

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**ALAN DA SILVA ESTEVES**

**PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EM FACE DA AUTOMAÇÃO: EFICÁCIA  
JURÍDICA E SOCIAL DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO  
BRASILEIRA**

Maceió  
2012

**ALAN DA SILVA ESTEVES**

**PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EM FACE DA AUTOMAÇÃO: EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito, no Programa de Pós-Graduação da UFAL – Universidade Federal de Alagoas, sob a orientação do Professor-Doutor Andreas J. Krell, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Maceió  
2012

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Fabiana Camargo dos Santos**

E79p Esteves, Alan da Silva.  
Proteção do trabalhador em face da automação : eficácia jurídica e social do inciso XXVII do art. 7º da constituição brasileira / Alan da Silva Esteves. -- 2012. 184 f. ; il., graf., tab.

Orientador: Andreas Joachim Krell.  
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2012.

Bibliografia: f. 173-184.

1. Direito ao trabalho. 2. Proteção ao trabalhador. 3. Automação. 4. Qualificação profissional. I. Título.

CDU: 342.734

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ALAN DA SILVA ESTEVES

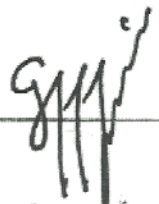
PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EM FACE DA AUTOMAÇÃO: EFICÁCIA  
JURÍDICA E SOCIAL DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO  
BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Andreas Joachim Krell

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e a julgou nos seguintes termos:


Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior (UFAL)

Julgamento: Aprovado (9,0) Assinatura: 

Profa. Dra. Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: Aprovado (9,0) Assinatura: Am

Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade (UFPE)

Julgamento: Aprovado (9) Assinatura: 

Menção Geral: \_\_\_\_\_

Ciência é persuasão. Onde se impõe, não há mais ciência. Ora, o que existe – na ciência – são conhecimentos, proposições, entre as quais se introduz ordem e se procura saber o que se há de manter ou de corrigir.

Ciência é cindir (Ibdem, p. 62). Conhecer é também adaptar-se. (Pontes de Miranda, Problema Fundamental do Conhecimento, p. 34; 37; 62; 100).

Ciência é persuasão, mas não significa conversão (Thomas S. Kuhn, Estrutura das Revoluções Científicas, posfácio de 1969, p. 251-252).

Interpretar uma norma jurídica é construir o que de melhor nela há em termos de legalismo e o que melhor nela há no que se refere ao humanismo. Somente assim a persuasão unir-se-á à conversão em termos de Ciência do Direito. (Alan Esteves, dissertação final, dez-2011, p.19).

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador e sua família divina – são expressões da minha fé e de minha meta.

A Gabriela Bertrand R. O. Esteves, minha esposa, pela total compreensão e apoio nessa empreitada, especialmente com sacrifícios dos seus projetos pessoais e por suprir minhas ausências com o Jonathan Paulo e Júlio Pedro, além de prestar ajuda com melhores usos do vernáculo.

A Andreas J. Krell, meu orientador, o qual, enquanto ouvi sugestões para desistir do tema da dissertação, deu-me sempre apoio para continuar com as leituras e a investigação. Essa fé do professor no aluno foi de grande incentivo. Agradeço também pelas críticas e sugestões de autores que são nucleares dessa monografia.

Ao Egrégio TRT – Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, Alagoas, por meio da composição dos seus membros-desembargadores no ano de 2010: Vanda Lustosa, Abílio Neves, Severino Rodrigues, Pedro Inácio, João Leite, Jorge Nova Moreira e João Batista da Silva, pelo deferimento de licença parcial.

Ao Corpo Docente da Pós-Graduação em Direito da UFAL e professores convidados, que considero um dos melhores, por não deixar nada a desejar aos grandes centros de educação de Direito do Brasil, pelas suas exigências, críticas, correções, indicações de livros e paixão pelo Direito, especialmente a Marcos Bernardes de Mello, Adrualdo Catão, George Sarmento, Querino Maumamm, Enoque Feitosa, Alessandra Marchioni, Luciano Oliveira e Arthur Stanford, entre outros.

A Fernando Falcão, líder associativo que lutou pelo deferimento da minha licença parcial do trabalho, o que foi muito útil para a intensificação dos estudos.

A Alex Esteves, pela ajuda no que diz respeito aos gráficos, tabelas e arrumações técnicas.

A Carolina Bertrand e José Alberto Macêdo, pelo apoio logístico de materiais e acompanhamento em Brasília-DF, especialmente junto ao Ministério do Trabalho e Emprego

e no Escritório Nacional da OIT – Organização Internacional do Trabalho, além da sede central desta, em Genebra, Suíça.

Ao pessoal do Ministério do Trabalho e Emprego em Brasília-DF, pela colaboração com fornecimento de dados relevantes para a construção da pesquisa.

A Sarah Barrionuevo e Verônica Andrade, duas colegas juízas, as quais, em especial, me deram apoio nas minhas ausências na 7ª Vara do Trabalho de Maceió.

A Maria Heloisa Melo, pela incansável ajuda nas correções da língua pátria e nas regras sempre mutáveis da ABNT.

A Maria Lucilene da Silva, pelo apoio na etapa final de correções urgentes de trabalhos, as quais permitiram a entrega no prazo.

A Delmer Alves, pelo apoio na logística de materiais de língua estrangeira.

Aos colegas Manuel Severo (*in memoriam*) e Luiz Sávio de Lima Gazzané, pelo incentivo e livros emprestados; Ricardo Tenório e Cláudio Santos, pela indicação de leituras; a Henrique Cavalcante, pela sugestão da matéria objeto da pesquisa;

A Maria Ferro, pelo apoio com indicativos de leituras pré-mestrado que muito ajudaram na aprovação.

A Durval Santos Filho, pelo apoio nos momentos finais no transporte de trabalhos e documentos a serem entregues na Secretaria do Mestrado, o que me permitiu cumprir prazos.

Enfim, aos colegas da Turma 06, do Mestrado em Direito, 2010-2012, que, segundo Prof-Doutor Marcos Bernardes de Mello, foi uma das mais instigantes para ele, pelo interesse, estudo, orientação e debates sobre o direito. Foi um aprendizado.

Dedicado aos meus pais, Juracy [*in memoriam*] e Rosalina. Ambos professores e inspiradores – cada um a seu modo.



## RESUMO

Este trabalho analisa a eficácia jurídica e social do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal. Buscam-se potenciais efeitos e a sua relação com políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneas. Nesse sentido, interpretar uma espécie normativa como aquela requer o não apego ao formalismo, o uso dos métodos de interpretação tradicionais, especialmente o teleológico e o sistemático, além dos específicos constitucionais, como o princípio da efetividade. De todo, o que se quer é concretizar a Constituição. Em termos de eficácia, aquela espécie é uma categoria inclusiva: princípio, regra e postulado, pois impõe finalidades, consigna comportamentos e serve de orientação para a legislação específica, respectivamente. O estudo, então, constrói a leitura do referido inciso pelas dimensões do direito – axiológica, normativa e sociológica – para dizer que ‘proteção’ equivale a segurança, e ‘automação’ surge como forma de desemprego e adaptação pela evolução das técnicas de produção. A investigação percorre itinerários no sentido de afirmar que o problema da automação é controverso, mas, pela necessidade de proteção, existem políticas de empreendedorismo, economia solidária, economia social e Programa Seguro-Desemprego. Todas elas trabalham a renda e, em seguida, a qualificação como motivadores de segurança em face do desemprego. O Programa Seguro-Desemprego trabalha, ainda, a intermediação de mão de obra. Esta última política, por razões hermenêuticas, históricas e legislativas, guarda conexão com a proteção ao trabalhador em face da automação, mas precisa ser aperfeiçoada com uso da Internet, principalmente para equilibrar a gestão de recursos através da formação profissional, do diálogo com empregadores e no trânsito dos trabalhadores para outras políticas. O marco teórico da investigação é a doutrina do neoconstitucionalismo. A metodologia utilizada é qualitativa, quando usados autores nacionais e estrangeiros, e quantitativa, na apresentação de tabelas e gráficos, respectivamente, sobre práticas das políticas de trabalho, emprego e renda.

**Palavras-chave:** Direito ao Trabalho. Proteção ao Trabalhador. Automação. Qualificação.

## ABSTRACT

This work analyzes the legal and social effectiveness of Article 7, XXVII of the Brazilian Federal Constitution, in searching of its potential effects and its relation to modern labor, employment and income public policies. In this sense, to interpret a normative type like that calls non-attachment to formalism, the use of traditional methods of interpreting, especially the teleological and systematic, beyond the specific constitutional, as the principle of effectiveness. Of all, to materialize the Constitution is what is wanted. In terms of effectiveness, that specie is an inclusive category: principle, rule and postulate, therefore, impose objectives, consigns behaviours, serving as orientation for specific legislation, respectively. This study then builds the reading of that clause by the dimensions of the right - axiological, normative and sociological – to say that 'protection' is equivalent to safety, and 'automation' appears as form of unemployment and adaptation by the evolution and adaptation of production techniques. The investigation covers itineraries in order to assert that the problem of automation is controversial, but the need for protection, there are policies for entrepreneurship, social and solidarity economies and the Unemployment Insurance Program. All of them work the income and then, to qualify as security motivators in face of unemployment. The Unemployment Insurance Program, works, though, the intermediation of manpower. This last policy, for hermeneutical, historical and legislative reasons, keeps connection with worker protection in face of automation, but needs to be improved with use of the Internet, mainly in order to balance resource management through professional training, dialogue with employers and in the transit of workers to other policies. The investigation theoretical starting point is the doctrine of neoconstitutionalism. The methodology used is qualitative, when used in national and foreign authors, and quantitative on the presentation of charts and graphs, respectively, on practices of workplace policies, employment and income.

Keywords: The Right to Work. Worker Protection. Automation. Qualifying.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCE/RS – Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas do Rio Grande do Sul  
BIRD – Banco Mundial  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDS – Banco Nacional do Desenvolvimento  
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações  
CEAPE - Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
CODEFAT - Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CPU – Convênio Plurianual Único  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FENAPE – Federação Nacional dos Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
PAE – Programa de Autoemprego  
PIS – Programa de Integração Social  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO  
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
PNQ – Plano Nacional de Qualificação  
PLANTEQS – Planos Territoriais de Qualificação  
PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação  
ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação  
PROGER/MTb – Programa de Geração de Emprego e Renda pelo Ministério do Trabalho  
PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES  
OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Mundial do Trabalho  
SIGAE – Sistema Integrado das Ações de Emprego  
SINE - Sistema Nacional de Emprego  
SRTEs – Secretarias Regionais de Trabalho e Emprego  
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária,  
TME – Tendências Mundiais de Emprego  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desocupação – dezembro de 2009 a janeiro de 2011 .....	77
Gráfico 2 – Evolução do número de beneficiários por setor (média móvel de 12 meses), Brasil, 2005-2008 .....	118
Gráfico 3 – Beneficiários/quantidade de trabalhadores por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008 .....	119

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Programas e linhas de crédito .....	101
Tabela 2 – Rede CEAPE – Resultados obtidos .....	103
Tabela 3 – tabelas e dados: dados do seguro-desemprego no estado de alagoas no ano de 2010 .....	119
Tabela 4 – dados do SIGAE .....	125
Tabela 5 – dados do SIGAE .....	125
Tabela 6 – intermediação de mão de obra – janeiro de 2009 até dezembro de 2009 .....	125
Tabela 7 – Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por escolaridade, Brasil, 2007 .....	130
Tabela 8 – Percentual de educandos do PNQ-2007 em cada faixa etária por escolaridade, Brasil, 2007 .....	130
Tabela 9 – quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos ocupacionais mais representativos nos cursos, Brasil, 2007 .....	131

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CARTA MAGNA</b> .....	20
<b>2.1 Notas introdutórias para compreender interpretação de espécie normativa constitucional</b> .....	20
<b>2.2 De uma visão aprofundada sobre como interpretar aquela espécie normativa à identificação se ela é regra, princípio ou categoria inclusiva</b> .....	21
<b>2.3 Identificação da espécie normativa do inciso xxvii do art. 7º da constituição quanto à eficácia</b> .....	25
<b>2.4 Construção ou leitura da norma</b> .....	28
2.4.1 O significado da “automação” em termos axiológicos, normativos e sociológicos .....	29
2.4.1.1 As razões axiológicas da automação para operar na legalidade .....	30
2.4.1.2 As razões normativas da automação e observância de deveres a serem cumpridos, especialmente pelo Estado e empregadores – já com apontamentos dos direitos dos trabalhadores .....	36
2.4.1.3 As razões sociológicas da automação no uso do poder econômico e no papel do Estado Social para aportar os direitos do trabalhador .....	41
2.4.2 O Estudo do vocábulo “proteção” na espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal pelas razões axiológicas, normativas e sociológicas .....	47
2.4.2.1 Conteúdo da ‘proteção’ do trabalhador nas bases dos Regulamentos Internacionais até chegar a Constituição Federal de 1988 .....	49
2.4.2.2 A questão dos fundamentos axiológicos e normativos do direito do trabalhador à segurança em face do desemprego .....	54
2.4.2.3 História legislativa da tentativa de regulamentar o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, fundamentos sociológicos de proteger o trabalhador à leitura final daquela espécie normativa: análise crítica .....	61
<b>3 DO PROBLEMA, SUA CONTROVÉRSIA E ABERTURA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA</b> .....	71
<b>3.1 Concepções iniciais para justificar o problema e oferecer pontos de partida</b> .....	71
<b>3.2 O problema existe e não existe: da sua justificação à controvérsia da doutrina a partir de elementos quantitativos e qualitativos</b> .....	74
<b>3.3 Por que castells, as pesquisas que fez e pesquisadores correlatos estão equivocados em parte?</b> .....	82

3.3.1 Razões pela adoção de tendências a partir de projeções .....	83
3.3.2 Razões de associação duvidosa entre uso de tecnologia e perda-recuperação do emprego .....	85
3.3.3 Razões da relação e teoria entre o <i>homo laborans</i> e o <i>homo faber</i> .....	86
3.3.4 Razões de uma ideologia de proteção do trabalho e do trabalhador .....	88
<b>3.4 Análise crítica e a abertura para o estudo de políticas públicas .....</b>	<b>91</b>
<b>4 PROGRAMAS PÚBLICOS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA: APONTAMENTOS DE REALIDADES, ANÁLISES, SUGESTÕES E CRÍTICAS ....</b>	<b>95</b>
<b>4.1 Programas de autoemprego a experiências de financiamento de crédito para criação de negócios .....</b>	<b>95</b>
<b>4.2 Da política de economia solidária à política de economia social .....</b>	<b>104</b>
<b>4.3 Outras políticas para dar segurança ao trabalhador em face do desemprego e o programa seguro-desemprego .....</b>	<b>108</b>
4.3.1 Política de flexibilização de normas trabalhistas, política desenvolvimentista e Programa Seguro-Desemprego .....	109
4.3.2 Proteção como pagamento de benefício: análises quantitativa, qualitativa e crítica .....	115
4.3.3 Proteção como intermediação de mão de obra: análises quantitativa, qualitativa e crítica .....	120
4.3.4 Proteção como qualificação social e profissional: análises quantitativa, qualitativa e crítica .....	125
<b>4.4 Análise crítica: para justificar as políticas públicas e o papel do estado social na proteção do trabalhador .....</b>	<b>132</b>
<b>5 RELAÇÃO DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO COM O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: PARA PROPOR APERFEIÇOAMENTOS OU POLÍTICA INDEPENDENTE .....</b>	<b>138</b>
<b>5.1 Notas introdutórias .....</b>	<b>138</b>
<b>5.2 Relação do inciso xxvii do art. 7º com o programa seguro-desemprego e necessidade de integração .....</b>	<b>139</b>
<b>5.3 Integrações das políticas do programa seguro-desemprego e, na sua insuficiência, de outras políticas – para uma maior efetividade do sistema de proteção do trabalhador .....</b>	<b>144</b>
<b>5.4 Propostas para um desenho de uma política pública de trabalho, emprego e renda específica para o inciso xxvii do art. 7ª da carta magna ou aperfeiçoamento do programa seguro-desemprego .....</b>	<b>149</b>
5.4.1 Análise crítica: política pública como resposta a um problema social.....	158

5.4.2 Projeto de política pública para o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal .....	161
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>166</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>173</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho investiga como pode ser dada a proteção ao trabalhador em face da automação nas reestruturações empresariais que levam à substituição de mão de obra por elementos tecnológicos ou mecânicos, além de obrigá-lo a uma rápida adaptação em termos profissionais, seja para operar e aperfeiçoar os mecanismos novos, seja ocorrendo o redirecionamento para outra espécie de trabalho. Esse itinerário leva ao percurso das políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneas, para uma relação com o referido amparo ao trabalhador.

É preciso registrar, inicialmente, que os trabalhadores são classificados em várias categorias e que nem todas são atingidas pela automação. Em algumas específicas, tal problema é sentido de forma mais contundente, como a dos bancários, trabalhadores em telecomunicações, trabalhadores rurais e aqueles ligados à indústria automobilística.

Como propósito de suscitar contextualização, isso se verifica da seguinte forma: os bancos operam com caixas eletrônicos e ambientes de Internet, assim, grande parte dos serviços podem ser efetivadas pela própria clientela com dispensa de mão de obra; as indústrias de produção de açúcar e álcool investem em máquinas de colheitas que substituem trabalhadores braçais; as empresas de fabricação de automóveis investem muito em robótica e grande parte da montagem é feita sem a presença do homem; as empresas de telecomunicações operam em rede virtual, de modo que as demandas são centralizadas em grandes centros, sem a necessidade de pessoal em diversos lugares.

Daí que analisar essas consequências traz como reflexões a questão de que o Direito qualificou o fenômeno da automação como relevante para inserir um comando inscrito no dispositivo do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Brasileira: “a proteção”. O dispositivo, na íntegra, é lido assim: “Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a sua melhora social: (...); XXVII – proteção em face da automação na forma da lei”.<sup>1</sup>

Apesar disso, serão observados neste trabalho grandes desafios a serem superados, especialmente de doutrina estrangeira. Um deles é que o problema é controverso. O fenômeno da automação não tem unanimidade, pois ele não é admitido. Óbvio que isso traz um esforço hercúleo para este trabalho, no sentido de comprovar que a existência do problema tem dois momentos consequentes: o primeiro é o desemprego por certo período e o segundo é a

---

1 BRASIL [Leis, etc]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 out. 1988. Editora Saraiva (org.). 44. ed. São Paulo: Saraiva,, 2010, 12-13.

adaptação do trabalhador, o que o leva a processos precários de padrões de trabalho por determinado tempo.

O legado desses itinerários é de sofrimento e sofrimento para o homem, dito propositadamente assim, de forma repetida, para que sejam captadas as dimensões sociais da dor psicossocial, não só do ponto de vista do prejuízo da extinção de uma atividade, ou de aperfeiçoar as existentes, mas da necessidade de se formar em outras no tempo exíguo e manter subsistência digna.

Se as regras jurídicas não têm palavras inúteis, conforme a máxima consagrada na doutrina, houve merecida atenção do Direito para consignar na espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal Brasileira o comando ‘proteção’. Assim, a proposição jurídica a ser trabalhada é esta: “Dada à automação, tem-se a proteção, na forma da lei”. Porém, a questão fundamental é esta: proteção de quê, se não existe legislação específica para o dispositivo?

Essa é uma das maiores dificuldades. Por isso, é configurada, então, outra diligência espartana para construir uma teoria a qual comprove a existência, importância e necessidade de relação com algum programa social de trabalho, emprego e renda contemporâneo.

No primeiro momento, as energias perceptivas são dirigidas para análise do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, visando ao modo correto de interpretá-lo, considerando-se a necessidade de distinguir se é regra ou princípio, além das dimensões sociológicas, axiológicas e normativas do preceito para uma eficácia jurídica e social.

No segundo momento, as discussões giram em torno da necessidade de superar a controvérsia do problema e apresentar justificativas racionais para proteção do trabalhador, cujo objetivo é fazer ligações com políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Em seguida, fazem-se imprescindíveis os estudos de políticas públicas contemporâneas para aportar numa que possa ter relações com o referido dispositivo, de modo que possa também haver uma tentativa de aperfeiçoamento.

A postura desta investigação é ficar ao lado do dispositivo em voga, a fim de trabalhar quais as condutas da modernidade que caracterizam o auxílio do trabalhador na era da informação, conhecimento e tecnologia, pois não há como negar que existe uma afetação do homem no mundo em constante e rápida transformação, impondo-lhe uma série de novas atitudes.

Há pretensão de se buscar a eficácia jurídica e social daquele enunciado normativo. Isso pode ser dar no sentido de identificar os direitos do trabalhador contidos na norma e na

sua leitura a partir de outros dispositivos dos documentos normativos internacionais e nacionais, além das práticas de políticas de trabalho, emprego e renda.

É de se observar que o desajuste social começa em cada rodada de progressos científicos e econômicos que mudam a mentalidade e a forma de produção, e no aprofundamento do processo de globalização da economia. Isso deságua na falta de postos de trabalho, na migração de trabalhadores para outros setores de atividades, na precariedade na prestação de serviços existentes e, enfim, na ausência de adaptação do trabalhador no curso desse processo. Em todos esses passos, há uma necessidade obsessiva de que o trabalhador aprenda e reaprenda continuamente para manter-se empregável como se fosse dele a culpa pela falta de postos de serviço. A verdade a ser evidenciada é que todos aqueles itinerários estão sempre à frente de qualquer aprendizagem do trabalhador.

Trazer, ainda, uma rápida contextualização da problemática consubstancia a relevância das assertivas, por isso, que seja levada em conta a situação dos trabalhadores rurais atingidos pela maciça mecanização do campo. Eles deslocam-se para as capitais do Estado e aqui são oferecidos cursos na área de construção civil, como pedreiro, carpinteiro e outras. Não é à toa que, no Brasil, há investimentos governamentais em vários cursos para amparar diversas populações de trabalhadores.

Por isso, o tema é justificável por três aspectos: o primeiro diz respeito ao fato de que a evolução do mundo científico continua a passos largos, enquanto o processo adaptativo do homem não segue o mesmo ritmo; o segundo, nasce do imperativo de reconhecer que a era tecnológica exclui atividades laborais e abole certas profissões; o terceiro, que há necessidade de construir um conteúdo de interpretação e aplicação da norma de proteção do trabalhador em face da automação para relacioná-lo com um programa público de trabalho, emprego e renda, ou que siga caminhos para uma política específica.

Destarte, a proteção do trabalhador na era da tecnologia, conhecimento e informação é um direito cujo conceito tem conteúdo indeterminado. Dessa forma, é preciso estudá-lo na sua inteireza pelas dimensões perenes do direito: axiológica ou política, normativa ou dogmática e sociológica ou fática, afinal, norma significa fato mais valor.

A grande força dessa teoria é apontar os valores que a comunidade elegeu, dissecar o suporte fático e racional da norma constitucional e identificar práticas sociais que levem a uma organização de condutas, especialmente do Estado, além de conciliar interesses entre trabalhadores e empregadores.

Apresenta-se, de logo, a hipótese que se pretende trabalhar e comprovar: proteger o trabalhador em face da automação é dar-lhe segurança em face do desemprego decorrente da

evolução da mentalidade e das técnicas de produção que o fazem perder a atividade ou adaptar-se em outra e tem a ver, principalmente, com o direito à renda, à qualificação e ao constante diálogo com empregadores; no caso, tem correspondência com várias políticas públicas pelas características dos trabalhadores atingidos, especialmente o Programa Seguro-Desemprego por razões hermenêuticas, históricas e legislativas, mas esta precisa ser aperfeiçoada, especialmente com usos da tecnologia e Internet.

Há que ficar comprovado, então, que a eficácia jurídica e social do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal não significa dar trabalho ao homem desempregado ou necessitado de aperfeiçoamento pela automação, mas deixá-lo próximo de um trabalho e de uma renda. Essa ‘proximidade’ constitui a chave que lhe dá amparo e o conecta com programas sociais na área.

A tarefa primordial a ser discutida não é a de que o Programa Seguro-Desemprego ou outro com características similares irá resolver, dirimir ou solucionar os problemas ocasionados pela automação. O foco é outro e se constitui a partir da assertiva de construir uma teoria interpretativa, a qual se relacione com alguma política pública de trabalho, emprego e renda. Por isso, o marco teórico é o neoconstitucionalismo, no sentido de saber a vontade da Constituição e de Constituição, ou seja, a aproximação possível do dever ser normativo e o ser da realidade social.

Para discorrer sobre o tema, é preciso, no entanto, deixar evidentes os objetivos gerais deste trabalho. São esforços para comprovar que o problema existe, apesar de pesquisadores dizerem o contrário. Sem superar esse debate, não há coerência em fazer a interpretação constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Constituição. Ela precisa ser feita, especialmente para permitir uma compatibilização possível de políticas públicas de trabalho, emprego e renda no Brasil do século XXI. O objetivo específico é comprovar o relacionamento do conteúdo de norma de proteção com o Programa Seguro-Desemprego para desembocar no seu aperfeiçoamento ou caminhar para uma proposta específica.

Em outras palavras, o itinerário percorre labirintos de opiniões divergentes, identifica o espaço normativo do enunciado e constrói a norma, a sua disponibilidade em traduzir os direitos do trabalhador e sublinha o elemento imperativo para as condutas públicas e particulares das práticas sociais existentes. Enfim, ressaltar o político, o jurídico e o sociológico.

