paulo; 1985-2005. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/tabelas/tbl00011.htm>>. Acesso em: 9 out. 2007.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego*. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped\\_metodologia.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/ped/microdados/ped_metodologia.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2007.

GOBATO, Guilherme Fernandes; SANTOS, Henrique A. dos. Metodologias de apuração das taxas de desemprego no Brasil: IBGE e Fundação SEADE. *Revista Controversa*, São Paulo, n. 18, maio/jun. 1999.

GOMES, Nuno Sá. *Introdução ao estudo do direito*. Lisboa: JVS, 2001.

GREENSPAN, Alan. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUEDES NETO, Antônio Duarte. *Do interesse como um dos fundamentos do Direito*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

GUEDES NETO, Antônio Duarte. *Sociedade e interesse, os falsos antípodas do Direito*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 1984.

HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 20. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

HOBBSAWM, Eric. *A era do capital: 1848-1875*. 110. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*. 23. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE: pesquisa mensal de emprego*. Set. 2007. Rio de Janeiro: IBGE. In: IBGE. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/fasciculo\\_indicadores\\_ibge/pme\\_200709pubCompleta.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/pme_200709pubCompleta.zip). Acesso em: 12 nov. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa mensal de emprego*. Departamento de Emprego e Rendimento. Relatórios metodológicos, v. 23, Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: IPEA, 2006.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Guidelines concerning treatment in employment and unemployment statistics of persons on extended absences from work, endorsed by the Sixteenth International Conference of Labour Statisticians*. Geneva: ILO, 1998.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*. Geneva: ILO, 1982.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Desafios do século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997.

MARTINS, Cleber; PRADO, Maeli; BILLI, Marcelo. Geração do “milagre econômico” chega à fase da aposentadoria. *Folha de S. Paulo*, Seção “Dinheiro”, 16 maio 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigri. Os limites da independência funcional do Ministério Público. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, n. 208, p. 13, fev. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade*. Campinas: Bookseller, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da constituição*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OBSERVATÓRIO FUTURO DO TRABALHO. *Estudo exploratório piso regional mínimo*. São Paulo: SERT/DIEESE, abr. 2001. Disponível em: [http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso\\_minimo.doc](http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/piso_minimo.doc). Acesso em: 15 out. 2007.

OIT. *Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado*. In: DÉCIMA SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICAS DO TRABALHO. Genebra, out. 1998.

PAIM, Paulo. *Diversão e discriminação*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/salmin/fsp.xml>. Acesso em: 16 out. 2007.

PIMENTA, José Roberto Freire. *A tutela antecipatória e específica das obrigações de fazer e não fazer e a efetividade da jurisdição: aspectos constitucionais, cíveis e trabalhistas*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

PIMENTA, José Roberto Freire. Tutelas de urgência no processo do trabalho: o potencial transformador das relações trabalhistas das reformas do CPC brasileiro. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11 e 12, p. 100-153, 1º sem. 2003.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 43, n. 69, p. 101-126, jan./mar. 2006.

POCHMANN, Marcio. Emprego, renda e as principais questões sociais. In: CANO, W.; BRANDÃO, C. A.; MACIEL, C. S.; MACEDO, F. C. (Org.). *Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas: Alínea, 2007.

RADBRUCH, Gustav. *Introdução à ciência do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REZENDE, Paulo Nélio. *Direito ao trabalho no modelo neoliberal*. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

RIGATTO, Sílvia Helena. *A reconstrução do trabalho humano: uma análise das conseqüências da ruptura do pacto keynesiano*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.

RODRIGUES, Bruno Alves. Novo paradigma de subordinação na relação de emprego. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região*, Belo Horizonte: Sigma, v. 39, n. 69, p.57-74, jan./jun. 2004.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A idéia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 82, p. 15-69, jan. 1996.

SANTONI, C. J. The employment act of 1946: some history notes. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, p. 5-16, nov. 1986.

SANTOS, José de Castro. *Compêndio de legislação do trabalho*. Lisboa: Rei dos Livros, 1997.

SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *Direito constitucional do trabalho*. São Paulo: LTr, 1977.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direito do trabalho e desenvolvimento econômico. *In*: GIORDANI, Francisco A. da Motta Peixoto; MARTINS, Melchíades Rodrigues; VIDOTTI, Tércio José (Coord.). *Fundamentos do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Emprego – Desemprego – Recessão – Reemprego. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 82, p. 71-83. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Minas Gerais, jan. 1996.

SUPIOT, Alain. O direito do trabalho ao desbarato no “mercado das normas”. Versão em português publicada. *Questões Laborais*, Coimbra, ano XII, n. 26, 2005.

TAQUES, Silvana. *A crise do ensino jurídico: uma abordagem crítico-reflexiva perante a necessidade de transformação da realidade sócio-jurídica*. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1449>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

TELLES, Vera da Silva. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais – Cenedic da USP, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/veratelles/artigos/2001%20Sobre%20Indicadores%20Sociais.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2007.

THE FEDERAL RESERVE BOARD. *Monetary policy report to the congress*, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/hh/>> Acesso em: 24 jul. 2007.

TIRIBA, Lia. *A economia solidária no contexto da economia moral das multidões*. Disponível em: [www.economiasolidaria.net/.../liatiriba/Aeconomiasolid%Elrianocontextodaeconomiamoraldasmultid%F5es.doc](http://www.economiasolidaria.net/.../liatiriba/Aeconomiasolid%Elrianocontextodaeconomiamoraldasmultid%F5es.doc). Acesso em: 13 nov. 2007.

TRINDADE, Washington Luiz da. *Regras de aplicação e de interpretação no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR – EMPLOYMENT & TRAINING ADMINISTRATION.  
*Self-employment assistance*. Disponível em: <  
<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/self.asp>>. Acesso em: 5 dez. 2007.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR – EMPLOYMENT & TRAINING ADMINISTRATION.  
*Unemployment insurance tax topic*. Disponível em: <  
<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uitaxtopic.asp>>. Acesso em: 4 dez. 2007.

U.S. GOVERNMENTS PRINTING OFFICE (GPO). Disponível em:  
<http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr&sid=d9ba51d2785ce14d4e64ab4d51d9b84b&rgn=div5&view=text&node=20:3.0.2.1.4&idno=20#20:3.0.2.1.4.0.1.4>. Acesso em: 4 dez. 2007.

UNGER, Roberto Mangabeira; GOMES, Ciro. *O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

UNITED NATIONS (UN). *The human development report 2006*. Estados Unidos, 2006.

VEJA. São Paulo: Editora Abril, edição 2.026, ano 40, n. 37, 19 set. 2007.

VIANA, Márcio Túlio. Relações de trabalho e competência: esboço de alguns critérios. In: Ramos FILHO, William NUNES (Org.). *Constituição e competência material da justiça do trabalho: depois da EC 45*, Curitiba: Genesis Editora, 2005, p. 115 a 144.

VILHENA, Paulo Emílio de Ribeiro. *Direito público, direito privado: sob o prisma das relações jurídicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

WEIDENBAUM, Murray L. The Employment Act of 1946: still working after 50 years, In: USA TODAY SOCIETY FOR THE ADVANCEMENT OF EDUCATION. Nov. 1996. Disponível em: <[findarticles.com/p/articles/mi\\_m1272/is\\_n2618\\_v125/ai\\_18856940](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1272/is_n2618_v125/ai_18856940)> Acesso em: 12 set. 2007.

YOKOTA, Paula *et al.* Relatório mensal de conjuntura. Fev. 2006, Capres Consultoria S/C Ltda. In: ASSOCIAÇÃO DOS ANALISTAS PROFISSIONAIS DE INVESTIMENTO DO MERCADO DE CAPITAIS. Disponível em:  
<[www.apimecmg.com.br/bovespa/74\\_RelCapre%20Fev%202006.doc](http://www.apimecmg.com.br/bovespa/74_RelCapre%20Fev%202006.doc)> Acesso em: 24 jul. 2007.