A organização desta pesquisa passa por abordagens qualitativas e quantitativas. As bibliografias adotadas são de cientistas sensíveis à problemática e passam pela necessidade de fazer uma interpretação do direito constitucional social trabalhista compatível com a

realidade. Nesse âmbito, são apresentados tabelas e gráficos das várias práticas de programas sociais.

Se o ponto de partida é a interpretação jurídica, o ponto de chegada são as práticas dos programas sociais, a fim de verificar se teoria e realidade são correspondentes, por conseguinte, a navegação investigativa é feita com quatro passos: (1) a interpretação constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna – ocorre no capítulo segundo pelo imperativo de construir a norma, seja pela forma de interpretar um direito fundamental social, seja pela história do Direito do Trabalho e, principalmente, pela invocação das razões axiológicas, normativas e sociológicas; (2) consignar a discussão se existe ou não o problema da automação – é o objeto do capítulo terceiro. É fundamental dissecar as tendências da automação e seus múltiplos significados no contexto da livre iniciativa; (3) estudos de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, comentários, críticas e sugestões de aperfeiçoamento – a tarefa incumbida ao capítulo quarto para aproximar-se de fatos dos sujeitos, fatos do objeto e fatos da relação entre eles; (4) relacionar o produto do sentido encontrado com alguma política pública e fazer propostas de aperfeiçoamento para formular programa específico – é meta do capítulo quinto.

Ciência é convencimento, mas existe um apelo à conversão. Assim, quando se trata de um dispositivo como aquele do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, que dá amplo espaço de liberdade ao intérprete, ‘convencer’ e ‘converter’ estão interligados por uma interpretação e prática que construa o melhor da doutrina legalista e o melhor da doutrina humanista, ou seja, o melhor da norma e o melhor do homem. Isso significa que este trabalho tenta captar o melhor da ciência dogmática tradicional, tanto que usa métodos de interpretação tradicionais, como do melhor do humanismo, tanto que coloca o homem como centro e fim da consideração do direito no significado de um imperativo de materialidade do que lhe é devido. É a promessa maior dessa investigação.

## 2 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CARTA MAGNA

### 2.1 Notas introdutórias aos primeiros passos para compreender interpretação de espécie normativa constitucional

O enunciado do art. 7º, inciso XXVII, da Constituição Brasileira preceitua que: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:” “[...]”; “XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei”.<sup>2</sup>

A pretensão da investigação, de modo geral, é construir a eficácia jurídica e social da aludida espécie normativa, ou seja, os seus potenciais efeitos jurídicos<sup>3</sup> pelo uso dos métodos de interpretação sistemático e teleológico, além de utilizar os específicos constitucionais. Nesse sentido, deseja-se também uma correspondência com a sua efetividade, representado pela sua materialidade no mundo dos fatos por meio das políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneas. O objeto é encontrar possíveis pontos de interseção.

Este capítulo trata especificamente da eficácia jurídica, ou seja, versa sobre a própria construção da norma.<sup>4</sup> É preciso saber, assim, o uso da expressão ‘proteção’ para a ciência dos Direitos Humanos, Constitucional e do Trabalho, como também, do vocábulo automação em termos licitude e problema. Vê-se que o entendimento destes levará à ação ou uma tomada de posição em relação ao preceito ou preceitos a serem observados. Algo para tornar estes assimiláveis pela vida no sentido de detectar finalidades ou comandar comportamentos.

Aquele preceito “proteção” é abstrato, remoto e geral em correspondência ao fato ou hipótese “automação”, por isso, da necessidade de estudo no sentido de reelaborá-lo, renová-lo, adaptá-lo e adequá-lo à existência para atuação efetiva de atitudes. Para que isso aconteça, segundo Betti, é preciso uma série de operações, como adaptação, adequação, integração, desenvolvimento complementares, pois a interpretação do texto legal o mantém vivo e vigente, e arremata com a seguinte assertiva: “O fato de, graças à interpretação, na norma

---

2 BRASIL (Leis, etc). Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Saraiva (org.) com colaboração de PINTO, Antônio Luis Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. 44. ed. atual. e ampl. Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 12 e 15.

3 É o caso de aplicação da ideia de Krell: “Por eficácia jurídica entendemos a capacidade (potencial) de uma norma constitucional para produzir efeitos. A efetividade, por sua vez, significa o desempenho concreto da função social do direito, representa a materialização no mundo dos fatos, dos preceitos legais [...]”. KREEL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 39.

4 Aqui cabe realçar a doutrina de Ávila: “Normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos”. Ávila, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 22.

continuar eficaz, uma vez que compenetra e se funde com o todo o sistema da ordem jurídica, no qual se insere como numa concatenação produtiva e numa totalidade orgânica”.<sup>5</sup>

A tarefa não é das mais fáceis, especialmente em se tratando de retirar daquele dispositivo tudo o que nele se contém, mas essa assertiva é precisamente o sentido do termo interpretar.<sup>6</sup> Este, na seara jurídica, tem um aspecto de decisão, embora não discricionária, pois ao mesmo tempo em que declara o sentido vinculado no texto normativo, constitui a norma a partir dos seus próprios conteúdos e dos fatos.<sup>7</sup>

Quer-se deixar evidente é esse papel criador do direito que possa ser construído da análise daquele enunciado, embora com respeito aos significados mínimos do que se concebe como “proteção” e “automação”.

Por isso que os pontos de partida, ao descrever, construir e reconstruir a norma, são: (a) saber como alguns cientistas lidam com dispositivos como aquele; (b) se ele é princípio ou regra, ou categoria inclusiva; (c) com que espécie de norma em termos de eficácia se está lidando; (d) os fins que o ordenamento jurídico deseja; (e) os valores que devem ser preservados; (f) os bens jurídicos essenciais que realizam aqueles fins e preservam os valores. Exatamente por isso a versão final do dispositivo constitucional constitui um passeio pela visão integrada do fenômeno jurídico, ou seja, pelas dimensões do direito: axiológica e normativa e sociológica, em razão da crença na teoria de Mello, de que o direito somente pode ser compreendido, na sua inteireza, se houver um estudo conjunto de suas dimensões caracterizadoras: fato, valor e norma.<sup>8</sup>

## **2.2 De uma visão aprofundada sobre como interpretar aquela espécie normativa à identificação se ela é regra, princípio ou categoria inclusiva**

No tópico anterior, falou-se que para manter viva a referida espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º, da Carta Magna, é preciso interpretá-la e colher direções para uma ação ou opção, mas isso somente é possível se houver atribuição de significado a um ou vários símbolos linguísticos escritos, para chegar-se a uma decisão sobre o problema prático constitucionalmente previsto.<sup>9</sup>

5 BETTI, Emílio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos**: teoria geral e dogmática. Trad. Karina Jannini. Rev. Tec. Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 10-11.

6 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. São Paulo: Forense, 2010, p. 7.

7 GRAU, Eros Roberto. **Ensaio sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 73.

8 MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p 48.

9 CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1200.

A interpretação de tal direito inscrito na categoria de fundamental somente será bem sucedida se for acoplados a ele outros direitos fundamentais. Isso é bem explicado pela doutrina de Alexy, quando diz que as normas de direitos fundamentais têm essa necessidade de ser atribuídos sentidos dos mais diversos a partir de outras de idêntica natureza.<sup>10</sup>

Pontes de Miranda (1973) não escreveu uma teoria sobre hermenêutica constitucional, mas revelou lições úteis quando comentava a Constituição Brasileira de 1967. Nas poucas palavras sobre o assunto, deixou gravada a necessidade de que interpretar uma norma constitucional exige uma simpatia a ela para ir além e dar-lhe expansão doutrinária e prática, que é o comentário jurídico.<sup>11</sup> Isso para deixar evidente com tal assertiva que o enunciado do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna tem uma medida de desconforto para os atores sociais, pois “automação” liga-se a um grau suficiente de liberdade, mais precisamente à livre iniciativa e uso do poder econômico; e proteção relaciona-se com igualdade fática. Esses direitos, por outro lado, segundo Alexy, são bases de todos os outros direitos, ou melhor, todos os outros direitos são derivações deles.<sup>12</sup> Talvez isso explique por que houve e há dificuldade para construir uma política pública específica para o referido preceito constitucional, embora isso não impeça de reconhecer que políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneas assegurem algum nível de proteção, como se verá.

Outro autor, Krell, da fase pós-Constituição de 1988, condena o modo de interpretar conceitos abstratos de modo formal, com uso de operação lógica, pois, segundo ele, prejudica tanto os fins previstos na norma, quanto a realidade social que se concentra além de formas e dos conflitos de interesse a serem dirimidos.<sup>13</sup> Um artigo como esse, objeto desta investigação, que diz que se deve proteger o trabalhador em face da automação, não diz nada no aspecto do formalismo no sentido de produção de efeitos, materializa indagações como: o que é proteger? O que é automação? O que se pode ter se o próprio texto normativo manda observar o “[...] na forma da lei?”. O espaço de liberdade é muito amplo e uma decisão para efetivar o direito para alguns pode não ser para outros.

Daí que a construção e a reconstrução dos sentidos do referido dispositivo são uma necessidade de complementar a Constituição, pois ela é uma obra humana incompleta e um

---

10 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. da 5. ed. alemã Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008a, p. 73.

11 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 5.

12 Alexy, doutrinando sobre a liberdade e igualdade, disse que: “todos os outros direitos são ou casos especiais de ambos esses direitos ou meios necessários para a produção e asseguramento de uma medida suficiente de liberdade e igualdade fática”. ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 2. ed. Trad. HECK, Luís Afonso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008b, p. 34.

13 KRELL, Andreas J. 2002, p. 71-72.



compromisso das forças sociais e grupos pluralistas para participarem de sua formação.<sup>14</sup> Urge que ela tenha essa função útil no ordenamento e que se busque o sentido que lhe dê máxima eficácia, pois, enfim, existe uma correspondência entre interpretar a Constituição e realizar a Constituição.<sup>15</sup>

Nesse contexto argumentativo, cabe indagar se aquela espécie do inciso XXVII do art. 7º da Carta de 1988 é princípio ou regra. Para efeito de corte metodológico, não há interesse de fazer a distinção muito debatida na doutrina entre regras e princípios, mas apenas propor a conceituação que identifique aquele enunciado, e isso pode ser investigado a partir do exame de sua estrutura.

No caso daquela proposição, há uma situação objetiva hipotética, também chamada de hipótese, pressuposto de fato, *facti species*, que é a automação. A esta é estatuída certa consequência prática, ou seja, o efeito por ela prescrito, o qual, no caso, é a “proteção”. Lógico, então, que este último precisa ser complementado e isso somente pode ser feito com outras normas que guardem conexão e participe do sentido de validade do vocábulo. Que normas seriam essas? Valores e aquelas que estatuem diversas respostas de comportamentos.

Nesse sentido, os princípios, definidos por Ávila, são aqueles que: “[...] remetem o intérprete a valores e a diferentes modos de promover resultados”.<sup>16</sup> Observa-se, então, pela estrutura deduzida e doutrina informada, que a espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º é princípio. É uma norma jurídica que se traduz no princípio não expressamente enunciado. Segundo Grau, estes são: “[...] aqueles que, embora nele não expressamente enunciados, existem, em estado de latência, sob o ordenamento positivo, no direito pressuposto.”<sup>17</sup> Entretanto, ainda não são satisfatórias essas assertivas, pois é preciso identificar se o preceito condiciona comportamento.

A compreensão do por que ele é vazado dessa forma não impede que se reconheça o dever ser e a expressão básica da ordem. Mello explica bem essa estruturação da normatividade dos princípios jurídicos: “No direito moderno, as proposições jurídicas, geralmente, são vazadas em linguagem elíptica, por uma exigência estética, para evitarem repetições desnecessárias de palavras e conceitos”.<sup>18</sup>

---

14 LOWESTEIN apud BASTOS, CELSO. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 98.

15 MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Forense, 2005, p. 452.

16 ÁVILA. Op. cit., p. 55.

17 GRAU. Op. cit., p. 162.

18 MELLO, Marcos Bernardes de. Notas sobre o caráter normativo dos princípios e das normas programáticas. **Revista de Mestrado em Direito**. Maceió, v. 2, n. 3, 2008, p. 89.

Com efeito, na interpretação de normas constitucionais, especialmente aquelas incorporadas de conceitos abertos ou abstratos de caráter finalístico, como a do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, há uma série de exigências para que produzam efeitos e possa ser construído e reconstruído o direito.

Defende-se, então, nesse particular que o texto legal objeto da análise dessa pesquisa contém a coexistência de várias espécies normativas. São alternativas inclusivas, pois o dispositivo pode gerar, ao mesmo tempo, mais de uma espécie normativa. Toda essa construção acontece na esteira das lições de Ávila.<sup>19</sup>

É admissível o pensamento de que o dispositivo experimenta uma dimensão comportamental, de regra, no sentido de que proteger o trabalhador traduza em ações válidas, como, por exemplo, aqueles indicados em declarações ou tratados internacionais, como se verá mais adiante, ou de princípio, quando estabelece a realização de valores como igualdade fática, justiça social, dignidade da pessoa, solidariedade, democracia, enfim, cidadania. Frise, ainda, que pode ser definido como postulado. Somente para lembrar, o que são os postulados, segundo Ávila: “[...] instrumentos normativos metódicos, isto é, como categorias que impõem condições a serem observadas na aplicação de regras e dos princípios, com eles não se confundindo”.<sup>20</sup> Isso que significar, por exemplo, que toda legislação ou política pensada para o dispositivo, seja para concretizar valores ou direcionar comportamentos, deve levar em conta as condições decorrentes da aplicação de princípios e regras, respectivamente.

Outro problema do texto constitucional em análise é “[...] na forma da lei”, uma vez que a Constituição condiciona outras formas de proteção e passa a exigir do legislador que estabeleça outros comportamentos para o comando “proteção”. Nesse caso, sob essa perspectiva, o dispositivo termina tendo uma forte carga principiológica, pois germina princípios. É caso de pensar em prescrições sobre um estado ideal de coisas, cuja realização acontece se certa conduta for concretizada.<sup>21</sup>

Em resumo, o que se quis demonstrar foi que o texto constitucional ora em exame é uma norma de caráter principiológico por excelência, mas não deixa de ser uma categoria inclusiva de regra e de postulado, porque prevê comportamentos e orienta a própria aplicação de regras e princípios, respectivamente.

---

19 “A proposta aqui defendida diferencia-se das demais porque admite a coexistência das espécies normativas em razão de um mesmo dispositivo. Um ou mais dispositivos podem funcionar como pontos de referência para a construção de regras, princípios e postulados.” ÁVILA. Op. cit., p. 60.

20 ÁVILA. Op. cit., p. 62-63.

21 JAAP. C. Hage apud ÁVILA. Op. cit., p. 64.

### 2.3 Identificação da espécie normativa do inciso xxvii do art. 7º quanto à eficácia

Os tópicos anteriores trataram de considerações à compreensão jurídica de como interpretar um texto como aquele do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna. Detecta-se que a construção da norma é uma necessidade para mantê-la viva pela concatenação de várias operações intelectivas, embora se mantenha o propósito de respeitar os significados mínimos. Por outro lado, os cientistas do direito têm várias formas de lidar com textos constitucionais, especialmente aqueles que podem ter um conteúdo aberto ou permitam um espaço de liberdade para o intérprete. O interessante é que ela seja vista sob a óptica de outros direitos constitucionais, que não haja formalismo excessivo na interpretação e se fique ao seu lado, a fim de que, com os comentários jurídicos, ela possa expandir-se e realizar-se, ora na realização de valores, ora na tradução de comportamentos, ou na confecção de leis ou políticas públicas.

O propósito, então, é ir além e identificar a natureza daquela norma quanto à eficácia. Há uma teoria extensa sobre a eficácia constitucional, a qual foi proposta inicialmente por Thomas Cooley, ao analisar a 15ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos, e teve a sua divulgação no Brasil por Rui Barbosa. As considerações gerais eram de que existiam preceitos constitucionais com provisão de regras suficientes, em que direito era exercido em sua plenitude, bem como espécies constitucionais que indicavam princípios sem força da lei.<sup>22</sup> Rui Barbosa ressaltou que as cláusulas de uma Constituição tinham força imperativa, mas algumas tinham necessidade de uma ação legislativa.<sup>23</sup>

Merecem destaque as ponderações de Pontes de Miranda quando destacou o caráter social das constituições contemporâneas e a distinção de regras nela existentes: regras jurídicas bastante em si, regras jurídicas não-bastantes em si e regras programáticas.<sup>24</sup> Os ensinamentos têm base no fato se as regras estão prontas a incidir, se bastam por si mesmas, são aquelas bastantes em si, ou, então, aquelas que precisam de regulamentação para complementá-las ou suplementar não podem incidir e, pois, ser aplicadas, dizendo-se não bastantes em si. Já as regras programáticas tratam de estabelecer linhas diretoras para orientar os poderes públicos. Conclui o jurista sobre estas: “A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a êsses [sic] ditames, que são como programas dados à função legislativa.”<sup>25</sup>

22 SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Lumem Juris: Rio de Janeiro, 2009, p. 150-151.

23 BARBOSA, Rui apud SILVA NETO, idem, p. 153.

24 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. 1973, op.cit., p. 126-127.

25 PONTES DE MIRANDA, 1973, p. 126-127.

As discussões científicas foram sendo construídas a respeito da classificação dessas normas, especialmente programáticas, sempre tendentes para caso de se extrair efeitos concretos dos dispositivos constitucionais e emprestar-lhes a genética que lhes pertencem: normativista. Nesse contexto, ressalta-se a posição de Silva quando disse: “[...] todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada”.<sup>26</sup> Por isso, esse autor achou mais adequado separar as normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada. A primeira categoria refere-se àquelas que produzem todos os efeitos essenciais ou tem necessidade de produzi-los, todos os valores, pois dotados de normatividade suficiente. A segunda, àquelas que incidem e produzem efeitos, mas são contidas em certos limites dadas certas circunstâncias. Aquelas referentes ao terceiro grupo não produzem todos os seus efeitos essenciais, pois não dotadas de normatividade suficiente, ficando a cargo de o legislador ordinário cumprir essa tarefa.<sup>27</sup>

Barroso, igualmente, fez uma sistematização interessante a partir da consistência da situação jurídica dos indivíduos em normas constitucionais de organização, como aquelas que têm como objeto organizar o exercício do poder político; normas constitucionais definidoras de direitos, que têm objetivo de fixar direitos fundamentais dos indivíduos; e normas constitucionais programáticas, com objeto de traçar fins públicos a serem alcançados pelo Estado.<sup>28</sup>

Outro autor que teorizou de modo profundo sobre outros critérios de classificação, a partir da consistência da posição jurídica dos cidadãos, ante as normas constitucionais foi Celso Antônio Bandeira de Mello (2010). Esse autor adotou posição de investir em prol dos administrados de poderes-direitos mais ou menos amplos descendentes direta e imediatamente do texto constitucional.<sup>29</sup> Assim, para ele, há normas que criam posição jurídica imediata, de plena consistência para ao administrado, prescindindo de qualquer regra subsequente; outras normas constitucionais têm uma dicção necessária e suficiente para gerar em favor do administrado uma utilidade, ou seja, ele pode usufruir positivamente, mas é direito em sentido estrito, dependente de prestação alheia, geralmente do Estado; há também regra constitucional

---

26 SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 81.

27 Idem. Ibidem, p. 82-83.

28 BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 6. ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2003a, p. 94.

29 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 1. ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 19.

que expressa finalidade a ser cumprida pelo Poder Público em apontar meios a serem adotados, ou seja, não indica condutas específicas que satisfariam o bem jurídico consagrado.<sup>30</sup> Esse jurista fala ainda que essas normas não seriam irrelevantes, pois se deduz, a partir delas, que é proibido fazer normas ou práticas de condutas contrárias ao disposto nelas, porque caracterizaria inconstitucionalidade. Conclui com a afirmação de que o administrado pode se opor judicialmente ao cumprimento de regras ou práticas de comportamentos que as atinjam, caso contrariem o preceito constitucional, ou pode obter prestações jurisdicionais, de interpretação ou decisão no mesmo sentido e direção de tais espécies normativas desde que invocado o interesse constitucional protegido por elas.<sup>31</sup>

Existem muitas outras classificações, mas estas foram consideradas relevantes para emprestar serviço de identificar ou enquadrar o inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna em uma das espécies de classificação. Ela tem uma característica dúplice, posto que elencado expressamente como direito do trabalhador<sup>32</sup> e como uma cláusula programática pelo conceito aberto ou abstrato que emprega “proteção” e “automação”, além de, expressamente, mencionar “na forma da lei”. Como direito, então, o conteúdo da proteção pode ser construído de duas formas: (a) a partir de normas internacionais de direitos humanos; (b) como direito a um programa de proteção. Como norma programática, aquelas formas impõem deveres ao legislador ordinário; condicionam legislação futura; informam a concepção do Estado na perseguição de fins; estabelece fim para interpretação; integração e aplicação das leis; vinculam atividade discricionária da Administração e do Poder Público, além de criar situações jurídicas subjetivas.<sup>33</sup>

Silva Neto arremata a tendência dos pensadores modernos do direito:

A cada dia torna-se mais evidente que as normas constitucionais programáticas não poderiam ser colocadas no plano de mera opção política em termos de atuação do legislador futuro. Não havia cientificidade alguma em defender a ideia de que o programa inserido em uma constituição se incluía na seara da conveniência e da oportunidade adstritas ao alvitre do corpo legislativo ordinário.<sup>34</sup>

Então, por essas concepções acima, na classificação de Pontes de Miranda (1973), a espécie do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna é uma norma não bastante em si, visto que

---

30 Mello, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 22-25.

31 Idem. Ibidem, p. 25.

32 “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores, urbanos e rurais, além de outros, que visem à melhoria de sua condição social”. (...); XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei. BRASIL, Constituição Federativa do. Op. cit., p. 12.

33 SILVA NETO, op. cit., p. 171.

34 SILVA NETO, ibidem, p. 170.

depende de regulação, além norma programática, pois impõe uma finalidade ao Estado; naquela de Luís Roberto Barroso (2003), fixa um direito fundamental do trabalhador e um fim público a ser alcançado. Nas considerações de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), a referida norma reconhece o direito do trabalhador em sentido estrito, mas dependente de prestação alheia, geralmente do Estado, bem como expressa uma finalidade a ser cumprida pelo poder público de apontar meios, indicar condutas para satisfazer o bem jurídico.

#### **2.4 Construção ou leitura da norma**

Os itens anteriores analisaram como os cientistas relacionam-se com o dispositivo de conteúdo como aquele do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, o qual permite que tal espécie normativa esteja viva e, a partir de um amplo espaço de valoração do intérprete, para que se busquem seus potenciais efeitos. Também, detectou-se que o preceito constitucional comporta-se com expressão muito forte de carga principiológica na tentativa de realizar valores, mas não deixa de ser regra e postulado. Detectou-se que se traduz em direito do trabalhador e, ao mesmo tempo, no conjunto de objetivos a serem cumpridos para sua efetividade, geralmente pelo Estado, além do próprio texto da espécie estar capacitado a orientar futuras legislações sobre o tema.

O itinerário é fazer uma viagem pela visão integrada do fenômeno jurídico dentro da espécie normativa. Necessita-se de estudo compartimentado dos ‘valores’, da ‘norma’ e do ‘fato’ nas expressões “proteção” e “automação”, isso para saber quais os fins que o ordenamento deseja para cada um, os valores que devem ser preservados e os bens jurídicos essenciais que realizam aqueles fins e preservam os valores. Isso é desse modo procedido, porque o dispositivo é muito denso, como se viu, pois há igualdade e liberdade presentes e deverão ser conectados com vários outros elementos constitucionais.

Pretende-se, então, percorrer o inciso XXVII do art. 7º da Constituição da República do Brasil por meio de um processo gerativo de sentido. A proposta é juntar esta unidade deôntica com outras de idêntica índole para formar a norma jurídica, uma expressão completa de significação deôntica-jurídica. Diz-se que é uma busca pela compreensão, interpretação e construção de um conteúdo, sentido e alcance do dispositivo constitucional. É possível, mesmo num princípio de cunho geral, indeterminado, como aquele acima referido, dizer que existe uma norma implícita.

Em primeiro lugar, para começar a trajetória da interpretação, a primeira providência é encarar a literalidade do texto como algo objetivado pelo legislador constituinte. Com propósito analítico, isola-se a frase, palavra por palavra, para que se tenha o domínio do seu

significado. Por mais banal que seja, é preciso perguntar qual o significado da palavra “proteção”. É a primeira palavra que aparece no dispositivo constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal. Qual o significado da palavra “automação”? Assim, os primeiros passos são buscas de significados semânticos.

A interpretação constitucional segue com uma pluralidade de elementos. Primeiro, no âmbito do que é interpretação jurídica geral, buscando as suas origens, o seu processo de criação no Poder Constituinte e o seu curso histórico com atuações do Poder Legislativo para regulamentá-la. Em seguida, daquilo que se construiu do texto da norma passa-se à conexão com outras normas do sistema e sua finalidade. É preciso, então, destacar que essa investigação segue a lição salutar de Barroso: “Em primeiro lugar, atuação do intérprete deve conter-se sempre dentro dos limites e possibilidades do texto legal”.<sup>35</sup>

Lógico que se existirem interpretações possíveis, há claro indicativo de aplicação de princípios especificamente constitucionais, como da interpretação conforme a Constituição, na qual há opção de uma que se compatibilize com ela.<sup>36</sup> Mas, no fundo, o que se quer chegar mesmo é ao princípio da efetividade como uma preocupação de máxima eficácia. Esse ingresso no plano da realidade é verificar como o comando normativo concretiza-se no mundo dos fatos por meio das políticas públicas de trabalho, emprego e renda no Brasil. Barroso expressou-se sobre isso com precisão cirúrgica: “Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.<sup>37</sup>

#### 2.4.1 O significado da “automação” em termos axiológicos, normativos e sociológicos

As considerações sobre a necessidade daquele dispositivo produzir efeitos jurídicos potenciais, então, levou esta investigação a fazer um percurso um pouco extenso sobre como interpretar a norma constitucional de conteúdo que dá espaço à liberdade do intérprete, a identificação da sua natureza – se regra ou princípio, a caracterização de sua eficácia em termos de classificação e, principalmente, a necessidade de fazer a interconexão com métodos clássicos e específicos de interpretação constitucional.

Começa-se, assim, o estudo propriamente dito pela “automação”, pois ele é: (1) na esfera axiológica, o considerar o que ordem econômica deve proteger em termos de valores nas suas posturas de remodelagem da produção e o que o Estado pode fazer em termos de

---

35 BARROSO, Luis Roberto Barroso. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003b, p. 126.

36 Idem, ibidem.

37 Idem, ibidem, p. 248.

imposição para que isso aconteça; (2) em termos normativos, é o fato que o direito valorou como relevante para estabelecer um padrão de conduta que as pessoas a ele vinculadas devem seguir nas relações intersubjetivas, especialmente o Estado;<sup>38</sup> (3) em termos sociológicos, são reflexões sobre o uso do poder econômico ou da ordem econômica, ou, mais propriamente, as responsabilidades sociais da livre iniciativa e do papel do Estado Social, tendo como pano de fundo o desenvolvimento da própria liberdade, especialmente do trabalhador estar adaptado para outras atividades. Também, cumpre questionar se o problema existe mesmo.

#### 2.4.1.1 As razões axiológicas da automação e seu atuar lícito

A pretensão deste tópico é analisar o viés axiológico da automação sob o prisma da livre iniciativa e, mais profundamente, da liberdade, para consignar quais os seus deveres frente ao trabalhador atingido e o que o Estado pode impor a ela em termos concretos. Isso é importante, pois se precisa encontrar a correspondência com políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneas.

A primeira ocorrência é estabelecer a idéia de se a automação é um bem ou é um mal social para se ter a confirmação dos valores que deve preservar? A resposta: ela é um bem, porque decorre do espírito evolutivo humano, porque facilita a vida das pessoas e, em um ou outro sentido, por exemplo, evita atividades repetitivas e rotineiras. Enfim, porque o trabalho desenvolve-se com maior produtividade e menos custo.<sup>39</sup>

Ela tem marcos em mudanças de acontecimentos importantes na história da humanidade como a Revolução Industrial com a maciça mecanização dos sistemas de produção. O processo pioneiro vem da Inglaterra no século XVIII e foi marcado por saltos tecnológicos em transportes e máquinas, o que gerou as seguintes consequências: (a) a máquina que substitui o homem; (b) milhares de desempregados; (c) baixo preço de mercadorias e (d) aceleração do ritmo da produção.<sup>40</sup>

Assim é que essas necessidades das sociedades por produtos mais baratos, melhores e abundantes forçam a ciclos de novas condições e mentalidades sobre a produção e novas reestruturações. É um processo contínuo de evolução. Por exemplo, as quatro últimas décadas do século XX são marcadas por um novo dinamismo do sistema capitalista, uma

---

38 A construção da ideia vem de Mello: “Através das normas jurídicas, adotadas a partir da valoração dos fatos sociais considerados relevantes, a sociedade estabelece um padrão de conduta que as pessoas por eles afetados ou a eles relacionados devem seguir nas relações intersubjetivas.” MELLO, Marcos Bernardes de. Op. cit., 2008, p. 84.

39 CARMO, João Clodomiro. **O que é informática**. São Paulo: Nova Cultural-Brasiliense, 1986, p. 46.

40 CAPELLI, Alexandre. **Automação Industrial**: controle do movimento e processos contínuos. 2. ed. São Paulo: Érica, 2011, p. 15-16.



generalização e ampliação do sistema econômico, uma nova revolução tecnológica, especialmente nos meios de comunicação, além da hegemonia do capital financeiro-especulativo, todos como pressupostos da globalização.<sup>41</sup> Somente para deixar remarcado, segundo Delgado, a globalização é uma fase do sistema capitalista em que os diversos subsistemas nacionais, regionais, comunitários estão vinculados com a noção de globo terrestre e não mais, nação ou região.<sup>42</sup> Tal revolução tecnológica ocorre por avanços em diversas áreas, como, ilustrativamente, da comunicação, das dinâmicas econômicas, a microinformática, a rede internacional de informação e comunicação, Internet.<sup>43</sup>

A globalização, pensada como perversidade por Santos, engloba (a) desemprego crescente; (b) aumento da pobreza; (c) a perda da qualidade de vida pela classe média; (d) tendência ao salário médio baixar; (e) generalização da fome e desabrigo; (f) velhas doenças retornam; (g) educação de qualidade torna-se inacessível e (h) alastram-se males espirituais e morais, como egoísmos e corrupção.<sup>44</sup>

Para o mundo do trabalhador, o que interessa são as reestruturações empresariais de novos modelos evolutivos decorrentes dos avanços da tecnologia e suas consequências para ele. Nesse ponto, cumpre dizer o que significa a palavra “automação”. Ela leva a palavra automatização, para significar: “1 Ato ou efeito de automatizar; 2 Emprego da eletrônica nos processos de produção de fábricas e oficinas, de tal modo que dispensam a intervenção direta do homem”.<sup>45</sup> Esse conceito da literalidade não é assim tão preciso, embora se reconheça que as reestruturações levam aos seguintes padrões no mundo social: desempregados, inexistência de possibilidade retorno ao antigo posto de serviço e adaptação pelo descolamento para novas atividades. Não é assim tão preciso, pois, como se verá, surgem atividades laborais decorrentes da automação.

Todos aqueles padrões, por outro lado, são decorrentes da livre iniciativa e, mais propriamente, do desdobramento da liberdade de agir dos diversos setores econômicos, como: (1) agropecuário em diversas culturas de arroz, milho e cana de açúcar, quando introduzem a mecanização com arados, semeadeiras, colheitadeiras, pulverizadores e outros equipamentos

---

41 DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego**: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução. São Paulo: LTr, 2005, p. 13.

42 Idem, Ibdem, p. 12.

43 Idem, Ibdem, p. 15.

44 SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 19-20.

45 MICHAELIS, 2000. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. V. 1. São Paulo: Ediouro, 2000., p. 265.

com utilização mínima do homem;<sup>46</sup> (2) na indústria – ocorrências de robotização de tarefas e novos métodos de gestão;<sup>47</sup> (3) no de serviços – o advento da informática aperfeiçoa o processo de venda e compra, o conceito de distribuição e armazenamento de mercadorias, controle de estoques e logística, além da possibilidade de que os próprios consumidores possam acessar os serviços, como o caso dos clientes de bancos, pelo uso de tecnologias.<sup>48</sup>

Nesse contexto, é preciso alertar que existem formas de automação, quais sejam: a corporativa, a extintiva, a terceirizante e residual. A primeira diz respeito ao fato de que as perdas de postos são compensadas com ganhos em outros, especialmente para favorecer ou aperfeiçoar os trabalhos na área. Exemplo desta ocorre pela exigência de pessoas que trabalhem no desenvolvimento dessas tecnologias. A segunda, a extintiva, despoja o trabalhador de meios de subsistência com a poda de sua atividade propriamente dita, ou seja, aqui não há como recuperar a modalidade de trabalho. Cita-se, por exemplo, o caso do trabalhador rural em certas regiões onde a mecanização supriu totalmente a sua atuação. A terceira, a automação terceirizante, está ligada à preparação do ambiente informacional com elementos necessários em termos de equipamento, unidades, programas, banco de dados, tudo para que ou clientes ou empresas terceirizadas efetuem o trabalho que seria realizado por trabalhadores. Ilustra-se essa no que diz respeito aos caixas bancários por caixas eletrônicas ou empresas de call center que utilizam sistemas de voz eletrônica. A quarta, residual, acontece pela popularização de equipamentos residuais como computadores, impressoras, os quais, com auxílio de programas, as pessoas tornam-se autosuficientes para solicitar demandas e, como consequência, diminuem ofertas no setor de serviços com possibilidade de abertura de outras possibilidades de criação de oportunidades. Toma-se como exemplo a exibição ou compra de filmes por meio da Internet diminuem a necessidade de tantos cinemas.<sup>49</sup>

Esse quadro do mundo do ser é levado para o catálogo previsto para atuação da ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988, especialmente para uma sistematização e construção de um modelo. Foram, assim, anunciados como princípios implícitos a ser

---

46 BANDEIRA, Lúcio Tadeu de Ferreira. Automação e mercado de trabalho sob a perspectiva constitucional. Curitiba, 2008, 76 p. Dissertação (monografia para conclusão do curso de Direito). Universidade Federal do Paraná, p. 22. **Revistas Unifacs.**

Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1068/859>>. Acesso em: 19 -04 abr. 2011.

47 Idem, Ibdem, p. 28.

48 BANDEIRA, op. cit., p. 32-33.

49 Idem, p. 35-42.

observados, segundo Grau:<sup>50</sup>(1) dignidade da pessoa humana – como fundamento da República do Brasil (art. 1º, III) e fim da ordem econômica (art. 170, Caput); (2) valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) e valorização do trabalho humano e livre iniciativa – fundamentos da ordem econômica (art. 170, caput); (3) construção de sociedade livre, justa e solidária – objetivo da República do Brasil (art. 3º, I); (4) garantir o desenvolvimento nacional – um dos objetivos da República do Brasil (art. 3º, II); (4) redução da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades (art. 3º, III – redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica (art. 170, VII); (5) liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º); (6) garantia do direito de greve (art. 9º); (7) sujeição da ordem econômica aos ditames da Justiça Social (art. 170, caput); (8) a soberania nacional, a propriedade e função social da propriedade, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte – todos princípios inscritos nos incisos do art. 170; (9) integração do mercado interno ao patrimônio nacional (art. 219).<sup>51</sup>

A questão nuclear, então, é como a ordem econômica pode proteger e respeitar a dignidade do trabalhador no processo de reestruturações administrativas que o jogam o desemprego e o encaminham para uma necessidade de uma rápida adaptação em outras atividades? Mantê-lo no trabalho por mantê-lo não é. Isso também não o conduz a uma existência digna pelo impacto no desenvolvimento de sua personalidade. No mínimo, o que pode desenvolver esta última e o que pode ser praticado em termos de respeito pela livre iniciativa a tal valor maior do sistema jurídico é que se mantenha o diálogo no sentido de informação das mudanças e de exigências de novas competências para possíveis outras atividades, além de contribuir financeiramente para que essas novas atribuições sejam do conhecimento do trabalhador o mais rápido possível. Por isso, Conceição; Conceição e Pelatieri, em propostas para regulamentar automação, citam, entre outras, o fornecimento de

---

50 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 9. ed. São Paulo: 2004, p. 178.

51 Transcrever os dispositivos que são citados apenas por questão de importância para o direito do trabalhador: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (...); III – dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...); “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...);” 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: (...); III – função social da propriedade; (...); VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; (...). BRASILEIRA. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de out. 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais subsequentes. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988, p. 8 e p. 51.

informação prévia por parte da empresa dos seus projetos de automação e contribuição obrigatória ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.<sup>52</sup>

Observe-se que proteger e respeitar a dignidade da pessoa é uma cadeia de respeito aos outros direitos, pois os limites da livre iniciativa valorizam o trabalho quando faz o trabalhador buscar adaptação para uma trajetória de possibilidades, especialmente novas qualificações e potencialidades transformadoras se ele quiser seguir o empreendedorismo. Da mesma forma, respeita a justiça – considerada aqui com a possibilidade de fazer o trabalhador feliz e assegurar o seu direito objetivo,<sup>53</sup> ou no sentido abastecer de recursos financeiros às instituições públicas para distribuição de direitos e bens, de modo particular renda para que se possa viver bem. Aqui lembra a fórmula de Ricoeur: “Soi-même comme un autre: querer uma vida realizada para com e para os outros em instituições justas. A justiça, segundo essa leitura, faz parte integrante do querer viver bem.”<sup>54</sup>

Essas noções de respeito em cadeia dos direitos humanos e fundamentais a partir da dignidade da pessoa reforça outras finalidades da ordem econômica como da solidariedade e função social da propriedade, ambos princípios norteadores dela, segundo vista acima. A livre iniciativa e o papel das instituições públicas no que diz respeito à solidariedade deságuam na construção da cidadania. Esta é uma qualidade dos indivíduos do Estado de estarem em certo nível de igualdade e ser titulares ou detentores de direitos e deveres universais,<sup>55</sup> ou, na lição mais profunda de Sarmiento, de que a cidadania tem um novo desenho na modernidade e liga-se ao conteúdo de usufruir direitos.<sup>56</sup> A razão da solidariedade social, que pela identificação a à ideia de que igualdade e liberdade serem diferentes entre os homens, de que eles nascem partícipes de uma coletividade, dessa relação de pertença, além de estarem sujeitos de direitos e obrigações para manter e desenvolver a vida coletiva.<sup>57</sup>

---

52 CONCEIÇÃO, Jefferson José da; CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi. PELATIERI, Patrícia. Subsídios para regulamentação da automação no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande do Sul, 55. 31 jul. 2008. Disponível em:

<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4831](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4831)>. Acesso em: 19 abr. 2011.

53 PONTES DE MIRANDA ensina que a justiça tem esses dois significados. O primeiro como felicidade e o segundo pela correspondência de identificação e realização do direito objetivo. Esclarece que o primeiro sentido é muito difícil de ocorrer, pois depende de muitas variáveis. PONTES DE MIRANDA, 1973, op. cit., p. 40.

54 RICOEUR, Paul. **O justo 1**: justiça como regra moral e como instituição. Trad. BENEDITTI, Ivone C. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 10.

55 NABAIS, JOSÉ CASALTA. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 143.

56 “Temos sustentado em outros escritos que cidadania consiste na participação política e na fruição dos direitos humanos”. SARMENTO, Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais. In.: **Revista Mestrado em Direito**. V. 1. N. 1. Maceió: Nossa Livraria, 2005, p. 25.

57 DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. Trad. Márcio PUGLIESI. São Paulo: Ícone, 1996, p. 16.

A evidência de que a livre iniciativa cumpre parte desse catálogo de promover a justiça, realizar a dignidade do trabalhador, ser solidária e desenvolver a cidadania, acontece quando ela paga em dia suas contribuições tributárias e sociais. Isso porque faz com que o Governo invista em políticas públicas de trabalho, emprego e renda que, de alguma forma, protege várias populações de trabalhadores, inclusive os atingidos pela automação. A explicação da postura da livre iniciativa em financiar políticas públicas e realizar direitos sociais, uma vez que estes se realizam através daquelas,<sup>58</sup> encontra respaldo na função social da propriedade. Registre-se: é nesta que os comportamentos sociais do empregador e empregado se cruzam e são marcados pelas contingências das revoluções industriais, inclusive a tecnológica.

Com efeito, como se verá, todas as políticas sociais que serão estudadas nessa dissertação, ou a maioria delas, especialmente aquelas do Governo Federal, são custeadas pela propriedade. Por exemplo, políticas estatais federais são pagas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujos recursos, na sua maioria, advêm de contribuições dos empregadores, ou seja, decorrentes da propriedade.

O problema da interpretação constitucional no que se refere à automação encontra seu ponto de chegada na propriedade, pois qualquer proteção do trabalhador a ser estudada (1) é realizada na propriedade; (2) a propriedade a financia; (3) a propriedade a desenvolve.

Condutas públicas e privadas de proteção do trabalhador em face da automação devem ser realizadas a partir da propriedade e custeadas por ela. Essa ideia passa a justificar uma inversão no desenho de uma política social na seara trabalhista, uma vez que, ao invés de pensar em primeiro lugar no trabalho ou emprego, dar-se preferência à renda. Em seguida, sim, são estruturados serviços públicos, como de formação profissional.

Para exemplificar, existem já no Brasil leis que tratam do assunto nos três níveis, a exemplo: (1) Lei Federal n. 10.029/2000, que estabelece a prestação voluntária de serviços administrativos e auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares; (2) Lei Estadual n. 11.064/2002, que estabeleceu o serviço auxiliar voluntário na Polícia Militar do Estado de São Paulo; (3) Leis Municipais de vários municípios de São Paulo com mesmo teor: Lei n. 4.689/99, de Piracicaba; Lei n. 4.284/2000 e outras.<sup>59</sup> O teor dessas políticas é ofertar ao trabalhador desempregado uma espécie de “bolsa-auxílio” de valor não inferior a um salário

---

58 CANOTILHO, Op. cit., p. 518.

59 GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins. Dignidade do trabalhador e políticas públicas: perspectivas no âmbito do Estado Ético. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de (orgs.). **Direitos humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 54-55. Esta autora critica essas legislações por conter ofensas à dignidade da pessoa em razão de não respeitar os direitos fundamentais.

mínimo, cartão de qualificação e auxílio-deslocamento, além de obrigá-lo a participar de curso de qualificação profissional. É uma política que une assistência e formação profissional.<sup>60</sup> O trabalhador mantém com o Poder Público uma espécie de vínculo administrativo.<sup>61</sup>

Essa forma de pensar a automação como fato econômico, ínsito da livre iniciativa, desdobramento da liberdade, não pode se utilizada de forma absoluta sem respeito ao catálogo de princípios inscritos na Constituição.<sup>62</sup> O caso é que a livre iniciativa ao cumprir os valores constitucionalmente consagrados garante a legalidade dos seus procedimentos de reestruturações. Caso contrário, opera ilicitamente.

#### 2.4.1.2 As razões normativas da automação e observância de deveres a serem cumpridos, especialmente pelo Estado

Viu-se a automação como fato, como desenvolvimento da livre iniciativa, desdobramento da própria liberdade, mas que se impõe para operar na legalidade o respeito ao catálogo de valores da Constituição, especialmente para propor uma existência digna e trabalhar pela justiça social, seja atribuindo ao trabalhador o direito à informação de suas reestruturações, seja contribuindo com recursos para abastecer os programas sociais.

Também, ficou evidente que a automação não é um mal em si, mas é preciso verificar o suporte fático daquela espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, tanto no que diz respeito à Teoria Geral do Direito, como na Teoria dos Direitos Constitucionais.

Qualquer política pública, no seu plano de concretização, deve valorizar o trabalho e a livre iniciativa. Mas essa constatação óbvia é, ainda, insuficiente. É preciso avançar mais e estudar os aspectos das razões normativas da automação e o que se pode construir de deveres nos termos da referida espécie normativa.

Para isso, faz-se necessário investigar uma posição com dois âmbitos. A primeira é identificar o suporte fático e, depois, saber o que diz a teoria geral do Direito e a Teoria dos Direitos Constitucionais no que se referem ao referido suporte.

---

60 GAMBA, 2010, p. 55.

61 Essas ideias podem muito bem ser encampadas pelo Poder Legislativo no sentido de atender aos rurícolas em virtude da mecanização maciça dos campos no Estado das Alagoas.

62 Grau diz que desde a sua origem, em 1776, pelo decreto d'Allarde, e posteriormente pela Lei Le Chapelier, o princípio de liberdade de iniciativa econômica tinha restrição, inclusive para respeitar os regulamentos de política. GRAU, 2004, p. 187.

O suporte fático, para Pontes de Miranda, é “[...] aquele fato ou grupo de fatos que o compõe, e sobre o qual a regra jurídica incide [...]”<sup>63</sup>. Mello, sobre a problemática da juridicidade, acrescenta a palavra ‘relevante’: “Quando aludimos a suporte fático, estamos fazendo referência a algo (=fato, evento ou conduta) que poderá ocorrer no mundo e que, por ter sido considerado relevante, tornou-se objeto da normatividade jurídica”.<sup>64</sup>

Para a expressão ‘automação’, o que juridicizável é caso ela seja prejudicial ao trabalhador,<sup>65</sup> pois: (1) conceito do mundo dos fatos; (2) relevante, já que faz o trabalhador perder a função decorrente das reestruturações administrativo-tecnológicas, além de obrigá-lo a novas habilidades, competências e posições diante da sociedade.

Do plano dessas realidades para o universo e conceitos jurídicos; dos problemas tecnológicos no ambiente de trabalho ao processo de substituição do homem trabalhador por máquinas e por exigir um novo perfil de atuação dele; da necessidade de regulação desses fatos que são considerados essenciais à sua incidência e criação do fato jurídico, pois interferem no meio social trabalhista e afetam as necessidades daqueles que precisam do emprego e de adaptar-se às novas exigências do mundo moderno, emerge o direito de o trabalhador ser protegido.

O problema é que isso ainda não diz nada. É um conteúdo aberto. O que significaria essa proteção? Embora esta faça parte de um estudo específico, é preciso adiantar que é uma jornada de identificação dos seus elementos nucleares, completantes e complementares, segundo a teoria de Marcos Bernardes de Mello<sup>66</sup>.

Uma evidência de que a automação é qualificada como prejudicial vem do contexto da economia integrada eletronicamente, pois, segundo Castells, é um contexto que: “Por outro lado, isso põe uma pressão extraordinária sobre o trabalho.”<sup>67</sup> Em outra passagem, o mesmo autor diz que: “Na economia eletrônica, os profissionais devem ser capazes de reprogramar em habilidades, conhecimento e pensamento segundo tarefas mutáveis num ambiente empresarial em evolução”.<sup>68</sup>

Nessa toada, o que existe é uma transformação fundamental das relações de trabalho, e o que é prejudicial no uso da automação não é a substituição da mão de obra por máquinas ou

---

63 PONTES DE MIRANDA, Francisco Calvacanti. **Tratado de Direito Privado**. Tomo I. 2. ed. Campinas/SP: Bookseller, 2000, p. 66.

64 MELLO, Marcos Bernardes de. Op. cit., 2011, p. 73.

65 A expressão “automação prejudicial” foi sugestão de MELLO. MELLO, Marcos Bernardes de. Aula de Mestrado em Direito, maio de 2010.

66 MELLO, 2011.

67 CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Trad. Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 77.

68 Idem. Ibidem.

sistemas informatizados em si, mas a falta de adaptação do profissional. Pode-se dizer, então, que esses fatos são considerados como elementos nucleares do suporte fático e configuram o seu cerne, segundo a teoria de Mello.<sup>69</sup>

Tais elementos são vistos no sentido objetivo e subjetivo. Do ponto de vista das reestruturações administrativas, é objetivo; do sujeito que sai desse ambiente ou tenta adaptar-se, é o subjetivo. Esse último, seguindo os passos da teoria referida, seria o elemento completante.

Dando continuidade a essa doutrina, é preciso identificar os elementos complementares para composição do suporte fático, que são aqueles que não integram o núcleo,<sup>70</sup> mas apenas o complementam e não ter ligação direta com a eficácia do direito. Na hipótese do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, que preceitua o direito do trabalhador ser protegido em face da automação, são o Estado e os empregadores. O primeiro detém a responsabilidade principal e os segundos são coresponsáveis. Cabe ao primeiro a tarefa de promover e gerir políticas de promoção dos direitos sociais com a colaboração do segundo no ambiente laboral.

Com efeito, outros elementos podem ser acoplados aqui e são chamados de complementares, pois em conexão com a possibilidade de a norma produzir efeitos. Na hipótese, por exemplo, o objeto dessa política deve ser possível, determinável, lícita pela conjugação de esforços dos sujeitos a quem ela é dirigida. Também, é sua obrigação atender a forma prescrita em lei no sentido de equilibrar a valorização do trabalho e da livre iniciativa. Nesse sentido, a lição de Krell cabe aqui: “O Poder Executivo, por sua vez, não somente executa as normas legislativas sobre direitos sociais. Ele cria as próprias políticas (policies) e os programas necessários para a realização dos ordenamentos legais”.<sup>71</sup>

Importa, ainda, considerar que todo este estudo do suporte fático não se confunde com o fato jurídico, pois este tem relação com o que foi estimado como relevante entre os fatos da vida do mundo do capital e trabalho para o relacionamento social.<sup>72</sup> Tal dado é importante para detectar o preceito da norma objeto desta investigação no que diz respeito ao vocábulo “proteção”, que mais adiante será estudado, para constituir a eficácia jurídica dela no que se referem a direitos, deveres, pretensões, obrigações dos trabalhadores, Estado e empregadores.

Certamente a liberdade na prescrição de tais efeitos jurídicos encontra amparo nos paradigmas do direito à proteção como dados culturais com relatividade vinculada, nos

---

69 MELLO, 2011, op. cit., p. 85.

70 MELLO, 2011, p.88.

71 KRELL, 2002, p. 99.

72 MELLO, op. cit., 2011, p. 103.



valores da juridicidade indicados nesta pesquisa e na natureza das coisas, especialmente no que respeita à dignidade da pessoa.<sup>73</sup>

Outrossim, é preciso fazer incursões pela teoria dos direitos fundamentais, pois esta tem suas especificidades no que se refere ao suporte fático e ao âmbito de proteção. Alexy considera estas como aquelas em que o direito fundamental garante *prima facie*. Diz este jurista:

Mas há algo em comum entre suas diferentes formulações quando ambos são utilizados – como ocorre aqui – como contraparte ao conceito de restrição; eles dizem respeito àquilo que a norma de direito fundamental garante *prima facie*, ou seja, sem levar em conta possíveis restrições.<sup>74</sup>

Por isso, é preciso indagar se há coincidências entre suporte fático e âmbito de proteção no que se refere às condutas humanas, ou seja, se o que é incluído em um é incluído em outro. A resposta é positiva.

Viu-se anteriormente que há fatos no mundo que são descritos pela norma e em cuja ocorrência há previsão de consequências jurídicas. É o que se dá com a automação. Ela identifica-se como reestruturação administrativo-tecnológica que se torna prejudicial quando não realiza a adaptação do trabalhador.

Os estudos sobre direitos fundamentais relativos ao suporte fático inferem a existência de distinção entre âmbito de proteção, âmbito de intervenção e âmbito de fundamentação constitucional. A primeira é a mais importante, porque tem relação com aquilo que é protegido. O segundo tem uma parte contra-intuitiva e diz respeito àquilo contra o qual é protegido, geralmente uma intervenção.<sup>75</sup> O terceiro tem como relevância a hipótese de que deve estar presente, sob pena de dar ensejo à consequência jurídica do direito fundamental.<sup>76</sup>

Se a era do conhecimento, da tecnologia e da comunicação significa inovações, reestruturações administrativas, exigências de novas posturas do trabalhador, então, para este, os bens protegidos são: renda, assistência social, crédito e a formação profissional, tudo para conformar um conjunto de possibilidades, seja para nova função, seja para desenvolver

---

73 “Parece-nos, no entanto, que a liberdade na prescrição dos efeitos jurídicos encontra limites irremovíveis: (a) nos valores culturais da comunidade, que, por sua vez, tem sua relatividade vinculada; (b) aos valores absolutos da juridicidade, tais como justiça, paz, verdade, ordem, segurança, bem comum e (c) também à natureza das coisas, naquilo que respeita a dignidade do ser humano. MELLO, 2011, p. 104.

74 ALEXY, Robert, 2008a, p. 302.

75 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 71.

76 SILVA, V., op. cit., p. 73-74.

trabalhos na área específica. Ou seja, todos têm relação com a possibilidade de uma vida digna, justiça distributiva, solidariedade, igualdade, liberdade, já mencionados.

Enfim, em relação a todas essas concepções sobre o suporte fático, o que se quer dizer é que, quando se trata de direitos sociais, o âmbito de proteção “[...] é composto por ações estatais que fomentem a realização desse direito”.<sup>77</sup> O âmbito de intervenção do Estado, aqui, é prospectivo ou promocional.

A fundamentação constitucional é deveras importante aqui no contexto do que foi dito sobre o suporte fático e o âmbito de proteção, pois a sua ausência, ou a falta de uma política pública nesse sentido, importaria a consequência jurídica do direito fundamental em questão. Essa a teoria de Alexy e Borozki, em parte, quando tratam do assunto.<sup>78</sup>

Toda essa construção leva a um dever ser que apresenta matizes os mais diversos, especialmente do que se exige para uma política pública. Em razão disso, diversos dispositivos atendem às situações fáticas nele indicadas, definem condições para a configuração do suporte fático que molda o fato jurídico fundamental, que redundará no sentido propriamente dito da proteção do trabalhador; por isso, o preceito apresenta diversos graus de intensidade que se realizam numa política pública de trabalho, emprego e renda que considere: (1) as inovações do processo do conhecimento tecnológico; (2) a conjuntura dos fatos, ampliando-os para prescrição de que no preceito venha abranger a qualificação dos trabalhadores; (3) que em razão de falta de trabalho pela extinção dos postos, a proteção conforma a segurança social, ou, subsídio, ou renda social por certo período de tempo; (4) que faça a comunicação com os empregadores para uma colaboração, justificada na função social da propriedade.

Assim, o olhar positivista decorrente do normativo ora estudado encontra deveres do empregador de contribuir para fazer vivas as políticas sociais com ingresso de recursos, bem como, do Estado, em dar renda (assistência, benefício, crédito), fazer a formação profissional e, enfim, influenciar o mercado. Os sociólogos Offe e Hinrichs reconhecem esses direitos nas políticas públicas de emprego e renda, quando dizem:

A política de mercado de trabalho e suas bases legais não estão mais voltadas apenas para objetivos globais em termos de ocupação, qualificação e mobilidade, mas incorporaram crescentemente o objetivo de influenciar positivamente a situação do

---

77 SILVA, Virgílio A.da. Op. cit., 77.

78 ALEXY ; BOROSKI apud SILVA, V. A. da.idem, p. 73-74.

mercado de trabalho de parcelas da população ocupada, muitas vezes minuciosamente delimitadas por profissão, idade, sexo, região ou ramo.<sup>79</sup>

Dito de outro modo, o dever ser de ofertar renda ou assistência financeira justifica-se porque constitui um dos elementos mais importantes para influenciar o mercado e promove a sobrevivência do trabalhador e permite expansões deste em termos de liberdade e igualdade. Qual o dilema, então, no plano das razões normativas? O problema dos recursos públicos. Porque isso leva o Poder Público a fazer escolhas de populações de trabalhadores que serão atendidas em detrimento de outras. Desse modo, muitas políticas atendem várias populações de trabalhadores, porém, na prática, no uso do poder discricionário, desvirtuam o fruir e a execução dos direitos sociais para todos, pois o programa atinge diferentes grupos de modo bastante desigual.

Enfim, os deveres constitucionais impostos ao Estado são as tarefas sociais de Governo e implicam nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

#### 2.4.1.3 As razões sociológicas da automação no uso do poder econômico e no papel do Estado Social para aportar os direitos do trabalhador

Foram estudadas nos itens precedentes as razões axiológicas e normativas para detectar o que deve ser observado em termos de deveres do Estado e dos empregadores, especialmente o papel da livre iniciativa.

Este item traz reflexões sobre o papel da revolução tecnológica e trabalho no que diz respeito ao uso do poder, mais propriamente a livre iniciativa na vida social, bem como do papel do Estado Social nesse contexto para detectar direitos do trabalhador. Sobre se a automação, constitui de fato um problema ou não; como exige reflexões alongadas, prefere-se o corte metodológico para fazer os devidos comentários no Capítulo Terceiro deste trabalho.

Essa postura da livre iniciativa no uso do poder econômico para criar e gerar riquezas pela substituição do trabalho por maquinários ou por reestruturações produtivas que dispensam a mão de obra humana permite questionar se o trabalho pode ser, ainda, considerado como categoria sociológica fundamental em termos de tradições clássicas da sociologia burguesa e marxista. Isso porque, simplesmente, a tendência é de que não existirá trabalho para todos. Offe diz que a resposta é negativa, ou seja, informa que o trabalho e a posição do trabalhador no processo produtivo não são tratados mais como princípios organizadores das estruturas sociais, isso com base em documentos do campo das ciências

---

79 OFFE, Claus; HINRICHS, Karl. Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In.: OFFE, Claus (org.). In: **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. v. 1. Trad. BAYER, Gustavo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 45.

sociais, catálogos de editoras, programas de fomento científico e índices de teses e monografias.<sup>80</sup>

Isso é verdade. Embora haja tal evidência – a carência de trabalho para todos, essa percepção provoca um temor natural e faz o Estado Social pensar numa política estatal que não dá trabalho em si, mas fomenta apenas possibilidades de trabalho. Essa configuração, diz-se, é um espaço mínimo de proteção do trabalhador em face das lógicas econômicas e políticas para que tenha, ao menos, uma “situação de trabalho”.

A evolução das formas de fazer a produção é um fato que exige respostas inovadoras das tarefas sociais do Estado e até do próprio trabalhador, mas o poder econômico, por vezes, não se articula com eles (Estado e trabalhador), especificamente quando usa a liberdade sem atender para consequências. Por isso, Antunes acerta quando diz que é unanimidade sobre as liberdades da livre iniciativa ao empreender estudos sobre a flexibilidade das normas trabalhistas:

A flexibilidade pode ser entendida como ‘liberdade da empresa’ para desempregar trabalhadores; sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; liberdade, sempre para a empresa, para reduzir o horário de trabalho ou recorrer a mais horas de trabalho; possibilidade de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho exige; possibilidade de subdividir a jornada de trabalho em dia e semana segundo as conveniências das empresas, mudando os horários e as características do trabalho (por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível, etc) ; dentre tantas outras formas de precarização.<sup>81</sup>

Há, aqui, plena justificativa da existência do Estado Social nessa época atual. Ele significa, segundo Guerra Filho, o assumir encargos da sociedade e intervir na ordem econômica com o fito de equilibrar as forças sociais.<sup>82</sup>

O dever de políticas públicas de trabalho, emprego e renda tornarem-se sociologicamente funcionais, por isso, é uma necessidade que haja conexão com o poder econômico, a fim de identificar a nova concepção de trabalho nos termos modernos

Ele (o trabalho) tem uma estrutura temporal e uma biografia, sendo somente útil se houver uma construção para um ambiente de vida como unidade subjetiva coerente. Reconhece-se a obscuridade dessa assertiva, mas os devidos esclarecimentos ocorrem pelos motivos, que são dois: (1) não é regra, mas exceção que haja continuidade entre formação e

---

80 OFFE, Claus. Trabalho como categoria sociológica fundamental. In: **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. v. 1. Trad. BAYER, Gustavo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 16.

81 ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era de precarização estrutural do trabalho? In.: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (Orgs.). **Infoproletários**: degradação real do trabalho virtual. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 234.

82 GUERRA FILHO, Wills Santiago. **Teoria política do direito**: uma introdução política ao direito. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 23.

exercício profissional, e até na própria vida profissional; (2) reconhecimento de tendência secular de reduzir a parcela de tempo de trabalho no tempo de vida, em que o trabalhador desenvolve outras experiências, orientações e necessidades. Isso faz com que a própria identidade pessoal e social do indivíduo fique relativizada.<sup>83</sup>

Tais concepções, se trabalhadas pelo Estado Social e livre iniciativa, produzem arranjos do atuar diretamente no sistema de oferta e procura do emprego, além de fornecer ações para impulsos de atores individuais. Assim, o seu escopo é preservar a paz social da sociedade do trabalho, pois o que se quer garantir para o trabalhador é a distribuição do que ele o que perdeu. Distribuir aqui tem o sentido de recuperar.

Reforça-se, assim, a importância do diálogo entre os atores sociais, no caso – o Estado, empregadores e trabalhadores, para que estes últimos mantenham-se empregáveis. Não há garantia de nada, mas desponta para eles (trabalhadores) uma imposição do sistema com escopo externo de ter sobrevivência física, como, por exemplo, obrigá-los a serem “criadores de riquezas”, seja para desenvolver o empreendedorismo, seja para trabalhar na economia solidária, seja na economia social, ou em outro programa, desde que eles tenham necessária e previamente renda. Aqui são apresentadas justificativas do por que todas as políticas sociais de trabalho, emprego e renda como se verá oportunamente colocarem esta última (a renda) como primeira prática social a ser concebida como direito do trabalhador.

Somente para registrar parciais definições dadas às inserções nesse assunto, uma vez que tal tema será mais adiante estudado, o empreendedorismo significa fazer o trabalhador abrir seu próprio negócio segundo seu perfil e interesse; economia solidária relaciona-se com empreendimentos que estão à margem do sistema, por isso, da necessidade de integrá-los; economia social tem ligação com alguma finalidade de interesse público, como o voluntariado.

Então, o que se nota é o Estado procurar desenvolver potências nos trabalhadores para uma atualização, uma melhora qualitativa, mudanças, movimentações, de modo que eles alcancem o poder econômico; este que envolve movimento de rotação de capital, dinheiro, recuperação do investimento na produção de mercadorias e no reinvestimento na produção de mais mercadorias, de mais dinheiro, no círculo sem fim.<sup>84</sup> Essa atuação do Estado Social trata-se de uma doutrina de fé no progresso com suas contradições, conforme anotado por Bauman,<sup>85</sup> embora aqueles elementos questionáveis tenham sido percebidos de forma crítica

---

83 OFFE, Claus. Trabalho como categoria sociológica fundamental. op. cit., p. 28.

84 GUERRA FILHO, op. cit., p. 66.

85 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio DENTZIEN.. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 152-153.

por Andrade, quando disse que é crime, hoje, submeter pessoas a procurar empregos que não existem, em razão do constrangimento e humilhação.<sup>86</sup>

O que se quer deixar remarcado, então, no uso do poder econômico que reestrutura continuamente a produção e nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda, é que ambos cumpram os propósitos da Constituição Federal de 1988, os quais, nada mais são, aqueles que vêm sendo construídos desde a 2ª Grande Guerra Mundial, como se verá. Bauman acertou quando disse: “Esse mundo não tem espaço para o que não tiver uso ou propósito”.<sup>87</sup>

Ao chegar nesse ponto, é preciso perguntar: que propósitos? É um conjunto deles, desde que se concebam práticas de criação do direito do trabalhador nos usos da livre iniciativa para automação pela construção do melhor do legalismo e o melhor do humanismo.

O legalismo é entendido no contexto de relação com licitude ou observância das escolhas constitucionais, que têm caráter de obrigatoriedade, o qual redundará na segurança jurídica. No caso, aqui, há uma aproximação do paradigma formalista, o qual não se confunde como integrante de uma teoria formal positivista do Direito, mas que está imiscuída na observância dos padrões tradicionais de interpretação clássica e dentro de outra que seria a doutrina humanista. É o que Brito disse sobre o “humanismo como categoria constitucional”, ou seja, “o Direito enquanto meio, o humanismo enquanto fim”.<sup>88</sup>

O que ele quer dizer é que o humanismo é valor jurídico a ser realizado pelas figuras do direito e isso é o resultado da própria razão de existir a democracia.<sup>89</sup> Eis uma justificativa das mais salutares para estudar e efetivar política de trabalho, emprego e renda, a fim de colocar o homem como centro de uma vontade da Constituição, segundo a doutrina de Brito,<sup>90</sup> mas sem deixar de lado o progresso da ciência do direito e seus métodos positivos, clássicos e formais.

Todas essas ideias se encontram com a programaticidade da espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna dirigida a certas populações de trabalhadores, mas não se constitui numa trajetória milagrosa. São várias as razões. Entre as quais: o trabalhador que recebe o benefício, renda, assistência social não está obrigado a qualificar-se; o empregador não está obrigado a ofertar no Sistema Público de Emprego as vagas existentes; há o problema da alta rotatividade dos empregados no Brasil, o que resulta na baixa procura

---

86 ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **Princípios de Direito do Trabalho**: fundamentos teórico-filosóficos, refutando e o deslocando seu objeto. São Paulo: LTr, 2008, p. 89.

87 BAUMAN. op. cit. p. 66.

88 BRITTO, Carlos Ayres de. **Humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 37.

89 Idem. Ibidem, p. 37-38.

90 Idem. Ibidem, p. 75.

por qualificação – a ideia é que se “vou demorar pouco tempo no serviço para que me qualificar?”; há a precariedade do atendimento e disponibilização da integração das modalidades das políticas.

Assim, um é o desenho da política e outra é a sua implementação; um é o compreender que há problemas na efetividade e outra a sua operacionalização para atender populações de trabalhadores vulneráveis e deixar de lado outros que enfrentam reestruturações administrativas decorrentes do uso da tecnologia.

Há que se reconhecer, portanto, a complexidade do mercado de trabalho e sua força, por isso, problema enfrentado por grande parte das políticas relacionadas nesse âmbito é: não há como obrigar o empregador a manter o trabalhador no seu emprego se houver a substituição de mão de obra por robótica ou servossistemas, ou reestruturações administrativas que dispensem o máximo da presença humana. Isso significa que é muito mais fácil pagar algo ao trabalhador por certo período, tentar recolocá-lo no mercado via sistema público, ou tentar uma qualificação ou formação profissional direcionada, e infinitivamente mais difícil manter o seu emprego em termos concretos.

A política define, diga-se, de forma parcial, seu campo de ação, porque trabalha a proteção do trabalhador fora do contexto do contrato de trabalho e porque confunde o trabalhador no sentido de fomentar o que ele pode construir. Porém, é uma crueldade formar trabalhadores em qualquer programa e ouvir que não há vagas, ou porque não possuem experiência, ou porque não têm qualificação suficiente, ou porque os empregadores não se interessam em fazer o cadastro de vagas disponíveis no sistema. Uma das respostas mais repetidas e uma das mais errôneas é que possa ser afirmado que isso é problema somente do Estado ou do próprio trabalhador que não se qualifica ou qualifica-se parcialmente. Não o é.

Forrester diz: “Não é o desemprego em si que é nefasto, mas o sofrimento que ele gera e que para muitos provém de sua inadequação àquilo que o define, àquilo que o termo ‘desemprego’ projeta, apesar de fora de uso, mas ainda determinando seu estatuto.”<sup>91</sup> Isso significa que o encontro de soluções passa a julgar no trabalhador se ele é útil ou não, se ele é empregável ou não, enquanto que o modelo esculpido “[...] sob o signo da cibernética, da automação, das tecnologias revolucionárias, e que agora exerce o poder, este parece ter-se desviado, isolado em zonas estanques, quase esotéricas”.<sup>92</sup>

---

91 FORRESTER, Vivianne. **O Horror Econômico**. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1997, 1997, p. 10.

92 Idem. *Ibidem*, p. 25.

A política social que trabalhe o processo adaptativo do trabalhador é bem vinda, seja para lhe impor atitudes emancipatórias, ou, ainda, que pelo menos equilibre a equação do tempo das inovações tecnológicas no processo de produção e conhecimento por parte daquele. É o deixá-lo próximo de um bom emprego. Schwartz sustenta exatamente isso quando diz que não basta ao trabalhador estar habilitado em novas tecnologias, uso de computador, domínio de língua estrangeira, capacidade de atualização permanente, múltiplas habilidades, pois o papel deste deve ser de elo na “cadeia de transmissão” que una rede, conhecimento e cidadania.<sup>93</sup>

O que isso significa é o problema central de um programa de trabalho, emprego e renda que preza por demais a qualificação e renda. Nesse contexto, é preciso identificar que qualificação social e profissional vem repaginada no século XXI com o sentido de competência, como se verá, pois envolve “inteligência prática de situações”. Isso significa: “As situações mudam, mas com base nos conhecimentos já adquiridos, a pessoa vai sempre mobilizar novos recursos para enfrentar novas situações”.<sup>94</sup>

Tal maneira de pensar leva ao que se pretende: a conquista da cidadania. Aqui, reforça-se o papel do Estado de que, para o indivíduo usufruir direitos, especialmente ao trabalho, deve promover algo de cultural e criativo e guiá-lo ao encontro de atitudes emancipatórias, porque sem isso não adiantará a pessoa estudar muito.

Esse debate sobre o direito à educação profissional na era da informação, tecnologia e da comunicação é, ou deveria ser, pensada como uma prática transformadora que possa levar o indivíduo para além do capital, na feliz expressão de Mészáros.<sup>95</sup> Trata-se de estabelecer uma aprendizagem relacionada à própria vida da pessoa, um processo contínuo de formação do indivíduo social, ou seja, aquele que interage com outros e com a sociedade, atende suas aspirações materiais e valores sociais, mas sabe equilibrar ou superar o que Mészáros chamou de “imediatez capitalista”. A explicação é que o sistema capitalista trabalha o tempo com o local e o imediato, por conseguinte, isso faz com que haja exclusão de objetivos transformadores abrangentes nos indivíduos e os leva a serem prisioneiros de estreitos horizontes.<sup>96</sup>

A inversão dessa lógica, em termos sociológicos, numa política pública social, faz o Estado “atirar” para todos os lados, ou seja, ora trabalha uma postura educadora para o foco

---

93 SCHWARTZ, Gilson. **As profissões do futuro**. São Paulo: Publifolha, 2000, p. 10-11.

94 Idem. *Ibidem*, p. 50.

95 MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008, p.24-25.

96 MÉSZÁROS, István. *Op. cit.*, 2008, p. 112-113.



produtivo, ora para facilitações ao empreendedorismo ou autoemprego, ora para a economia solidária e social (voluntariado). Tal assertiva será comprovada com os vários programas que existiram e existem no Brasil no capítulo mais adiante.

Enfim, as razões sociológicas levam a compreensões de práticas justificadoras do Estado Social através de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, na sua relação com o poder econômico, a qual resulte em renda, formação profissional, diálogo entre os atores, por isso, fica explicado o porquê aquela espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição pode e deve ter correspondência com as políticas públicas contemporâneas, pois sua proposição não reclama validade universal, mas uma adequação no contexto que se insere.<sup>97</sup> Afinal, tinha razão Jellinek: “*Tutto il diritto é diritto in vigore*”.<sup>98</sup>

#### 2.4.2 O Estudo do vocábulo “proteção” na espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal pelas razões axiológicas, normativas e sociológicas

Os itens anteriores estudaram a interpretação nos aspectos axiológicos, normativos e sociológicos ligados à automação como livre iniciativa e desdobramento da liberdade com implicações nos deveres do Estado Social. Este tópico pretende construir um sentido para ‘proteção’ inscrito no inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal.

É preciso que se registre, de logo, a proposição jurídica a partir da espécie acima indicada: ‘dada a automação prejudicial, tem-se a proteção, na forma da lei.’ Esta é a consequência que, para ser completa, precisa ter significados dêonticos-jurídicos, pois é conceito indeterminado, mas isso não é empecilho para encontrar dentro do sistema do direito moderno uma linguagem que a preencha.

Daí que, se encarada a literalidade do vocábulo ‘proteção’, são encontrados os seguintes significados semânticos: “1 Ato ou efeito de proteger. 2 Abrigo, amparo, auxílio, socorro; 3 Esforços em favor do aumento ou progresso de alguma coisa. 4 Cuidado que se torna na fortuna ou nos interesses de alguém; [...]”.<sup>99</sup> O desdobramento deste significado é perguntar: o que significa “proteger”? Significa: “1 Dar proteção a; tomar a defesa de; auxiliar, socorrer [...]; 2 [...] defender, garantir [...]; 3 Ajudar, beneficiar, favorecer [...]; 4 Abrigar, cobrir, resguardar [...]; 5 Apoiar, recomendar”.<sup>100</sup>

97 VILANOVA, Lourival apud GUERRA FILHO, op. cit., p. 109-110.

98 JELLINEK, Giorgio. **La dottrina Generale del Diritto dello Stato**. 3. ed. Trad. Modestino Petrozzelello. Milano: Dott A. Giuffré-editore, 1949, p. 302. “Tudo em direito é direito em vigor”. Tradução livre do pesquisador.

99 MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. v. 2. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 1714.

100 *Ibidem*, p. 1715.

Nessa exegese, na sua forma inicial e simples, as condutas humanas, incluídas as dos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, comandam que sejam dados auxílios, ajudas, socorros, benefícios e apoios aos trabalhadores atingidos pela automação. Até aqui, nenhuma novidade, embora já se possa responder o que a regra constitucional quer garantir ao trabalhador. Freiam-se, então, os impulsos da subjetividade e mantém-se a análise do nível físico da literalidade textual para buscar a finalidade social.

Volta-se, assim, a necessidade de construir a norma. Dos sentidos isolados de cada uma das frases, para um conjunto de uma oração, pode-se dizer, entre outras: (1) Auxiliar, socorrer, defender, apoiar o trabalhador em virtude de que o emprego da eletrônica nos processos de produção o dispensa do trabalho; (2) garantir ao trabalhador alguma coisa em virtude de que o emprego da eletrônica nos processos de produção o dispensam do trabalho ou lhe exige outras qualificações para trabalhos na área ou outros âmbitos. Lógico que essas duas proposições não indicam ambiguidade, pois auxiliar, socorrer, defender, apoiar significa garantir algo ao trabalhador.

Esclareça-se que essa seara hermenêutica é para chegar ao todo do ordenamento e não há como escapar da frase final: “[...], na forma da lei”. Significa algo posto na lei formalmente, ou, na melhor leitura: na forma de uma regulamentação. Traduz-se no espaço de liberdade do legislador para construir o sentido mais amplo do enunciado. Assim, como automação significa para o trabalhador desemprego e adaptações podem ser construídos significados a partir dos conteúdos de regulamentos internacionais, da própria Carta Magna e legislação infraconstitucional.

Ora, para chegar à automação e tecer uma forma de proteger o trabalhador, é preciso construir o conteúdo dessa expressão “na forma da lei”. O que significa na “forma da lei” a partir de regramentos dos Direitos Humanos, da própria Carta Magna e de alguma legislação conexa? Reconhece-se, outrossim, que não há uma regulamentação específica para o aludido enunciado normativo, porém é possível coordenar diversos dispositivos para uma conformação e concretização.

Hesse vê este modo de interpretar como positivo, pois, para ele, a Constituição é obra incompleta, inacabada, um texto aberto ao tempo, à vida histórica, mas isso não significa que não tenha força vinculante para orientar a vida da comunidade naquilo que não deve ficar

aberto.<sup>101</sup> Por isso, os tópicos seguintes debruçam-se sobre a roupagem que pode ser dada à proteção do trabalhador e seu vínculo com as dimensões do direito.

#### 2.4.2.1 Conteúdo da ‘proteção’ do trabalhador nas bases dos Regulamentos Internacionais até chegar a Constituição Federal de 1988<sup>102</sup>

Se o que está subjacente à automação são desemprego e adaptação, como se viu nos itens anteriores, por ser ela o fato relevante para o direito considerar importante, é possível construir e reconstruir o direito à proteção do trabalhador. Isso pode ser efetivado a partir dessas margens no sentido macro pela doutrina dos Direitos Humanos, tanto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, da Convenção Internacional n. 122 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), além da própria Constituição Federal. O passo seguinte, então, é fazer conexões de alternativas de sua efetivação com legislações infraconstitucionais.

O desemprego atinge várias populações de trabalhadores, entre quais, aquelas que atingidas por mudanças na mentalidade e técnicas de produção decorrentes de uso tecnológico. Ele é um fenômeno econômico-social complexo, considerado relevante para o direito e que é capaz de trazer a preocupação da comunidade jurídica em construir um suporte teórico para o direito humano de proteger o trabalhador e impulsionar a classe política, diga-se, o Estado Social, em promoções mediante políticas públicas.

As questões da falta de emprego no mundo são levadas para o Capítulo 3º deste trabalho, porque se relacionam com vários problemas, entre estes, as reestruturações administrativas decorrentes da produção pela introdução de mecanismos tecnológicos. Porém, ressalta-se que o drama existe no mundo quando se vê, por exemplo, um país como Alemanha, com 2,9 milhões de pessoas sem emprego.<sup>103</sup>

Os processos de supressão de postos de trabalho é uma realidade com surgimento de queda de nível de trabalho subordinado e aparecimento de outras formas de prestação, como

---

101 HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais de Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida; Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho.. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 88-89.

102 Os textos que seguem foram objeto de dissertação para a disciplina “Direitos Humanos Fundamentais”, do Prof.Doutor George Sarmento, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. 30 nov. 2011. ESTEVES, Alan. **Proteção do trabalhador em face do desemprego como direito humano à segurança**: dos conteúdos axiológicos à sua efetividade. Monografia (Mestrado em Direito). 29 p. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Alagoas.

103 ÍNDICE DE DESEMPREGO ALEMÃO SOB EM JULHO DE 0,1% PARA 7%. **Revista Exame**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/mundo/noticias/indice-de-desemprego-alemao-sobe-em-julho-0-1-para-7>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

empregos temporários, precários e de duração parcial.<sup>104</sup> Com referência ao Brasil, apesar de estar vivendo momento econômico diferente, há uma carência muito grande de mão de obra qualificada.<sup>105</sup>

De fato, desde a década de 1980, no curso da globalização econômica, as empresas brasileiras vêm adotando formas de supressão de postos de trabalho com novos padrões organizacionais e tecnológicos, novas formas de organização do trabalho, informatização produtiva e sistema *just-in-time*, produção em *team work*, programas de qualidade total até chegar ao processo de difusão da microeletrônica.<sup>106</sup>

Nessa seara contextual, o desemprego é visto sob duas perspectivas ou dimensões: a social e a econômica. A primeira diz respeito à perspectiva de supressão de empregos ligada ao sofrimento, por ser trágico e ser uma lógica planetária permanente, segundo a opinião de Forrester.<sup>107</sup> Isso, óbvio, faz parte de um quadro maior: uma sociedade propensa a mudanças. Quer dizer: não foi sempre assim.

Existiram épocas de pleno emprego e de tempos de escassez de empregos. Por outro lado, a ciência econômica explica que tal questão envolve a demanda e oferta de mão de obra ligada eminentemente ao aumento da produção e distribuição de renda. Essa estrutura é circular e pode ser lida ao contrário como renda que gera mais produção e, por sua vez, aumenta a oferta de mão de obra e cria mais demanda, começando novamente a girar. Por isso, resta-se justificada a atuação do Estado em uma dessas posições, quando nela encontra desequilíbrio.

A dificuldade é que são ciclos dentro de outros ciclos que variam, ou seja, não são uniformes, como, por exemplo, os indivíduos podem não comprar todos os produtos de certa indústria, ou os preços diferem em cada região, em graus, ou despesas. Essas assertivas, por sinal, são lições de Keynes, o qual arremata:

Disso se deduz que a hipótese de que as variações do emprego dependem unicamente das variações da demanda efetiva (medida em unidade de salários), e no que até agora baseamos nosso raciocínio, não passa de uma primeira aproximação, admitindo que haja mais de um modo de gastar um aumento de rendas. A maneira que supomos para a distribuição prevista de um acréscimo de demanda agregada em diferentes bens pode influir consideravelmente sobre o volume do emprego.<sup>108</sup>

---

104 ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **Direito do Trabalho e pós-modernidade**: fundamentos para uma teoria geral. São Paulo: Ltr, 2005, p. 48-49.

105 JARDIM, Lauro. Panorama Radar. **Revista Veja**. São Paulo, ed. 2222, ano 44, n. 25, p. 59, 22 jun.2011.

106 ANTUNES, Ricardo. Era da informatização e a época da informalização. In. \_\_\_\_\_. (org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 17.

107 FORRESTER, Viviane. Op. cit., p. 10-11.

108 KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**: inflação e deflação. Trad. CRUZ, Mário R. da. Rev. Téc. CONTADOR, Cláudio Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 199.

Sobre o desemprego, provavelmente Sen dirá que é uma forma de liberdade restringida de ações, decisões, oportunidades de fazer ou ter as coisas e contribuir para o desenvolvimento.<sup>109</sup> O direito, então, é chamado a essa conjunção em que existe dor pela falta ou escassez de empregos, falta de liberdade, dificuldades de subsistência e modos de operação do pensamento econômico para regular as condutas humanas, no sentido de construir e reconstruir formas de proteção do trabalhador.

O ponto de partida é a posição do trabalhador frente ao desemprego e detectar o seu direito no sentido do que lhe é reconhecido, garantido e o que está sendo efetivado em termos de proteção. Traduzir isso em face dos direitos humanos é perquirir o que pode ser reconhecido, garantido e condicionado a uma efetivação, pois, certamente, o que é do trabalhador também se integra na concepção de direitos naturais, individuais, inatos, fundamentais humanos, direitos subjetivos, liberdades fundamentais, até chegar a direitos morais e sua centralidade, que é dignidade do homem e o seu desenvolvimento.<sup>110</sup>

Dáí que, frente ao desemprego ou perda de subsistência fora do seu controle, a comunidade internacional, no art. XXV, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhece o direito de toda pessoa à segurança. Eis a literalidade do dispositivo:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez ou outros casos de perda de subsistência fora do seu controle.<sup>111</sup>

O ficar sem emprego na vida de uma pessoa também pode ser refletido em termos de desigualdade. Pode ser considerada uma situação de desigualdade frente ao que tem renda, trabalho, emprego e que também pode levar a miséria e aos mais terríveis sofrimentos.

Pontes de Miranda, teorizando sobre os novos direitos do homem, a que ele teve resistência em chamar de direitos sociais, ensina que as desigualdades não se eliminam por

---

109 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. MOTTA, Laura Teixeira. Rev. Tec. MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29-32.

110 FERNANDEZ, Eusébio. El problema del fundamento de los derechos humanos. In.: **Anuário de Derechos humanos**. N. 1. Madrid: Instituto de Derechos Humanos/Universidad Complutense, 1982, p.76-112, p. 76-78. (trad. livre do pesquisador).

111 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). In.:CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). Legislação de Direito Internacional do Trabalho e da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2010, p. 375.

decreto e, muitas vezes, a igualdade tem de ser recriada; assim, há exigência de programa da sociedade para que isso se execute.<sup>112</sup>

Sen traz doutrina diferente asseverando que a pessoa para desenvolver-se é preciso expandir suas liberdades substantivas, por isso, uma situação de desemprego seria para ele uma privação de liberdade porque, por exemplo, leva à pobreza econômica, rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, obter nutrição satisfatória, ou, por outro lado, uma carência de serviços públicos e assistência social.<sup>113</sup>

Bobbio concorda com Pontes de Miranda e Sen quando da proclamação dos direitos sociais: “finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores – como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através e por meio do Estado”.<sup>114</sup>

Seja um programa que trabalhe no combate às desigualdades, seja na luta contra as privações de liberdades, há sempre a necessidade de uma correspondência para efetivar o sentido de segurança para os trabalhadores em termos de ficar sem trabalho ou emprego. Assim, tal imperativo vem explicado melhor no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226 de 12 de dezembro de 1991, e promulgada pelo Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992, a qual assegura no seu art. 6º, itens “1” e “2”:

1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende 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.
2. As medidas que cada Estado 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 e 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.<sup>115</sup>

Por outro lado, a Convenção n. 122 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 24 de março de 1969 e em vigor desde 24 de março de 1970, traz uma orientação de que é preciso estimular o desenvolvimento econômico, elevar os níveis de

112 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade e igualdade**. Atualizador: ALVES, Vilson Rodrigues. Campinas: Bookseller, 2002, p. 626.

113 SEN, Amartya. 2010, p. 16.

114 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. COUTINHO, Carlos Nelson. 9. Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 32.

115 PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E POLÍTICOS. In. CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). Op. cit., p. 391.

vida, resolver o problema do emprego e subemprego, além de promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. Tal Convenção fornece parâmetros para uma política, no sentido de que haja disponibilidade de trabalho para todos, que este seja produtivo, que seja de livre escolha e que o trabalhador possa ter a possibilidade de adquirir todas as qualificações possíveis, além do respeito ao nível de desenvolvimento econômico e social do País-membro.<sup>116</sup> Há um claro indicativo de que haja elaboração de programas, inclusive com participação e consulta de representantes de empregadores e de empregados, a fim de que suas opiniões e experiências assegurem completa cooperação e apoio para tal política.<sup>117</sup>

Daí que do contexto do desdobramento da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto e da Convenção da OIT acima referidas, a segurança para o trabalhador como direito humano envolve: (1) direito ao trabalho; (2) possibilidade de subsistência pela livre escolha; (3) orientação e formação técnica e profissional; (4) fomento de todas as qualificações possíveis; (5) diálogo com entidades de classe dos empregadores e trabalhadores e (6) desenvolvimento econômico, social e político para salvaguardar liberdades.

Nessa seara, cumpre dizer que a Constituição Brasileira, no Capítulo II, dos “Direitos Sociais”, art. 6º e art. 7º, relaciona direitos, entre os quais três específicos que têm uma correspondência com o problema do trabalhador ficar desempregado, quais sejam: o direito ao trabalho (art. 6º), o seguro desemprego, em caso de desemprego involuntário (inciso II do art. 7º) e proteção em face da automação (inciso XXVII, art. 7º).<sup>118</sup>

Daí que, desde a ideia de segurança presente na Declaração, de programas existentes no Pacto e Convenções referidas, na Constituição Brasileira, o que se quer, na verdade, tratando-se de direito humano, é zelar pela paz no campo do capital e trabalho. Tal assertiva tem grande força da história, contrapõe modos de pensar na efetivação de liberdade e igualdade e, enfim, contribui com o desenvolvimento da humanidade.

Bobbio acertou quando disse que: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.<sup>119</sup> Tal concepção encaixa-se bem quando se quer dar exequibilidade ao direito do trabalhador de segurança em face do desemprego, seja qual for a

116 CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). Op. cit., 2010, p. 155.

117 CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). Op. cit., p. 156.

118 “Art. 6º São direitos sociais a educação, 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”. “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...); II – seguro-desemprego, em caso de desemprego voluntário; (...); XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei.” BRASIL [Leis, etc]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 out. 1988. Coleção Saraiva de Legislação. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 12-15.

119 BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 23.

população atingida. Quer dizer: para realizá-lo, foi e é preciso empenhar-se na criação de condições e isso somente pode ser feito se for imposto a outros, incluídos os órgãos públicos, obrigações positivas, que nada mais são do que políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

#### 2.4.2.2 A questão dos fundamentos axiológicos e normativos do direito do trabalhador à segurança em face do desemprego

No tópico anterior, tratou-se de destacar que o desemprego é um problema econômico e social. Ele existe e tem implicações ao trazer sofrimento para o trabalhador e desequilíbrios na economia. A preocupação, então, da comunidade internacional de proteger o trabalhador em face do desemprego inserindo na Declaração dos Direitos Universais à proteção o termo “segurança” que avança para tratados e convenções internacionais e chega a Países como o Brasil, o qual inscreve na Constituição vários dispositivos, no sentido de constituir um núcleo de direitos sociais a serem respeitados e efetivados. Toda essa construção que se faz histórica tende a ser justificada para realizar a paz entre capital e trabalho; desenvolver o progresso; reconhecer a variabilidade de direitos, especialmente numa forma de conciliar liberdade e igualdade e as pretensões, enfim, edificar uma série de obrigações positivas para efetivação.

Este item, igualmente, tem a pretensão de estudar as dimensões axiológicas e normativas do direito do trabalhador à segurança em face do desemprego. Assim, Bobbio diz que há três modos de falar de valores:

Deduzi-los de um dado objetivo constante, como, por exemplo, a natureza humana; considerá-las como verdades evidentes por si mesmas; e, finalmente, a descoberta de que, num dado período histórico, eles são geralmente aceitos (precisamente a prova de consenso).<sup>120</sup>

No caso do objeto desta pesquisa, trata-se de um inseri-la neste último itinerário de mostrar ou justificar valores apoiados no consenso histórico. Não há como dizer que segurança em face da ausência de postos de trabalho seja decorrente da natureza humana ou verdade em si, pois não é de validade universal, ou seja, é interpretada de vários modos, possibilitando que seja evidente para uns e não para outros.

Foi mencionado em item precedente que automação é vista na perspectiva da livre iniciativa, desdobramento da liberdade. Já a ‘proteção’, nos termos ali consignados no inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, traduz subjacente fundamentalmente o valor de

---

120 BOBBIO, op. cit., p. 26.



igualdade. Daí que também que tal espécie normativa pode ser lida assim: “igualdade em face da liberdade, na forma da lei”.

Essa, então, é a principal dificuldade, pois aqueles direitos-valores derivam todos os outros. Com razão Alexy, quando disse que nos direitos à liberdade e à igualdade está fundamentado o núcleo dos direitos fundamentais, e que “[...] todos os outros direitos são ou casos especiais de ambos esses direitos ou meios necessários para a produção e asseguramento de uma medida suficiente de liberdade e igualdade fática”.<sup>121</sup>

Esta é a principal razão de ser tão difícil uma regulamentação daquele dispositivo constitucional. Prova disso são inúmeras tentativas e são mais de 20 anos de Constituição Federal Brasileira sem sequer uma política pública específica.<sup>122</sup> Mais adiante serão informados vários projetos de lei e as razões básicas de suas rejeições.

Na construção do sentido da proteção em termos axiológicos e normativos, é preciso olhar a matriz disciplinar da Ciência do Direito do Trabalho. Para tal intento, basta observar o comportamento dos membros da comunidade social e científica que fazem o mundo do Direito do Trabalho com todos os seus valores, crenças, técnicas; e (2) analisar as soluções concretas dos problemas através de exemplos ou modelos que impulsionem uma reformulação de regras explícitas, especificamente para um problema novo na era moderna, que diz respeito à proteção do trabalhador na revolução tecnológica.

Assim, no campo do mundo trabalhista, o que guiou e guia toda a ciência é o sistema de regulação para proteger o mais fraco do mais forte economicamente e assim proporcionar uma igualdade substantiva. Esta assertiva é a montanha onde se assenta toda a ciência do Direito do Trabalho. Pode-se refletir que houve uma sequenciada construção da cidadania regulada, conforme o conceito-chave de Santos, ou seja, a lei reconhece os direitos do cidadão, o seu lugar de ocupação no processo produtivo e tenta expandi-los.<sup>123</sup>

Só que a diferença do passado para os dias atuais é de que antes o Estado regulava quase tudo, para controlar ou amenizar conflitos possíveis; hoje, na era cognominada Constituição Cidadã de 1988, nesse achado da engenharia social brasileira (cidadania regulada), o Estado continua regulando, agora para abraçar quem vive na marginalidade e no

---

121 ALEXY, Robert. 2008b, p. 34.

122 Vide site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal da República. Nele consta que houve o Projeto de Lei n. 2.902/92 do ex-Senador Fernando Henrique Cardoso, em que foram anexados vários outros projetos de lei como PL 325/1991, PL 354/1991, PL 3.053/1997, PL 34/1999, PL 1.366/1999, PL 1.366/99, todos tratando a mesma matéria. Vide, ainda, a disponibilidade no site. **Amampes.org**. Disponível em: <<http://www.apampesp.org.br/portal/arquivos/bd33fb24a1f2d3e51966c7aedb67a06.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

123 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 103.

mercado informal de trabalho, como os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, além de outras populações vulneráveis. É o Estado das Políticas Públicas. O significado desse conteúdo é que a cidadania tem um novo desenho na modernidade e liga-se ao conceito falado por Sarmiento como de usufruir direitos.<sup>124</sup>

Com referência ao consenso, este se apresenta como uma equação de proporcionalidade: maior a vivência significa maior aceitação. Trata-se, portanto, de aspecto histórico que para o trabalhador tem dois momentos.

O primeiro diz respeito a uma reação do Direito do Trabalho contra a exploração, pois a Revolução Francesa de 1789 afirmou a igualdade jurídico-política dos cidadãos e o respeito absoluto à autonomia da vontade. Isso ocasionou a não intervenção do Estado nas relações contratuais (*laissez-faire*). Sússekind sustentou: “As teorias de ADAM SMITH, considerado o pai da economia política, foram testadas na prática, mas o resultado, sob o ângulo social, foi trágico”.<sup>125</sup> Isso quer significar, de modo bem amplo, que os sofrimentos do trabalhador foram canalizados para uma construção de legislação sociotrabalhista desde essa época, seja viés de intervenção para limitar a autonomia da vontade, seja para criar mecanismos de proteção social.

O segundo modo de consenso vem com os valores comuns da humanidade, consignados na Declaração Universal dos Direitos Humanos decorrentes dos traumas da Segunda Grande Guerra Mundial. Houve uma humanização da ordem jurídica e construção de uma doutrina que edificasse o ser humano como fim último do direito, para uma elevação de sua dignidade, ou seja, a pessoa aparece como centro das cogitações jurídicas e a medida de todas as coisas, por isso, duas consequências importantes: (1) não pode ser tratada como objeto, nem por ela mesma e (2) a relação dela com o Estado sofre uma mudança considerável – o comportamento deste é orientado em função da pessoa e não o contrário,<sup>126</sup> ou seja, o homem, como tal, é sujeito de direitos e o Estado deve positivizar e efetivar estes.

Existe aqui, então, uma fundamentação ética ou axiológica nessas explicações, porque o homem vem antes da norma, por isso, com respeito aos direitos humanos, o direito positivo apenas os reconhece, converte em normas jurídicas e deverá garanti-los juridicamente.<sup>127</sup>

Dar-se, ante essas concepções e as anteriores formuladas no item precedente, que o direito à segurança em face do desemprego como direito humano aparece em função da evolução da sociedade para concretizar valores como a dignidade, a liberdade e igualdade

124 SARMENTO, George. 2005, p. 25.

125 SÚSSEKIND, Arnaldo. **Curso de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2010a, p. 14.

126 MELLO, Marcos Bernardes de. 2008, p. 81.

127 FERNANDEZ, Eusébio. Op. cit., p. 97.

humana a partir do seu reconhecimento no ordenamento internacional e sua positivação no plano nacional.<sup>128</sup>

Sarmiento acrescenta a democracia e solidariedade como integrantes dessa dimensão axiológica de um direito fundamental.<sup>129</sup> Ou, dito de outra forma pelo próprio Sarmiento, a democracia, a liberdade, a igualdade e solidariedade são emanações da dignidade da pessoa humana.<sup>130</sup>

Observe-se que tais valores/direitos se refletidos em termos de direito humano, objeto deste estudo, trazem distintos significados que englobam sentidos políticos e jurídicos, mas que se conectam e se complementam uns nos outros. Por exemplo, em nome da dignidade, o trabalhador usa sua liberdade para se autodeterminar e impor limites na atuação estatal; ou, para assegurar a igualdade, exigir prestações positivas pela criação e execução de políticas públicas; ou, ainda, em razão da solidariedade social, que pela identificação a ideia de igualdade e liberdade são diferentes entre os homens, de que eles nascem partícipes de uma coletividade, de que dessa relação de pertença, além de estarem sujeitos de direitos e obrigações para manter e desenvolver a vida coletiva;<sup>131</sup> ou, da democracia – pela necessidade de uma ambiente onde prevaleça o Estado de Direito, o princípio da legalidade, a independência dos poderes, um controle de constitucionalidade competente e funcionamento das instituições republicanas.<sup>132</sup>

Sen concorda com a ideia de que a democracia e os direitos políticos tendem a reforçar liberdades de outros tipos, como a segurança, ao conceber apoio, em muitas circunstâncias, aos não-assistidos e vulneráveis da sociedade.<sup>133</sup>

Os aprofundamentos das concepções acima deduzidas aportam na cidadania, pois esta é uma qualidade dos indivíduos do Estado de estarem em certo nível de igualdade e ser

---

128 “Los derechos humanos aparecen como um conjunto de facultades e instituciones que, em cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”. A. E. PÉREZ LUÑO apud FERNANDEZ, Eusebio. Op. cit. p. 91. “Os direitos humanos aparecem como um conjunto de facultades e instituições que, em cada momento histórico, concretam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser conhecidas pelos ordenamentos jurídicos a nível nacional e internacional”. (Tradução do pesquisador). Fernandez reconhece apenas um fundamento axiológico para concretizar os direitos humanos: a dignidade humana. Idem, p. 98.

129 SARMENTO, 2005, p. 17-90, p. 78.

130 SARMENTO, George. Direitos Fundamentais e Técnica Constitucional. In.: Revista Mestrado em Direito. V. 1. N. 1. Maceió: Nossa Livraria, 2008, p. 49-78, p. 74-75.

131 DUGUIT, Léon. Fundamentos do direito. Trad. Márcio PUGLIESI. São Paulo: Ícone, 1996, p. 16.

132 SARMENTO, George. Direitos Fundamentais e Técnica Constitucional. Revista do Mestrado em Direito. V. 2. N. 3. Maceió: Edufal, 2008, p. 76.

133 SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. BOTTMANN, Denise; MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 383.

titulares ou detentores de direitos e deveres universais,<sup>134</sup> ou, no usufruir de direitos, como já foi mencionado.<sup>135</sup>

Portanto, a segurança em face da ausência de postos de trabalho é uma necessidade humana, um desejo humano de eliminar o sofrimento do trabalhador e harmonizar o sistema econômico. Expressam valores, exigências históricas, éticas e jurídicas. Resta apenas saber que direitos podem ser usufruídos a partir do direito humano à segurança diante do desemprego, para justificar todos esses fundamentos axiológicos.

Desse modo, numa amplitude de perspectiva, o valor igualdade relaciona-se ao poder de exigir prestações estatais, as quais são ações afirmativas para promover o bem-estar na sociedade. A existência dos programas públicos nada mais é que reconhecimentos de que existem desigualdades humanas e que são necessárias equalizações.

Do ponto de vista de valores que digam respeito aos trabalhadores, cabe ressaltar dois de maiores considerações: a justiça e a realização da dignidade deles.<sup>136</sup> A primeira aparece em dois sentidos. O primeiro é um conceito suprajurídico ou suprassocial, no sentido de dizer a solução da ordem social, assim, se traduz na ideia do que os homens consideram como felicidade. O fazer feliz é justo. O não fazer feliz é injusto. O segundo sentido de justiça é um conceito de incidência, no sentido de identificar a norma que incidiu ou que deve incidir, o que se explica, enfaticamente, na correspondência de identificação e realização do direito objetivo,<sup>137</sup> a qual será analisada mais adiante no plano das razões normativas.

Pontes de Miranda reconhece que a justiça no primeiro sentido somente pode acontecer quanto ao mínimo de felicidade em consideração ao homem médio e ao convencionalizado nas estatísticas, porque ela plena é difícil de acontecer. Depende de sentimento e opinião de cada um, ou seria objeto de planejamento objetivo, ou calculada com muitos critérios combináveis entre si na distribuição dos bens da vida, como elementos emocionais, de ordem econômica, crença, convicção científica e necessidades materiais do homem.<sup>138</sup> Mas o importante é que a evolução do direito seja criadora<sup>139</sup> para que as pessoas

---

134 NABAIS, JOSÉ CASALTA. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 143.

135 “Temos sustentado em outros escritos que cidadania consiste na participação política e na fruição dos direitos humanos”. SARMENTO, 2005, p. 25.

136 Texto extraído da Monografia apresentada na disciplina de Marcos Bernardes de Mello, Curso de Mestrado em Direito. UFAL. ESTEVES, Alan. Automação no ambiente de trabalho, desemprego estrutural e dimensões do direito: contributo para inferir alternativas. **Monografia** 33 p. Curso de Mestrado em Direito. UFAL – Universidade Federal de Alagoas.

137 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. 1973, p. 40.

138 Idem. Ibidem, p. 40.

139 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **À margem do direito**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2004, p. 88.

possam chegar até perto deste ideal de felicidade. O segundo sentido de justiça será analisado mais adiante na identificação do direito objetivo.

Com referência à dignidade, esta é reconhecida como (1) um ordenamento de valores;<sup>140</sup> (2) de o homem ser qualificado pela sua humanidade; (3) de o ser humano ser vínculo e síntese da natureza.<sup>141</sup> O homem é uma ordem de humanidades nas dimensões que se apresentam dentro dele, como a do animal, do sentimento, do racional e da dignidade. Elas diferenciam o homem de outros homens e de outros animais, pois, como disse Aquino: “[...] ‘humanidade’, visto que ‘humanidade’ significa aquilo em virtude do que o homem é homem e não outra coisa”.<sup>142</sup>

Daquelas dimensões apontadas, a mais importante é a dignidade, porque é valor fundamental existente na pessoa, “[...] que nos pode compensar da perda de tudo aquilo que proporciona valor à nossa condição”.<sup>143</sup>

A dignidade exerce um papel de valor fundamental em qualquer que seja a ordem, especialmente a jurídica, isso porque confere “[...] a este valor uma maior pretensão de eficácia e efetividade”.<sup>144</sup> Ela é o embasamento de direitos e deveres fundamentais.<sup>145</sup>

Enfim, toda a discussão sobre a dignidade sai do homem e volta para ele, porque, segundo Pontes de Miranda: “Qualquer que seja a meta, ou o caminho mesmo, que o homem segue, em suas investigações [...], há sempre diante dele uma trilha que volta a si mesmo [...]”.<sup>146</sup> Afinal, novamente o ilustre jurista: “O homem foi, e é, o ser destinado a ter personalidade: tudo que lho impede é mau, tudo que lho facilite é bom”.<sup>147</sup>

Daí que os efeitos jurídicos do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal no que se refere ao respeito de valores englobam um consenso teórico e ideológico em torno da justiça e dignidade da pessoa com trânsito nas condições materiais indispensáveis ao

---

140 DÜRING, Guther, apud GARCIA, Maria. **Limites da ciência**: a dignidade da pessoa humana e ética da responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 199.

141 MIRANDOLA, Pico della. **Discurso sobre a dignidade do homem**. Trad. Maria de Lourdes Sirgano Ganho. Lisboa: Edições 70, 2008, p. 77.

142 AQUINO, Tomás de. **O ente e a essência**. Trad. José Cretella Júnior. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 34.

143 KANT, Immanuel. **Fundamento da Metafísica dos Costumes e outros escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach, São Paulo: Martins Claret, 2008, p. 83.

144 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 71.

145 SARLET, Ingo Wolfgang (org.). As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_\_. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 17.

146 PONTES DE MIRANDA, 2004, p. 86.

147 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade e igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002, p. 618.

cumprimento dos direitos fundamentais e trafega ao longo da Constituição Federal,<sup>148</sup> mas isso somente pode ser detectado precisamente nas razões normativas. É o que se faz agora.

Daí que é preciso que fique registrado: a espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna é uma como outra qualquer do sistema jurídico apesar de reconhecer seu grau de hierarquia superior. O suporte fático dela – automação prejudicial foi estudada à exaustão nos itens precedentes.

Por outro lado, direito de o trabalhador ser protegido, na ausência de regulamentação específica do referido preceito, pelos estudos da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Convenção n. 122 da Organização Internacional do Trabalho, encontraram-se significações relevantes. A proteção, de modo geral, é pensada como segurança em face do desemprego mediante programas sociais, de desenvolvimento econômico, de trabalho livre e apoio das entidades de classe.

A espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, como foi dito, é um preceito legal como outro qualquer, apesar de perfilhar-se o entendimento de sua hierarquia superior em relação aos comandos infraconstitucionais. Por isso, não há como fugir do estudo do suporte fático e formação do fato jurídico para ter uma ideia sobre os direitos, deveres, obrigações, pretensões.

Nesse contexto, a proposição jurídica é vazada nos seguintes termos: ‘dada a automação prejudicial, tem-se a proteção’. O suporte fático foi examinado nos itens precedentes no que diz respeito à identificação do cerne, elementos completantes, complementares e o que se refere ao âmbito de proteção em atendimento à teoria dos direitos fundamentais.

O que se deseja ainda construir é, a partir dos dados lançados naquele contexto, teorizar sobre o preceito proteção para relacionar a eficácia jurídica em termos de direitos do trabalhador e deveres do Estado e dos empregadores, além de pretensões do trabalhador e obrigações do Estado e dos empregadores. São as consequências atribuídas ao fato jurídico: automação prejudicial, ou reestruturações decorrentes das mudanças na produção a qual exclui a mão de obra e força o trabalhador adaptar-se em outra.

Definir a eficácia jurídica do termo ‘proteção’ caracteriza um grau de liberdade, mas há que ser aproveitado categorias eficaciais da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e da Convenção 122 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, porque se traduzem no que se

---

148 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia dos princípios fundamentais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 121-127.

consagrou para dar segurança ao trabalhador em face do desemprego. Aliás, automação significa também uma espécie ou forma de perda de emprego ou de função.

Então, a proteção como direito à renda, direito a uma qualificação continuada e direito a um diálogo com os empregadores são efeitos jurídicos oportunos, mas que não inibem outros, como direito à informação ou participação das riquezas decorrentes do mundo tecnológico.

O importante é que tais direitos sejam necessários aos fins da proteção. E, como serão estudadas mais adiante, as políticas públicas de trabalho, emprego e renda da modernidade, adotadas no Brasil, serviram ou servem para tal intuito. Daí que o direito à segurança em face do desemprego implica o dever de programa público de trabalho, emprego e renda por parte do Estado e obrigação dos empregadores custearem.

A prescrição dos efeitos jurídicos decorre (a) da observância dos valores culturais da história do Direito do Trabalho de reconstrução da igualdade; (b) dos valores da juridicidade, especialmente a justiça social na identificação do que faz o bem ao trabalhador e na identificação dos seus direitos objetivos, como foram mencionados, além da promoção da existência digna com englobamento de vários outros para o desenvolvimento de sua personalidade e construção da cidadania, como liberdade, igualdade, solidariedade; (c) o respeito à dignidade da pessoa como cadeia de respeito a todos os outros direitos e a evidência que o regime democrático é o melhor que se adéqua ao cumprimento desse escopo.

2.4.2.3 História legislativa da tentativa de regulamentar o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, fundamentos sociológicos de proteger o trabalhador à leitura final daquela espécie normativa: análise crítica

O tema anterior tratou de razões axiológicas e normativas da proteção insculpida na espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna para garantir os direitos dos trabalhadores e deveres do Estado e dos empregadores. Este tópico propõe-se a análise da história legislativa de regulamentação da aludida espécie normativa, conectá-la com razões sociológicas, fazer a leitura final do dispositivo, mas numa perspectiva crítica.

Segundo Sússekind, no projeto da nova Constituição e fruto das Comissões temáticas da Constituinte, foi estabelecido como direito do trabalhador o seguinte versículo: “participação dos trabalhadores nas vantagens advindas do processo de automação”.<sup>149</sup> Entretanto, a Comissão de Sistematização, com aval do Plenário, concluiu pelo texto final apenas para considerar a proteção dos trabalhadores em face da automação. Entretanto, é

---

149 SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2010b, p. 321.

preciso considerar que a primeira concepção de direito constitucional para o trabalhador foi o de oferecer ‘vantagens’ quando atingido pela automação.

Essa assertiva estava presente até antes da Constituição Federal de 1988 com dispositivo da Lei de Informática, a Lei n. 7.232 de 29 de outubro de 1984. Süsskind confirma a hipótese de que o preceito do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal ajusta-se à previsão do inciso X do art. 2º da referida Legislação.

O art. 2º e inciso X da supracitada Lei expressam:

Art. 2º. A Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira, atendidos os seguintes princípios: [...]; X – estabelecimento de mecanismos e instrumentos para assegurar o equilíbrio entre os ganhos de produtividade e os níveis de emprego na automação dos processos produtivos; [...].<sup>150</sup>

Assim, o direito do trabalhador passeia entre as “vantagens” pensadas no pensamento constituinte para o acoplamento de equilíbrio entre “ganhos de produtividade” e “níveis de emprego na automação dos processos produtivos”, ou seja, “vantagens”, “ganhos” e “níveis” implicam idênticas texturas normativas para “algo a ser garantido ao trabalhador”. Coincide, portanto, tal assertiva com o que foi interpretado previamente nas dimensões axiológicas e normativas dos itens precedentes.

Vários projetos de leis<sup>151</sup> surgiram logo após a promulgação do texto constitucional brasileiro. Um dos projetos pioneiros, ainda em 1988, foi o do Deputado Federal Daso Coimbra, do PMDB/RJ, que estipulava no seu artigo 1º: “Os trabalhadores dispensados em virtude da automação de setores da empresa farão jus à percepção, em dobro, de indenização trabalhista respectiva”. Já a proposta do Deputado Federal José Camargo, do PFL/SP, Projeto de Lei n. 2010/89, previa:

Art. 1º Ao empregado despedido como decorrência de qualquer processo de automação aplicado pela empresa vencerá, além do seguro desemprego, uma complementação que restaure seu poder aquisitivo da sua paga salarial, financiada, em partes iguais, pelo Governo da União, pelo Instituto da Previdência e pelo empregador. Parágrafo único. A contribuição, para a composição do fundo, pago enquanto o trabalhador estiver desempregado, poderá ser mensalmente depositada com garantia contra a desvalorização e juros de meio por cento ao mês.<sup>152</sup>

150 BRASIL. Lei n. 7. 232, de 29 de outubro de 1984. **Planalto**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7232.htm)> Acesso em 01 dez. 2011.

151 Todos os projetos de leis mencionados são retirados da monografia de BANDEIRA, pois este fez um relato a partir do Diário do Congresso Nacional, Brasília, com data, seção e página. As citações seguem, portanto, o padrão de referências dele. Assim, tal Projeto de Lei n. 1.379 do Deputado Daso Coimbra constou no Diário do Congresso Nacional, 09/02/88, Seção I, p. 4866. BANDEIRA, Lúcio Tadeu de Ferreira. Op. cit., p. 47.

152 Projeto de Lei n. 2.010 de 1989 constou no Diário do Congresso Nacional, Brasília, 20/04/1989, Seção I, p. 2330. In. BANDEIRA, Lúcio Tadeu Ferreira, idem, p. 48-49.



Outros projetos de lei complementar, ainda do ano de 1989, como (1) o PL n. 2.151/1989, da Deputada Federal Cristina Tavares, a qual propôs um ano de carência para a dispensa de empregados a partir do anúncio de reestruturações decorrentes da automação, além de reciclagem profissional e redução de jornada; (2) o PL 2.867/1989, do Deputado Costa Ferreira, do PFL/MA, a qual previa multa para a empresa pelo descumprimento de indenizar em dobro o trabalhador despedido em face da automação; (3) o PL 4.195/1989, do Deputado Nelton Friedrich – PSDB/PR, que previa obrigatoriedade de acordo homologado pela Justiça do Trabalho entre entidades de empregadores para implementação de mudanças administrativas decorrentes da automação, limitada a 20% da capacitada produtiva da empresa e reaproveitamento de pessoa em outros setores da empresa; (4) o PL n. 4691/1999, do Deputado Gandhi Jamil, do PFL/Mato Grosso, o qual propõe proibição de demitir, realocação de trabalhadores em outros setores da empresa mediante treinamento de 90 dias e, na impossibilidade de hipóteses anteriores, aposentadoria proporcional ao tempo de serviço.<sup>153</sup>

Somente para relembrar os termos utilizados para proteger o trabalhador desde o processo constituinte: vantagens, ganhos e níveis idênticos entre empregadores e trabalhadores, indenização em dobro, seguro desemprego, prazo para dispensa, reciclagem profissional, multa, reaproveitamento de pessoa, realocação em outros setores e aposentadoria proporcional ao tempo de serviço.

Nesse compasso, percebeu-se uma repetição de projetos de lei que reconheciam que o processo de automação extinguiu atividades laborais e que os trabalhadores não estavam preparados para uma relação com novas tecnologias; por isso, houve insistência em requalificação, como os projetos de autoria dos Deputados Federais Nelson Proença, do PMDB/RS (PL n. 325/1999); Carlos Cardinal, do PDT/SC (PL 3.053/1997); Paulo Rocha do PT/PA (PL 34/1999), Freire Júnior, do PMDB (PL 208/2004), e de Eduardo Valverde, do PL/RO (PL 208/2004). Além desse, um projeto de grande interesse foi do Senador Fernando Henrique Cardoso, do PSDB/SP, de n. 2.902/1992, pois todos os outros foram a estes apensados.<sup>154</sup>

---

153 O Projeto da Deputada Cristina Tavares, PL n. 2.151, de 1989 encontra-se no Diário do Congresso Nacional, 27/04/1989, Seção I, p. 2634. O Projeto de Lei n. 4.691, de 1990, do Deputado Jamil Gandhi, constou no Diário do Congresso Nacional de 07/04/90, Seção I, p. 2634. BANDEIRA, op. cit., p. 48-49.

154 O Projeto de Lei n. 325, de 1991, do Deputado Nelson Proença, consta no Diário do Congresso Nacional, de 09/04/1991, Seção I, p. 3244-3247. O Projeto de Lei n. 354 de 1991, do Deputado Carlos Cardinal, idem, em 10/05/1997, Seção I, p. 4379. O Projeto de Lei 3.053/1997, do Deputado Milton Mendes, idem, em 10/05/1997, Seção I, p. 09519-09520. O Projeto de Lei n. 34/1999, do Deputado Paulo Rocha, idem, de 16/03/1997, seção I, p. 95519 e 9520. O Projeto de Lei n. 2.611/2000, do Deputado Freire Júnior, idem, em 01/04/2000, seção I, p.

Cabem considerações sobre o Projeto de Lei do Deputado Eduardo Valverde, do PT/RO, e do Senador Fernando Henrique Cardoso, pelas roupagens mais precisas sobre a proteção do trabalhador em face da automação. O primeiro estabelecia medidas preventivas e compensatórias no caso de reestruturações produtivas pelo uso de tecnologias que causassem precariedade nas condições de trabalho e redução do emprego. Já o segundo, do Senador Fernando Henrique Cardoso, determinava várias providências para empresas que adotassem o processo de automação, quais sejam: (1) criação de comissão paritária para negociar medidas que reduzam ou minimizem os efeitos negativos das reestruturações; (2) entre as medidas, deveria constar o reaproveitamento de empregos, capacitação e readaptação em novas funções; (3) participação dos sindicatos, por acordos coletivos, para manter centros de reciclagem e recolocação de mão de obra com objetivo de reabsorver os dispensados; (4) Criação pelo Governo Federal de centro de estudos para orientar os processos de reciclagem de mão de obra; (5) ocorrência de considerar a dispensa sem justa causa dos trabalhadores incluídos nesse processo.<sup>155</sup>

É salutar que se registre que todos esses projetos foram rejeitados e foi o que se percebeu do relator através do voto condutor do Deputado Federal Júlio Semerghini, em 2005. Entre os motivos, cabe considerar que eles irão ter correspondência com o discutido nessa investigação no capítulo 3, quando trata acerca da existência ou não do problema; no capítulo quatro, quando do estudo de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, e no capítulo cinco, para assinalar uma relação com um programa específico. Assim, cabe transcrever alguns trechos do voto para uma melhor ciência do seu resultado. Disse ele:

As evidências coletadas em inúmeros estudos revelam, de fato, que a automação não é um fator de redução permanente de empregos. Ao contrário, os ganhos de produtividade resultam em ambiente adotado de melhor tecnologia, estimulando aumento de consumo em suas famílias e o correspondente crescimento de oferta de bens e serviços. O efeito final de qualquer processo de modernização tem sido, historicamente, o de alavancar a educação, o crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida das pessoas e o nível de emprego.<sup>156</sup>

---

13460. O Projeto do Senador Fernando Henrique Cardoso, idem, em 10/06/1992, seção I, p. 12628. BANDEIRA, op. cit., p. 50-51.

155 BRASIL. Projeto de Lei do Deputado Eduardo Valverde, do PT/RO, e do Senador Fernando Henrique Cardoso. **Apamesp**.

Disponível em <<http://www.apampesp.org.br/portal/arquivos/bd33fb24a1f2df35196c7aedeb6a06.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2011. Também, no site da Câmara dos Deputados. **Câmara**. Disponível em: <<http://camara.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

156 Proposições.Web. **Câmara**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18794>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

Como foi dito, esse problema se a automação existe ou não é discutido amplamente no capítulo 3º deste trabalho, mas já se pode adiantar que o fato do problema ter sido amenizado com o tempo não exclui a necessidade da proteção do trabalhador. O próprio voto reconhece isso quando diz que há desajustes entre ofertas e demandas de mão de obra em certos períodos e justificam-se medidas paliativas e temporárias para amenização dos efeitos, especialmente a recolocação de mão de obra.<sup>157</sup>

Apesar de a automação ter ingressado na vida social e modificado as relações entre capital e trabalho, tal relator reconhece que:

O Poder Executivo, graças a recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador, viabilizou nesse período diversas iniciativas para ajudar os desempregados a adaptar-se aos novos tempos. Muitas dessas iniciativas, inclusive no sentido de treinar e recolocar as pessoas, têm contado com a eficaz participação dos sindicatos. A concessão de renda mínima, recentemente implantado, vem complementando esse sistema de amparo ao trabalhador.<sup>158</sup>

Essas constatações vão ser explicadas e comprovadas nos capítulos 4º e 5º desta monografia, a qual, com muita firmeza, confirmam a hipótese da pesquisa, vazada nos seguintes termos: “proteger o trabalhador em face da automação é dar-lhe segurança em face do desemprego decorrente da evolução da mentalidade e das técnicas de produção que o fazem perder a atividade ou adaptar-se em outra e tem haver, principalmente, com o direito à renda, à qualificação e ao constante diálogo com empregadores; no caso, tem correspondência com várias políticas públicas pelas características dos trabalhadores atingidos, especialmente o Programa Seguro-Desemprego por razões hermenêuticas, históricas e legislativas, mas esta precisa ser aperfeiçoada, especialmente com usos da tecnologia e Internet.”

Por fim, o texto do relator, Deputado Júlio Semeghini, arremata: “O governo, o mercado e a população em geral construíram outros mecanismos para viabilizar, na prática, a intenção do legislador da Carta de 1988”.<sup>159</sup>

Somente, ainda, para comprovar aquela hipótese e registrar conexões com esta pesquisa nos capítulos finais, cabe consignar apenas mais um projeto em tramitação de anos recentes, do Deputado Federal Rubens Otoni, PT/GO, PL 2197/2007, o qual dispõe sobre a regulamentação do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal para proteção do emprego no Setor Sucroalcooleiro. Há previsão de conceder seguro-desemprego ao empregado rural

---

157 Proposições. Web. **Câmara.**

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18794>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

158 Idem, ibidem.

159 Idem, ibidem.

submetido a contrato de safra com duração superior a 05 (cinco) meses, que se encontra em situação de desemprego involuntário em razão do término da atividade sazonal.<sup>160</sup>

Assim, da interpretação constitucional às razões axiológicas, normativas e sociológicas, das práticas legislativas para regulamentar o inciso XXVII do art. 7º, da Constituição Federal, é possível construir a leitura da referida espécie normativa, especialmente para unir um dever ser normativo ao ser da realidade social.

Antes, porém, tem-se a dizer que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme definido no inciso II, do art. 5º da Carta Magna.<sup>161</sup> Por isso, o sentido da proteção do trabalhador em face da automação em termos de respeito aos valores e preceitos dos direitos humanos e constitucionais, segue a trilha de algo praticado nos dias atuais e tem a ver com conteúdos de políticas públicas de trabalho, emprego e renda contemporâneos.

Os efeitos legais do referido preceito constitucional adéquam-se a um conjunto de regras de programas sociais que impõem a inclusão do trabalhador no processo adaptativo, quais sejam: (1) da necessidade de reaprendizagem, treinamento, reciclagem, tudo na forma da função social da propriedade, porque esta é quem paga; (2) obrigação de dar renda ou benefício, especialmente custeado pela propriedade através dos encargos sociais repassados aos órgãos públicos; (3) se o foco é para ganhos do sistema produtivo e abrir espaços para contratações, a convergência dos empregadores ao Sistema Público de Emprego é obrigatória para saber dos seus interesses e tendências, a fim de que os trabalhadores possam melhor qualificar-se.

Com efeito, tudo se resume na respeitabilidade aos comandos dos direitos humanos e fundamentais. Não há teórico ou prático que convença ao cumprimento da Constituição se as pessoas, especialmente aquelas que administram o Estado, pensarem que o que há nela é voluntarismo. Nessas ponderadas assertivas, é cabível dizer que no processo decisório em si da Administração Pública Federal, ligados em essência ao alcance, à tarefa, à posição e à natureza dela para cumprir o programa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, foi editada a Resolução n. 575 de 28 de abril de 2008, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão que gere vários programas públicos de trabalho, emprego e renda no Brasil. Apesar de ser estudada mais adiante para comprovar correspondência com

---

160 BRASIL. Projeto do Deputado Federal, Rubens Otoni, PT/GO, PL 2197/2007. **Câmara**.. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=371628>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

161 BRASIL, [leis, etc]. Constituição da República Federativa do Brasil. Op. cit., p. 4. “Art. 5º. [...] [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

política pública de emprego, trabalho e renda específica, é necessário falar dela nesse espaço. Citá-la para fins de confirmar o estudo da interpretação do inciso XXVII do art. 7º e a busca dos seus potenciais efeitos jurídicos.

Nessa Resolução consta expressamente o seguinte sobre seu plano de ação:

Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.<sup>162</sup>

Mais adiante, ainda a respeito da referida Resolução, ela expressamente atende a várias populações de trabalhadores, especialmente aqueles atingidos pelo processo de automação, aqui mencionados como processo de modernização tecnológica, os trabalhadores rurais, conforme inciso III e XIII, respectivamente. Eis o seu art. 4º na íntegra:

Art. 4º As ações de qualificação social e profissional deverão ser direcionadas prioritariamente para as seguintes populações:

- I. beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;
- II. trabalhadoras/es domésticos/os;
- III. trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva;
- IV. pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; inclusive do programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate à discriminação; de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- V. trabalhadores/as internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas;
- VI. trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante e de familiares de egressos do trabalho infantil;
- VII. trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais.
- VIII. trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda;
- IX. trabalhadores do setor artístico, cultural e de artesanato;
- X. trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperativados, em condição associativa ou autogestionada;
- XI. trabalhadores de micro e pequenas empresas;
- XII. estagiários;
- XIII. trabalhadores/as rurais e da pesca;
- XIV. pessoas com deficiência.

§ 1º Além das populações previstas no *caput* deste artigo, poderão ser atendidas na forma e limites previstos em Termo de Referência, representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

As críticas que podem ser efetivadas têm relação com todo o arcabouço construído a partir da interpretação constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, das práticas legislativas e das práticas governamentais que amparam diversas populações de trabalhadores.

162 Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução n. 575 de 28 de abril de 2008. MTE. Disponível em: <[http://carep.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://carep.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf)> Acesso em: 01 dez. 2011.

A primeira diz respeito à interpretação e práticas de qualificação. A proteção como formação profissional continuada é uma tarefa reconhecida pelo Estado para beneficiar diversas populações de trabalhadores, incluída aquela atingida por modernização tecnológica. Mas ele, o Estado, não possui a responsabilidade integral, porque não pode ser considerada única instituição excepcional no sentido de promover que os direitos sejam usufruídos. O inciso XXVII do art. 7º da Constituição disciplina condutas tanto para este último como para os empresários, pois, como se comprovou pelas leituras da construção da norma – a qual contém palavras que são signos, têm significados, e isso é que faz a comunicação humana –, nada obstante existirem situações penumbrosas, fronteiriças, “[...] há também áreas de inquestionável certeza sobre o cabimento do conceito”.<sup>163</sup> Os diversos conteúdos de versículos constitucionais quando estudado o fenômeno jurídico nas dimensões axiológicas, normativas e sociológicas são a evidência de que a responsabilidade não é somente do Estado.

Outra crítica diz respeito à adaptação. Esta deve levar em conta que o trabalhador possui o direito de ser protegido e o dever de proteger-se, porque é evidente que o direito sempre o ampara de forma atrasada em relação ao desenvolvimento tecnológico. Por isso, é preciso definir tecnologia numa sociedade capitalista como “[...] um tipo específico de conhecimento com propriedades que o tornam apto a, uma vez aplicado ao capital, imprimir determinado ritmo à sua valorização”.<sup>164</sup>

Nesse sentido, pode-se fazer censura ao trabalhador que despreza o problema de coordenação e comunicação com a livre iniciativa em termos de praticidade, fazendo-se sempre o retardatário em termos de processo adaptativo. A evidência desse fato ocorrerá nos estudos das políticas públicas no capítulo apropriado, quando ele procura pouco a qualificação em razão da alta rotatividade de mão de obra no mercado brasileiro. Outrossim, é salutar que se revele que não é problema de falha no direito, pois a invenção de técnicas para modificar realidades e satisfazer certas necessidades produtivas vem antes da própria ciência e apanha os trabalhadores “navegando” em termos de qualificação e concorrência. Eis a doutrina de Kuntz:

Um dos aspectos mais notáveis da nova revolução tecnológica e gerencial é seu caráter concentrador. Esse caráter se manifesta, por exemplo, na onda de fusões, incorporações e joint-ventures dos últimos anos. Há uma redivisão dos mercados entre um número decrescente de grupos. A concentração também se reflete numa nova escala de remunerações profissionais.<sup>165</sup>

163 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *op. cit.*, p. 28.

164 OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de; MAÑAS, Antonio Vico. **Tecnologia, trabalho e desemprego: um conflito social**. São Paulo: Érica, 2004, p. 73.

165 KUNTZ, A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5. tir. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 2006, p. 146.

Não há como acompanhá-las se não houver uma mudança de mentalidade do trabalhador, no sentido de que o direito de ser protegido corresponde ao dever de proteger-se. O desafio de construção do direito para proteção do trabalhador como direito e dever deste é conectá-lo permanentemente com as inovações baseadas em conhecimentos de toda espécie, senão toda a política terá o viés partenalista, voluntarista, assistencialista, canalizada principalmente a pagamento de renda com contrapartidas ridículas por parte do trabalhador. Desse modo, aplicar conhecimento (práticas, conceitos, ideias, teorias) ao processo adaptativo do trabalhador é interesse da sociedade. Não só para torná-lo produtivo, mas para saber que as diferenças de tendências de cada um tornam o conhecimento produtivo para valorizar o trabalho e a livre iniciativa. Portanto, é do interesse de todos, pois o problema é social e individual.

Existe também a crítica de pouca ênfase em operar corretamente a cultura humanista de valores e direitos constitucionais consagrados num ambiente em constante evolução tecnológica. A justificativa que logo aparece é linguagem do custo e do egoísmo humano, especialmente da classe hegemônica liberal. Esse dado foi captado pelos estudos de Andrade quando disse:

Conforme adiante, será comprovado que foi a classe capitalista quem inventou o Estado Liberal e reivindicou para si a edição de leis, inclusive das leis trabalhistas, centradas no tal princípio protetor do contrato individual do trabalho. E todo conteúdo normativo veio para benefício dessa classe dominante não, o contrário.<sup>166</sup>

Há valores e crenças específicas no trabalho e na livre iniciativa ligadas à questão de tendências, recursos, lucros, maior produtividade, menor presença do humano. Este, portanto, é o desafio do Estado Social brasileiro em termos de trabalhar o que é comum neles, que são justamente os valores constitucionais, para promover o desenvolvimento econômico e social. Exemplo disso decorre da lembrança de dois países arrasados pela segunda Grande Guerra Mundial, Alemanha e Japão, quando se recuperaram em nível de desenvolvimento humano e social ao colocarem em tônica o que lhes era comum.

Outra admoestação a teoria esposada nesse trabalho diz respeito ao Estado como resultado de políticas públicas ou se estas são a causa dele. Poder-se-ia dizer, sem exagero, que tudo é questão de administração. O problema é político. Elas, as políticas, tornam-se maior que o Estado, porque não podem ser o contrário, dados os seus objetivos, todos

---

166 ANDRADE, 2008, p. 83.

constitucionais, os quais são desvirtuados pela sua aplicabilidade vertical, como se fosse uma cabeça que comandasse membros de forma não funcional.

O acerto da correspondência do que foi interpretado com as práticas legislativas e administrativas que digam respeito à proteção do trabalhador em face da automação deve unir o grau de politização ao grau de jurisdicização. Essa, afinal, é a leitura da doutrina de Vilanova.<sup>167</sup> O que ele deseja dizer é que a realidade social é o conjunto de experiências que se relacionam, em que o político, o econômico e o jurídico estão sempre se compondo e se recompondo, ou seja, não existe o fato puro, e a política e o direito estão implicados, e que o fenômeno de politização das realidades pode tomar conteúdos diversos. Eis a doutrina de Vilanova: “E há até um processo em ritmo dialético que consiste na despoliticização do que é político e na desjuridicização do que é fim ou conteúdo do direito”.<sup>168</sup>

Nesse sentido, o próprio Estado promove a proteção do trabalhador na revolução tecnológica adequando-se às políticas públicas de trabalho, emprego e renda na modernidade. Ele tem ajuda da classe empresarial quando esta paga seus encargos sociais em dia e fortalece seu caixa na aplicação de recursos, bem como, na possibilidade de que se interessem por integrar-se ao Sistema Público de Emprego e dizerem que espécies de trabalhadores desejam e o que pode ser ofertado em termos de qualificação.

Conclui-se para dizer que as condutas do Estado, empregadores e trabalhadores, no ritmo rápido da sociedade tecnológica e transformações dos polos produtivos, em nível de preceitos constitucionais interpretados, exigem do Direito Constitucional e dos seus operadores tarefas grandes, pelo menos para reduzir o grau de politicidade do Estado e da economia.<sup>169</sup> Isso é evidente a partir de um dever ser comum reconhecido, garantido e construído da leitura da Carta Magna, que faça com que os atores sociais cooperem no sentido de promover a existência digna, valorização do trabalho e da livre iniciativa, promoção do bem, redução das desigualdades, no respeito à função social da propriedade, enfim, justiça social. Por isso, a leitura final da espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º é esta: proteger o trabalhador em face da automação na forma da lei é dar-lhe segurança em forma de qualificação continuada, renda e deixar-lhe próximo de diálogo com a classe empresarial, para saber o que estas desejam, em termos de perfis, e o que o Estado e trabalhadores podem fazer para convergência.

167 VILANOVA, Lourival. **Escritos jurídicos e filosóficos**. Política e Direitos: Relação Normativa. v. 1. São Paulo: Axis Muni-IBET, 2003, p. 370.

168 Idem. *Ibidem*, p. 373.

169 “O Estado de Direito liberal-democrático (até certo ponto social-democrático) é uma doutrina e uma práxis política. Visa reduzir o quantum de politicidade tanto no Estado quanto na Economia”. Vilanova, Lourival. *Op. cit.*, p. 375.



### **3 DO PROBLEMA, SUA CONTROVÉRSIA E ABERTURA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA**

#### **3.1 Concepções iniciais para justificar o problema e oferecer pontos de partida**

No capítulo anterior, foram estudados os potenciais efeitos da espécie normativa do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna. Detectou-se, entre outras razões, que para mantê-la viva é preciso que haja uma interpretação não-formalista e que concretize os valores, princípios e regras constitucionais. Verificou-se que ela é uma categoria inclusiva, pois atua como princípio quando impõe finalidades, como regra quando traduz comportamentos, especialmente do Estado, além de postulado, por orientar à aplicação de regras e princípios. Tal versículo constitucional é classificado essencialmente como norma programática, pois consigna objetivos ao Estado Social de realizar a proteção do trabalhador em face da automação, porém, é possível dizer que é um preceito não bastante em si, pois, para produzir certos efeitos, carece de legislação. Esta pode ser tanto construída a partir de documentação normativa internacional como a nacional, desde que se relacione aos termos expostos no enunciado constitucional que se conecte a vários outros, como promoção por existência digna, justiça social, solidariedade, igualdade, liberdade, democracia. O estudo profundo do fenômeno jurídico na sua inteireza pelas razões axiológicas, normativas e sociológicas foi efetivado para declarar que a proteção do trabalhador é uma forma de segurança em face do desemprego, a qual acontece pela mudança de mentalidade e técnica de produção, decorrente da evolução tecnológica. Isso faz o trabalhador perder o posto de serviço e buscar rápida adaptação em outra atividade. Nesse interregno, há muito sofrimento, por isso, do interesse do direito em qualificar o fato automação como prejudicial e comandar proteção no sentido de formação social e profissional continuada, renda e diálogo com os empregadores, entre outros direitos.

O progresso das técnicas de produzir bens e serviços é cíclico, por isso mesmo, pode-se dizer que existem rodadas tecnológicas que convulsionam o mercado de trabalho. Este capítulo tem essa tarefa, então, de estudar se o problema existe ou não, a fim de configurar a sua controvérsia para uma abertura de esboço das políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

É preciso saber se o problema da automação existe no sentido de indagar se aquelas rodadas impactam o mercado de trabalho, o emprego ou função do trabalhador. Há importantes e variadas discussões. Há todo um arcabouço teórico e prático fundamentando a ideia de que as empresas reestruturam-se em torno de novas tecnologias, conhecimentos e

informações em busca de expansões lucrativas. Não só suas estruturas internas são alteradas, mas seus produtos, suas capacidades, inclusive, seus trabalhadores. Isso é natural e acontece pela conexão delas com a sociedade e o mercado, de forma a atender as especificidades de cada época. Esse processo de reorganizar-se e concentrar-se em modalidades inovadoras propicia a extinção de funções dos trabalhadores, embora crie outras. O desafio dessa lógica é perguntar se o número de extinções corresponde ou equivale ao número de criações. Todas as mudanças estruturais não são choques apenas para a empresa, mas especialmente para os trabalhadores, pois acontecem em etapas diferentes. As novas técnicas são testadas pelas empresas para verificar o quanto podem suportar, dito como fase de transição, mas para os trabalhadores sobra a versão cruel da realidade de terem que adquirir em tempo mínimo os conhecimentos necessários para manter ou ter possibilidades de trabalho.

Com efeito, esses ajustes sociais decorrentes da era de informação, conhecimento e tecnologia exigem uma preocupação com os trabalhadores, especialmente um comprometimento de efetivar a Constituição Federal, de que possam ser protegidos em face da automação e, principalmente, que venham a ter direito ao trabalho. É a busca de um conteúdo para eficácia jurídica e social.

Então, o direito pode atuar de muitas e variadas maneiras, principalmente quando se quer dar eficácia ao inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, a qual – sempre é salutar a lembrança – preceitua como direito do trabalhador ser protegido em face da automação, na forma da lei. Identificar o que é do trabalhador – o sentido da proteção –, bem como detectar o que essa norma programática estabelece passam por abordagens de por que a Administração Pública tem a tarefa de melhorar a qualidade de vida dele. E, queira ou não, influenciar o comportamento do mundo social, não apenas no sentido quantitativo, como fazer crescer a renda e oferecer oportunidades, mas no sentido qualitativo: distribuir renda e efetivar os direitos.

Também é preciso notar a lição de Mello: o direito vive a reboque dos fatos.<sup>170</sup> Isso para dizer que a interpretação constitucional tende a adaptar-se as práticas e o que há em sua órbita. O objetivo é dar maior legitimidade a construção da norma e, possivelmente, um programa público mais eficiente.

Estudar a problematização da automação, no seu significado mais amplo, de que novas tecnologias, informação, conhecimento afligem o mercado de trabalho, é refletir sobre as controvérsias e assumir uma posição. Esta é a necessidade de proteger o trabalhador através

---

170 MELLO, Marcos Bernardes de. Informação verbal. Aula de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Mai. 2010.

de políticas públicas, especialmente aquela que se relaciona com uma norma programática do dispositivo do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal Brasileira.<sup>171</sup> O caso é que apesar da relevância de tal norma, inclusive porque são inconstitucionais enunciados legais e práticas de comportamentos antagônicos ao disposto no preceptivo, percebe-se que a posição jurídica do trabalhador tem grau de consistência reduzido.

Porém, ela tem dois objetivos pragmáticos em dois momentos distintos. Eles constituem a centralidade deste trabalho, pois preceituam a tarefa do Estado e constroem o direito do trabalhador. O primeiro objetivo, então, é proteger o trabalhador contra o desemprego. O segundo: trabalhar o processo adaptativo dele. Os momentos são distintos, pois sequenciados. Um é a revolução da técnica e outro, a preparação do homem. Faz bem consignar a doutrina do Süssekind a respeito daquele dispositivo, que é a mesma referida acima ante a sua correção: “Proteção que tem em vista o trabalhador considerado *lato sensu*, em abstrato, e não somente os empregados das empresas que evoluem para automação”.<sup>172</sup>

Isso, escrito de outra forma, edifica as bases para dar eficácia a Carta Magna: proteger o trabalhador é permitir o exercício da cidadania, pois é a partir do trabalho que ele é qualificado como cidadão e pode participar das relações sociais, culturais e políticas. Desse modo, necessariamente, deve ser ligada a uma política que tenta realizar o que Silva disse: “[...] o direito ao trabalho, direito de ter um trabalho, possibilidade de trabalhar [...]”.<sup>173</sup> É preciso consignar, ainda, tal norma-princípio tem força jurídica, pois, apesar de constar a expressão “na forma da lei”, pode desenvolver efeitos concretos.<sup>174</sup>

Nesse compasso, é preciso deixar evidente que os avanços da tecnologia reestruturam os ambientes de trabalho e minimizam a presença do humano, por isso, toda a forma de defesa do trabalhador neste contexto deve ser bem acolhida, especialmente porque, como ponderou Cavalcante, com acerto: “[...] os direitos fundamentais são resultado de lutas e batalhas travadas no tempo, em prol da afirmação da dignidade humana. [...]. São realidades históricas e consistem num construir incessante”.<sup>175</sup>

---

171 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]; XXVIII – proteção em face da automação; [...]”. BRASIL, Constituição Federal. Promulgada em 05 out. 1988. Editora Saraiva. Coleção Saraiva de Legislação. 44. ed. atual.e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

172 SÜSSEKIND, Arnaldo. 2010b, p. 321.

173 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 189.

174 SILVA NETO, Manoel Jorge. Op. cit., 759.

175 CAVALCANTE, Ricardo Tenório. **Jurisdição, direitos sociais e proteção do trabalhador**: efetividade do direito material e processual do trabalho desde a teoria dos princípios. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 50.

O estágio atual do desenvolvimento científico, com o uso da informática, automação, robótica, servossistemas, microeletrônica, e do capitalismo internacional, com sua concentração, concorrência, disputas de mercado, monopólios, fusões, incorporações, depara-se com utilizações crescentes de tecnologias de produção que formam o capital e excluem o trabalho, porém, isso não é uma questão simples, pacífica. Há controvérsias, pois há padrões de perdas e ganhos.

O que fazer com os trabalhadores que sobrevivem a esse processo e têm que se adaptar? Qual a melhor estratégia de uma política pública moderna, especialmente aquela que crie oportunidades de geração de emprego e renda?

O trabalhador na revolução tecnológica ora em curso tem estes problemas: não ficar desempregado, ter uma função útil, ter uma renda ou crédito, além de possibilidades de trabalho. É, portanto, em cima desses interesses que a problematização é estudada, sua controvérsia e as razões da tomada de posição, para aportar em programas públicos de atividades econômicas, pois todas protegem o trabalhador de alguma forma. São evidências de que uma ou outra forma de programa captura o sentido de proteção.

Contudo, é preciso deixar remarcado que existe uma nova racionalidade e automatização dos processos produtivos que se centra na equação: mais produção com menor presença humana. Esse deve ser o problema maior de qualquer política social nessa seara: equilibrar a lógica de antecipar a adaptação do trabalhador a cada etapa de revoluções industriais.

Claro que há como contrabalançar a equação, apesar de existirem muitas variáveis, especialmente de política econômica, formação cultural e profissional de um povo, além da ideologia em torno da proteção do trabalhador.

Assim, neste capítulo e na sua sequência são apresentados conteúdos que afirmam que o problema existe, mas é controverso; que há razões para acreditar em equívocos de uma teoria que reza que a automação não traz impactos ao emprego, para então efetivar-se uma análise crítica sobre o que foi estudado e abrir a porteira para os estudos de políticas públicas propriamente ditas.

### **3.2 O problema existe e não existe: da sua justificação à controvérsia da doutrina a partir de elementos quantitativos e qualitativos**

Este título tem como escopo comprovar que o problema da automação como processo de reestruturação administrativa existe, mas é controverso. A tendência de avançar pelos êxitos da informática, telecomunicações, computação de círculos integrados, telemática,

robótica e microeletrônica é uma realidade incorporada ao processo do capital e trabalho. Óbvio que a base dela é o desenvolvimento de novas tecnologias. Diz Busnello: “Todas essas inovações têm em comum o fato de se basearem fortemente no conhecimento científico-tecnológico.”<sup>176</sup>

Certamente isso impõe novas conceituações sobre proteção e características do trabalhador, educação profissional, qualificações e conceito de empregabilidade. Cabe nesse particular lembrar-se do toyotismo “[...] como uma nova ideologia orgânica da produção capitalista, sob a mundialização do capital, exigindo o seu pleno desenvolvimento uma ‘reforma intelectual e moral’ do mundo do trabalho”.<sup>177</sup>

As questões fundamentais dessa nova ideologia são feitas a partir das seguintes formulações: qual a sua lógica? Quais as suas tendências? A resposta advém da necessidade de trabalhar a teoria do capital humano, que reúne uma doutrina de saberes, competências e credenciais, habilidades que a pessoa pode adquirir, mas que apenas a habilita para competição, mas não lhe garante lugar no mercado de trabalho, enfim, inclusão social.<sup>178</sup>

A realidade no mundo é estarrecedora. Sússekind,<sup>179</sup> com base em informações estatísticas da OIT – Organização Internacional do Trabalho, menciona que o índice de sindicalização decresceu e há um desequilíbrio entre os atores da negociação coletiva; por conseguinte, diz ele que, entre 1985 a 1995, a redução do número de sindicalizados correspondeu, em média, a 25%. Somente alguns exemplos: Alemanha – 17,6%; Argentina – 42,6%; EUA – 21,1%; França – 37,2%; Itália – 16,7%; México – 28,2%; Portugal – 50,2%; Suíça – 21%. Arremata o jurista que apenas houve aumento de sindicalizados na África do Sul, Espanha e Países Escandinavos.

Outros estudos e pesquisas da Organização Internacional do Trabalho sobre a revolução tecnológica, oriundos de várias regiões do mundo, que figuraram no Bulletin d’informations sociales, no período de 1982 a 1985, citado por Sússekind,<sup>180</sup> registram dados e informações de que: (1) há mais inovação de procedimentos do que de novos produtos; (2) as indústrias manufatureiras são as mais atingidas; (3) as novas tecnologias melhoram a qualidade de vida, pois evitam tarefas perigosas, repetitivas, além de reduzir o tempo de trabalho e o custo do ensino; (4) entendimento dos Estados-membros de que se não utilizarem

176 BUSNELLO, Ronaldo. Reestruturação Produtiva e flexibilização dos direitos trabalhistas. In: BEDIN, Gilmar Antonio (org.). **Reestruturação produtiva, desemprego no Brasil e ética nas relações econômicas**. Ijuí: Unijuí, 2000, p. 15.

177 ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2. ed. Londrina: Práxis, 2007, p. 249.

178 Ibidem. p. 252-253.

179 SÚSSEKIND, Arnaldo. 2010a, p. 69.

180 SÚSSEKIND, Arnaldo, 2010b, p. 324-326.

as novas tecnologias sofrerão atrasos econômicos com prejuízos na empregabilidade e competitividade; (5) aumento do número de robôs no mundo na ordem de 30 a 35% por ano; (6) estudos no Ministério de Pesquisa da Alemanha Ocidental e do Reino Unido indicaram que cada robô suprime 3,2 empregos e a indústria é a mais atingida; (7) os sindicatos de trabalhadores reconheceram a indispensabilidade do uso de novas tecnologias para contribuir com a competitividade e concorrência estrangeira, mas reivindicam mais segurança no emprego e locais de trabalho, além de facilitar ao trabalhador o adaptar-se a novas técnicas; (8) a necessidade de revisar qualificações profissionais e a própria maneira de trabalhar, o que exige reciclagem e readaptações; e as zonas francas de exportação, destinadas à atração de investimentos e tecnologias estrangeiras, não fizeram mais do que redistribuir os empregos e os capitais existentes.

Existe um drama de emprego no mundo, apesar de o Brasil estar vivendo um momento econômico diferente, de um desenvolvimento sustentado, e quase há uma aproximação do pleno emprego,<sup>181</sup> embora se reconheça que há desequilíbrio entre oferta e demanda pela falta de qualificação social e profissional dos trabalhadores brasileiros de forma geral nesse mundo da tecnologia, informação e conhecimento. A evidência desse fato vem com a notícia da Revista Veja, intitulada de “apagão de mão de obra”, quando informa que o governo tomou ciência de que vai atrasar a produção de iPads no Brasil por motivo de falta de mão de obra: “[...] a Foxconn precisava contratar 400 engenheiros. Só conseguiu 175”.<sup>182</sup> O caso brasileiro de oferta de mão de obra decorrente do seu crescimento econômico na atualidade não impede de verificar que o mundo pode entrar a qualquer momento numa crise cíclica de capital. Além disso, Brasil é um país de capitalismo tardio e a História aponta que as estruturas econômicas dos países contraem-se de tempos em tempos.<sup>183</sup>

As crises referidas atingem principalmente os trabalhadores. E há outro agravante no Brasil: encontra-se uma elevada carência de escolarização, profissionalização e qualificação. Justifica-se, portanto, que haja um estudo de uma eficácia de proteção do trabalhador na era tecnológica, da informação e da comunicação independente do momento econômico que o Brasil vive.

---

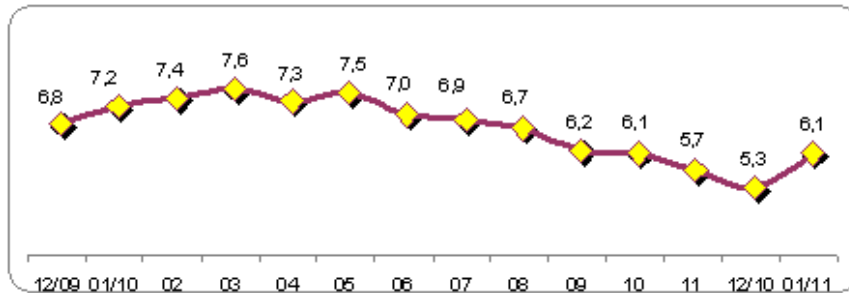
181 Há várias notícias de ganhos dos trabalhadores nas negociações salariais e muita oferta de trabalho. Vide, por exemplo, notícias. **PLENO EMPREGO FAVORECE AUMENTO REAL DOS SALÁRIOS. Rio.negócios.** Disponível em: <<http://rio-negocios.com/pleno-emprego-favorece-aumento-real-dos-salarios/>>. Acesso em 17 jun. 2011.

182 JARDIM, Lauro. Panorama Radar. **Revista Veja.** São Paulo, ed. 2222, ano 44, n.. 25, p. 59, 22 jun.2011.

183 Ainda assim, o desemprego no País é de 11%, segundo pesquisa da Fundação Seade e Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). “Em julho, havia 2,44 milhões de pessoas desempregadas no país, 14 mil a mais que em junho”. TEIXEIRA, Maíra. Desemprego no País fica estável em 11%. **Folhapress.** In: **Gazeta de Alagoas.** Economia. Qui., 01 set. 2011, p. A 10.

Entretanto, os dados atuais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>184</sup> apontam que a taxa de desocupação crescente, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 1: Taxa de desocupação - dezembro de 2009 a janeiro de 2011



Fonte: IBGE

Outrossim, o fato é que o processo de reestruturação produtiva existiu e existe no Brasil e segue em curso, porque a tecnologia não para de inovar. Antunes anotou a veracidade da informação como já foi mencionado anteriormente, ao dizer que ela começou no Brasil na década de 1980 quando as empresas adotaram outras de matrizes organizacionais e tecnológicas, as quais redundaram novas organizações, informatizações, sistema de trabalho por tempo e por qualidade até chegar ao processo de difusão da microeletrônica.<sup>185</sup>

Mas é preciso observar a realidade da reestruturação de uma forma global. Assim, previsões de 1995 e 1996, catalogadas por Andrade de várias fontes, inclusive a Oficina Internacional do Trabalho, informam que o processo de supressão de postos de trabalho na Alemanha, EUA e demais países é contado em milhões. Constata-se a impossibilidade do retorno à supremacia do emprego formal e de longa duração, além da realidade que apresenta o fim do trabalho subordinado e surgimento de outras formas de prestação como empregos temporários, precários e de duração parcial.<sup>186</sup> O problema das máquinas inteligentes ligado às reestruturações administrativo-tecnológicas reduzem a presença do humano.

Tal percepção não passou despercebida em Rifkin, quando disse que, por ano, as corporações, obviamente na época em que fez seu trabalho (2004), estavam eliminando 2 milhões de empregos e isso era extensivo em maior ou menor grau às fábricas de componentes automotivos, as gigantes de eletrônicos, com tendência sempre a crescer. Mas o

184 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1827&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1827&id_pagina=1)>. Acesso em 02 ago. 2011.

185 ANTUNES, Ricardo. Op. cit., 2006, p. 17.

186 ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **Direito do Trabalho e pós-modernidade**: fundamentos para uma teoria geral. São Paulo: Ltr, 2005, p. 48-49.

contraditório nos dados apontados é que quando mais se demite, as receitas das empresas aumentam.<sup>187</sup> Castells, percebeu o fato nas suas pesquisas quando articulou:

[...] se nos concentrarmos nos Estados Unidos, onde a crise teve início, veremos que, entre 1998 e 2008, o crescimento cumulativo da produtividade chegou a quase 30%. Todavia, por causa de políticas gerenciais míopes e gananciosas, os salários reais só subiram 2% durante a década e, na verdade, a remuneração semanal dos trabalhadores formados no ensino superior caiu 6% entre 2003 e 2008.<sup>188</sup>

O interessante é que o processo de substituição do trabalho humano na produção não é recente. Talvez venha de datas imemoriais. Assim, um dado plausível é observar a História: os homens trabalhando para a sua subsistência; depois, eles colocando outros para trabalharem em seus lugares; em seguida, excluindo esses outros para substituir por animais; posteriormente, deslocando estes por máquinas, mas que precisavam de outros homens para manipular e, a fase atual: substituem máquinas por outras inteligentes que dispensam completamente esses outros homens que ficaram. Dito de outro modo por Castells, com base em vários pesquisadores como Jones (1982), Lawrence (1984), Cyert e Mowery (1987) e outros, “[...] a experiência histórica mostra a transferência secular de um tipo de atividade para outro à medida que o progresso tecnológico substitui o trabalho por ferramentas mais eficientes de produção”.<sup>189</sup>

Assim, nesse sentido, dados de economia do Wall Street Journal dizem que a reengenharia corporativa dos Estados Unidos poderia eliminar entre 1 milhão e 2,5 milhões de empresas por ano.<sup>190</sup>

As notícias de jornais, revistas e internet na sequência realçam as contradições do sistema. A reportagem do Jornal Gazeta de Alagoas sob o título “Robôs-guias substituem recepcionistas” é, no mínimo, impactante. A matéria trata de informar que a utopia futurista está próxima da realidade na “Ciudad do Grupo Financeiro”, a megasede do Grupo Financeiro na Espanha. Lá se registrou que robôs-guia, paredes interativas com telas sensíveis ao toque, e

---

187 RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**: contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo: M.Broks, 2004, p. 4.

188 CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer e Klaus B. Gerhardt. (colaborador). v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. V.

189 CASTELLS, 2010, p. 316.

190 Citado por RIFKIN, Jeremy, 2004, p. 7.



uma maquete pela qual o visitante navega graças à realidade aumentada proporcionam atendimento sem a necessidade da interação humana de trabalhadores daquela instituição.<sup>191</sup>

A Revista Veja, por sua vez, traz uma reportagem sobre computação e o mundo do trabalho.<sup>192</sup> Em 05 de maio de 2010, foi publicada uma matéria com o título “A língua do Google”. O texto faz referência à criação de um comunicador universal com possibilidade de substituir com perfeição os tradutores e professores de idiomas. A matéria ainda cita o desenvolvimento de aperfeiçoamento de um programa que converte com excelência voz-em-texto e vice-versa. É o fim dos digitadores.

Com a introdução da inteligência artificial, é possível criar biblioteca infinita de publicações e a pessoa pode fazer leituras sem sair de casa. É um possível adeus aos bibliotecários e, quiçá, das próprias bibliotecas no sentido de espaço físico e compartimento de livros. Eis o “paradoxo da modernidade”, conforme salientado pelo articulista Petry. A tecnologia é neutra, mas o acúmulo de conhecimento explica a velocidade geométrica das novidades.<sup>193</sup>

Outra reportagem do site da BBC Brasil, de 03/04/2009 é inusitada.<sup>194</sup> Trata a matéria da criação de um robô-cientista capaz de fazer novas descobertas, segundo seus criadores. Tal robô foi batizado de Adam e ele conseguiu elucidar o papel de alguns genes de energia biológica de micróbios. O resultado foi comprovado por cientistas humanos para diferenciá-los do cientista-robô, diga-se de passagem. A sua habilidade é tal que consegue realizar experimentos moleculares sem ajuda de humanos e até de maneira mais aplicada. Avança, então, a tecnologia para uma atividade eminentemente científica.

A reportagem, sob o título de “Corrida pela automação”, trata de uma aposta das grandes redes de farmácia no Brasil, na distribuição de medicamentos, perfumaria e produtos de conveniência.<sup>195</sup> Cada produto recebe um leitor de código de barras e o empresário pode saber todo o seu percurso, com separação e controle de estoque, com taxa de erro próxima de zero. A matéria informa que houve aumento de produtividade em 50% em toda a linha. A

---

191 GAZETA DE ALAGOAS. Robôs-guia substituem recepcionistas. Maceió (AL), quarta-feira, 02 jun. 2010. **Gazeta Digital**. Disponível em: <[http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto\\_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02](http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02)>.

192 FRANCESCHINI, Daniel; GOULART, Nathalia. A língua do Google. **Revista Veja**. Ed. 2163, ano 43, n. 18, 05 mai de 2010, p. 122-131.

193 PETRY, André. Nossa melhor aposta. **Revista Veja**. Ed. 2163, ano 43, n. 18, p. 132-135, 05 mai de 2010.

194 VICTORIA, Gill. Cientistas britânicos criam o primeiro cientista-robô. **BBC Brasil**. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403\\_robocientistaukfn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403_robocientistaukfn.shtml). Acesso em 15 out. 2010.

195 **Inam.com.br**.

Disponível em: <[http://www.inam.com.br/logística/arquivo/PDF\\_REPORTAGENS/SEI](http://www.inam.com.br/logística/arquivo/PDF_REPORTAGENS/SEI)>. Acesso em 28 ago.2008

reportagem confirma que a rede Pague Menos, a maior do Norte e Nordeste do Brasil, tem 90 pessoas em cada turno e são três turnos que fazem esse serviço de distribuição manual. É o fim dos estoquistas.

Outros dados estarrecedores são citados por técnicos do DIEESE<sup>196</sup> sobre a indústria automobilística, setor bancário e setor agrícola no Brasil, e vale a pena serem citados. O primeiro segmento em 1990 produziu 914 mil unidades por ano com 117,4 mil trabalhadores, mas, em 2007, a produção foi de 2,97 milhões de veículos com redução de trabalhadores para 104,2 mil. O segundo segmento cresceu na ordem de 32%, mas o setor de empregos bancários foi na ordem de 6,8%. No setor agrícola, há informação de que uma colhedeira mecânica até 1975 colhia 300 toneladas de cana crua por dia, mas em 2005 passou a cortar 800 toneladas. O significado disso é que, a depender da região canavieira, uma máquina pode substituir de 80 a 100 homens.

Entretanto, há sempre estudiosos que discordam que existe esse problema da automação, desemprego e desequilíbrio social resultantes de introdução de novas tecnologias. É salutar ouvi-los pelo bem da honestidade científica e para formar o contraponto para o desenvolvimento desta investigação. Castells cita estudos revisionais da literatura da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de Raphael Kaplinsky (1986), John Bessant (1989) e suas próprias análises. O debate foi construído a partir de constatações de níveis de processo da automação na fábrica, na empresa, na indústria, na região, nacional e de paradigmas alternativos. Observaram que os estudos quantitativos apontam significativa dispensa de mão de obra, mas no âmbito nacional os empregos se recuperam. Salientam que os temores de desemprego generalizado foram infundados, pois, enquanto alguns empregos são extintos, outros são criados com novas características. Apontam que o padrão é de perdas e ganhos, mas no geral o que se tem é indeterminado, ou seja, o nível de emprego é atingido no nível mínimo.<sup>197</sup>

Castells cita outros estudos. Agora de vários países, sejam de institutos, sejam de Estados, sejam de pesquisadores e dele próprio.<sup>198</sup> O Instituto Japonês de Trabalho diz que a introdução de novas tecnologias não causou redução da força de trabalho. Na Alemanha, o ministro da pesquisa e tecnologia encomendou um estudo e este não permitiu uma conclusão segura a respeito, mas detectou que o que traz impactos no trabalho é o “contexto” e não os

---

196 AUGUSTO JUNIOR, Fausto; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. Subsídios para a regulamentação da automação no Brasil. **Âmbito-jurídico**. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?=-revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4831](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?=-revista_artigos_leitura&artigo_id=4831)>. Acesso em 19 abr. 2011.

197 CASTELLS, 2010, p. 321-322.

198 Ibidem, p. 322-325.

avanços tecnológicos em si. Além disso, estes são aceleradores de tendências com substituição de empregos que não exigem qualificação e que há aumento da produtividade a longo prazo, o que necessitaria de criação de empregos. Nos Estados Unidos, aquele sociólogo diz que Flynn analisou duzentos estudos de impactos das inovações e obteve resultados variáveis, ora de eliminação de empregos de alta qualificação e criação de empregos de baixa qualificação, ora do oposto. Outros dados nos Estados Unidos apontaram ora redução de emprego, ora reinserção na força de trabalho. No Reino Unido, pesquisa de Daniel (1987) revelou que o impacto da tecnologia sobre o emprego nas fábricas e escritórios teve efeito mínimo. Dados colhidos por Wanabe sobre robotização na indústria automobilística japonesa, francesa, italiana informam que a perda do emprego foi de 2% e 3,5%, sendo que no Brasil o feito foi quase nulo no nível de emprego e nível de produção. Outras pesquisas na Espanha, desenvolvidas pelo próprio Castells na década de 1980, não encontraram variação estatística no emprego e no nível tecnológico dos setores industrial e de serviços.

Expõe Castells:

Em resumo, parece que, como tendência geral, não há relação estrutural sistemática entre a difusão das tecnologias da informação e a evolução dos níveis de emprego na economia como um todo. Empregos estão sendo extintos e novos empregos sendo criados, mas a relação quantitativa entre as perdas e ganhos varia entre empresas, indústrias, regiões e países em função da competitividade, estratégias empresariais, políticas governamentais, ambientes institucionais e posição relativa da economia global.<sup>199</sup>

Pesquisas outras podem confirmar o que Castells está dizendo. A Revista Veja, com base no estudo da Consultoria Inglesa FastFuture, em trabalho intitulado “The Shape of Jobs to come”,<sup>200</sup> aponta “[...] 110 carreiras cujo ponto em comum é o fato de serem fundamentadas e terem surgido na esteira da inovações e dos avanços científicos. A maior parte delas se concentra nas áreas como internet, meio ambiente, demografia e tecnologia.”<sup>201</sup> As características das novas carreiras representam “novo emprego” que exige especialistas, conhecimentos específicos e profundos em determinada área, além de não precisar existir necessariamente diploma ou pós-graduação, embora estes representem o mínimo vital na maioria das atividades.<sup>202</sup>

---

199 Ibidem, p. 328.

200 “Como serão os empregos”? Tradução livre do pesquisador.

201 GUIA VEJA. Novas Profissões. **Revista Veja**. São Paulo, Ed. 2222, ano 44, n. 25. 22 jun.2011, p. 118-119.

202 GUIA VEJA, p. 119.

Santos e Silveira também confirmam as tendências quando dizem: “Novas necessidades produtivas e novas formas de dividir social e territorialmente o trabalho aumentam as necessidades de cooperação, criando, paralelamente, profissões novas, sobretudo a partir da década de 1970.”<sup>203</sup> Foram assim surgindo profissões que exigiam especialização e que tivessem aptidão para trabalhar os novos mecanismos técnicos. Assim, são apontados por Santos e Silveira as novas profissões: (1) na área de telecomunicações: pesquisador de telecomunicações, operador de telemarketing, técnico em equipamento de comutação eletrônica, técnico de manipulação do tráfego eletrônico; (2) no setor financeiro: operador de câmbio, analista de câmbio, operador de produtos financeiros, operador financeiro, analista de crédito e cobrança, corretor de ações, corretor da bolsa de valores, corretor de fundos públicos; (3) setor informacional: processador de dados, publicidade, propaganda, designers, preparação de exposição, feiras e outros ligados, essencialmente, a profissões que desenvolvem tecnologias da informação.<sup>204</sup>

Portanto, foram focalizados os problemas, as suas justificativas e seus contrapontos, por conseguinte, cabe esboçar as principais diretrizes para uma tomada de posição.

### **3.3 Por que castells, as pesquisas que fez e pesquisadores correlatos estão equivocados em parte?**

São quatro ordens de razões que podem demonstrar que Manuel Castells (2010; 2003) e pesquisas correlatas estão equivocados em parte. Diz-se, assim, parcialmente, pois são fatos e contra estes os argumentos enfraquecem, exceto se contrapostos com outros fatos. É o objetivo desse tópico.

As razões dos equívocos são classificadas em: uma no aspecto quantitativo e três no qualitativo, quais sejam: (1) razões que dizem respeito a tendências a partir de projeções; (2) razões de associação duvidosa de um padrão entre tecnologia de informação e emprego, quando deveria ser em relação à tecnologia de informação e perda de função dos trabalhadores; (3) razões da relação entre o *homo laborans* e o *homo faber* e (4) razões de uma ideologia de proteção do trabalho e do trabalhador.

---

203 SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura Silveira. **Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.** 15. ed. São Paulo: Record, 2011, p. 220.

204 Idem. *Ibidem*, p. 220-221.

### 3.3.1 Razões pela adoção de tendências a partir de projeções

Aquele sociólogo reconhece que trabalhou com tendências, projeções, de modo que lidou com variáveis incertas, apesar de reconhecer que adotou modelos razoavelmente sofisticados para deduzir que a transformação tecnológica aumenta os empregos com a melhora da produtividade.<sup>205</sup> As pesquisas deveriam ser entabuladas no sentido de dizer se os empregos se recuperaram efetivamente naqueles âmbitos atingidos pelas reestruturações organizacionais tecnológicas. Não foi isso que se viu nos dados apresentados no item precedente, quando, por exemplo, a indústria automobilística pode produzir mais carros com menos mão de obra, ou os bancos podem operar sem qualquer necessidade da presença humana.

Assim, refletir que haja uma demanda compensatória é tomar como ponto de partida uma supersimplificação das mudanças organizacionais de longo alcance e grande amplitude. Uma metodologia que depende de várias suposições, apesar de importante, não é representativa para detectar o impacto das reestruturações administrativas decorrentes do uso da tecnologia, informática, automação. Por quê? São muitas as variáveis. Uma delas é a econômica. O que dizer, por exemplo, da economia que não cresce e da tecnologia que poupa mão de obra? Há impacto.

Segundo dados da Revista da OIT – Organização Internacional do Trabalho, em sua versão atualizada de tendências mundiais de emprego (TME), publicada em maio de 2009, haverá elevação do número de desempregos no mundo entre 210 a 239 milhões de pessoas. As taxas equivalem entre 6,5 a 7,4%, respectivamente, apesar de ela reconhecer que até 2015 existe uma tendência de criação de 300 milhões de empregos para absorver novos postos de trabalho pelo crescimento da população.<sup>206</sup> Óbvio que nem todo esse desemprego foi resultado das inovações tecnológicas, mas é inferido que há populações de sem-emprego decorrentes dessas reestruturações.

A realidade é pior. Notícia de 28 de julho de 2011 informa que na Alemanha o número de pessoas sem emprego é estimado em 2,9 milhões de pessoas e o índice de desemprego é de 7%, segundo o Escritório Federal de Emprego, apontando como causas a crise de dívida na Europa e nos Estados Unidos e a evolução macroeconômica da China.<sup>207</sup>

---

205 CASTELLS, 2010, p. 324.

206 Trabajo. **La Revista de la OIT**. Impacto de La crises sobre el empleo en el mundo. n. 66. agos. 2009, p. 7. Tradução livre do pesquisador.

207 ÍNDICE DE DESEMPREGO ALEMÃO SOB EM JULHO DE 0,1% PARA 7%. Revista Exame. **Exame abril**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/mundo/noticias/indice-de-desemprego-alemao-sobe-em-julho-0-1-para-7>>. Acesso em 28 jul. 2011.

Outro dado comparativo no espaço da economia mundial ilustra a situação atual de que na Espanha o índice de desemprego é de 20%; Estados Unidos, 10%; Itália, 8%; Chile, 9%; Reino Unido, 8%, França, 10%.<sup>208</sup> Isso é contado em milhões.

A preocupação é tão grande que a Organização Internacional do Trabalho – OIT, na 98ª Conferência Internacional do Trabalho, julho de 2009, formada por delegados de governos, trabalhadores e empregadores, propôs o Pacto Mundial para o Emprego. Trata-se de uma resposta contra a crise, para que os atores sociais adotem propostas de políticas públicas que estejam alinhadas com o Programa de Trabalho Decente da Organização.<sup>209</sup>

Existe, portanto, uma perspectiva de aumento prolongado do desemprego, pobreza e desigualdade. Mas se pode dizer: são decorrentes de crise econômica. Sim, é verdade, mas entre as populações de trabalhadores vulneráveis estão aquelas atingidas por novas rodadas de reestruturações administrativas tecnológicas, ou aqueles trabalhadores pouco qualificados ao nível de informação, tecnologia e conhecimento. O absurdo é pensar que os avanços tecnológicos vão ficar paralisados por causa de crise econômica. Podem até sofrer alguma retração, admite-se, mas a marcha do progresso científico-tecnológico segue seu fluxo independente de vulnerabilidade econômica.

Falou-se no Japão como exemplo de que o impacto da tecnologia não atingiu o emprego. Japão? Ora, este país tem uma cultura paternalista e autoritária para com os empregados.<sup>210</sup> Tal sistema é totalmente diferente do ocidental. Ele adota o trabalho vitalício e, o pior, ofende a dignidade humana, pois, segundo dados de jornais como The New York Times, Washington Post, Los Angeles Times e outros, colhidos no espaço público da Internet, há “trabalhadores de janela”, que são pagos para ficar “olhando” pela janela, ou trabalhadores “intimidados” a fazer tarefas idênticas e sem funcionalidade para a empresa.<sup>211</sup> Castells até admite o sistema Chuki Koyo – poder trabalhar na empresa até a aposentadoria –, pois “[...] dá segurança de emprego por longo prazo à força de trabalho permanente das grandes empresas, embora já sob pressão [...]”.<sup>212</sup> Assim, se manter o emprego dessa forma é “digno”, então, é um sistema de proteção social eficiente e a revolução tecnológica não atinge a população japonesa.

---

208 **Indexmundi**. Disponível em:

<http://www.indexmundi.com/map/?v=74&l=pt> <http://www.indexmundi.com/map/?v=74&l=pt>. Acesso em 28 jul. 2011.

209 OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Cartilha**. Publicação para América Latina e Caribe. Impresso no Peru. 11.out. 2009, p. 2.

210 FOY, Nancy; GADON, Herman. Participação dos trabalhadores: contraste em três países. **Coleção Harvard de Administração**, n. 27. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

211 TRABALHADORES japoneses e suas empresas **Factsanddetails**. Disponível em <<http://factsanddetails.com/japan.php?itemid=908&catid=24&subcatid=156>>. Acesso em 29 jul. 2011.

212 CASTELLS, 2010, p. 339.

Evidente que tal ironia e a realidade sobre o desemprego no mundo não são ainda suficientes para rebater a doutrina de Manuel Castells (2010), afirmando que a automação não causou impacto no emprego. É necessário citar razões de ordem de associação duvidosa de um padrão entre tecnologia de informação e emprego, quando deveria ser em relação à tecnologia de informação e perda de função. Aqui cabe utilizar o próprio sociólogo como exemplo de que produziu textos contraditórios.

### 3.3.2 Razões de associação duvidosa entre uso de tecnologia e perda-recuperação do emprego

Castells, em estudos sobre o trabalho na economia eletrônica, cita duas espécies de empregado: mão de obra programável e mão de obra genérica. Ele diz que o primeiro grupo é de pessoas habilidosas, capacitadas, tendentes sempre a evoluir e aprender a aprender, enquanto que o segundo grupo é formado por aqueles que não têm habilidades especiais no processo de produção, seguem apenas instruções, e podem perfeitamente ser substituídos por máquinas. Ele afirma que no caso de mão de obra genérica isso ocorre porque faltou investimento nela, foi o julgamento da organização social, mas é necessária para a economia.<sup>213</sup>

Esse é o problema. Como? A mão de obra genérica perde a função. Daí que todas as pesquisas sobre impacto da automação devem ser olhadas a partir da perda da função e não do emprego numa economia eletrônica, porque, do contrário, há um enfoque distorcido sobre as necessidades do homem.

Advogar uma nova forma de estrutura social como Manuel Castells (2003; 2010) fez – “a sociedade em rede” – significa admitir que há novos padrões de trabalho por perdas de função quando, por exemplo, existem práticas empresariais de flexibilização, de trabalho em meio expediente, ou temporário, ou por subcontratação. Pode até ter havido emprego, no caso e especialmente, precário, mas não nas mesmas funções e com as mesmas garantias. O próprio Castells admite e se contradiz: “Assim, o novo sistema produtivo requer uma nova força de trabalho e os indivíduos e grupos incapazes de adquirir conhecimentos informacionais poderiam ser excluídos do trabalho ou rebaixados”.<sup>214</sup>

As pesquisas estão totalmente focalizadas no emprego e não nas funções criadas e extintas, por conseguinte, esquecem o homem como centro de uma preferência social, suas necessidades e garantias de um deslocamento de um serviço para outro de modo digno. Nesse

---

213 CASTELLS, 2003, p. 80.

214 CASTELLS, 2010, p. 328.

sentido, pode-se até admitir a retomada do emprego, mas à custa de muito sofrimento e de várias formas não-convencionais dele.

### 3.3.3 Razões da relação entre o *homo laborans* e o *homo faber*

Além disso, é preciso saber de outras razões, como a relação entre o *homo laborans* e o *homo faber*. Tal teoria da relação entre ambos advém de estudos de Hannah Arendt na sua obra “A condição humana” (2010), Domenico de Masi (2000), Paul Singer (2008) e do próprio Manuel Castells (2003). Também, constitui-se numa resposta ao desafio ao paradoxo informado por Andrade: maior produtividade menos emprego pela relação do *homo laborans* e do *homo faber*.<sup>215</sup>

Tal teoria centra-se precisamente em saber que há diferenças de atuação de trabalho no tocante ao *homo laborans* e o *homo faber*, as quais afetam a produção, o modo de trabalhar, de inclusão e exclusão social.

Nesse diapasão, o ponto de partida é a frase cunhada de Locke por Arendt:<sup>216</sup> “trabalho do vosso corpo e obra de vossas mãos”. O homem que trabalha porque necessita do trabalho para subsistência sua e da família é o *homo laborans*. Ele tem necessidade de manter a vida do seu corpo físico, além de reproduzir a própria existência. Por isso que se diz: “trabalho do vosso corpo.” Manter o corpo e reproduzi-lo. Manter a vida e reproduzi-la. Não há como ter trabalho para sempre para este, em virtude das condições de ser ator coadjuvante no teatro social. O *homo faber* é aquele que não trabalha pela necessidade em si. Tem a necessidade, mas ela não é a tônica de sua atividade. Produz outras atividades de aperfeiçoamento da vida, como, por exemplo, máquinas para substituir o trabalho do *homo laborans*, para aumentar a produção, ou para o uso em geral. Há de haver sempre trabalho para esta espécie, porque um ser pensante e o ator ligado essencialmente ao progresso científico-social.

Um reproduz a vida pela necessidade. É escravo da necessidade. Diz-se que não tem liberdade. O outro aperfeiçoa a vida ou constrói algo para o uso e aperfeiçoamento do que existe. A pergunta é: o que está destinado àquele que reproduz? E para aquele que transforma?

---

215 ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. Aula de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Trabalho na sede do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região. Jul. 2009 (Informação verbal). O jurista disse que havia necessidade de se investigar uma teoria da relação do *homo laborans* e do *homo faber*.

216 Apud ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Trad. Roberto Raposo.. Rev. Trad Adriano Correia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 98.



O *homo laborans* está inserido no processo de produção e sua atividade gira em torno de três verbos: fazer, controlar e manter. O processo de mecanização ou substituição dos homens pelas máquinas, ou reestruturações tecnológicas, retirou esse fazer, para registrar o que essas últimas fazem. No segundo momento, retirou o controlar: as máquinas controlam. A atual fase é da manutenção, ou seja, as máquinas (incluam-se programas) não conseguem se manter sozinhas e necessitam de constantes estudos e aperfeiçoamentos. Nesse ponto, ainda há necessidade do *homo laborans*.

Diz-se, então, que entre o fazer e o controlar, acima referidos, houve e há um processo traumático, pois tem continuidade não somente para os trabalhadores, mas para a sociedade. É o problema que questiona essa postura da razão de ser do *homo faber* e expõe as mazelas do capitalismo, como a exclusão social, necessidade de consumo exagerado e dos riscos para a sociedade. Não só por isso. A evidência mais concreta dessa teoria é refletir a que ponto chegou a substituição e ausência do humano para controlar a qualidade dos produtos entregues para a sociedade. No ano de 2010, várias montadoras foram obrigadas a “fazer” um *recall* de milhões de veículos por defeitos de fabricação e com possibilidade de trazerem risco de morte aos consumidores.<sup>217</sup> Esse dado é trazido a este contexto para detectar que o problema significativo de impacto da era da informação, conhecimento e tecnologia atinge não só para os trabalhadores, uma vez afastados da produção, mas a própria sociedade, especialmente porque as montadoras foram um dos setores que mais tem utilizado a mecanização e recursos tecnológicos.

A sociedade hoje pode estar fundada como sociedade do tempo vago, ou seja, aquela em que há predominância do setor de serviços, onde o homem operário (*homo laborans*) está sendo substituído gradativamente pelo homem criador ou criativo (*homo faber*). Esse é um dos efeitos do problema. MASI assim expressou: “Além disso, sempre com base nas estatísticas, constato que, tanto no tempo em que se trabalha quanto no tempo vago, nós seres

---

217 NÚMERO DE MODELOS COM MAIS DE UM RECALL NO ANO SUPERA O DE 2009. **Globo.com** Disponível em: <<http://g1.globo.com/carros/noticia/2010/12/numero-de-modelos-com-mais-de-um-recall-no-ano-supera-o-de-2009.html>>. Acesso em 19 de jun. 2011. Traz a notícia de que 11 modelos de veículos no ano de 2010 foram chamados pelos menos duas vezes para o recall. Outra notícia sobre a Toyota e disponível em <http://carplace.virgula.uol.com.br/recall-toyota-interrompe-a-producao-e-venda-de-oito-modelos-nos-eua-corolla-esta-na-lista/>, informa que a empresa anunciou recall de milhões de veículos e resolveu parar de produzir oito modelos nos Estados Unidos que foram considerados afetados. Registra que o primeiro recall afeta quase 4 milhões de veículos e foi motivado pelo fato de o tapete enroscar e prender o acelerador. A matéria fala sobre a investigação de alguns acidentes com carros da marca nos EUA, que apontou este problema como a principal causa. Outro problema detectado foi no mecanismo dos pedais fabricados por um determinado fornecedor que tende a desgastar-se, o que resulta no endurecimento e num atraso do retorno à sua posição original.

humanos, fazemos hoje sempre menos coisas com as mãos e sempre mais coisas com o cérebro, ao contrário do que acontecia até agora, por milhões de anos”.<sup>218</sup>

Edwards, citado por Singer, vem em socorro dessa teoria da relação do *homo laborans* e do *homo faber*. Ele divide os trabalhadores em primários subordinados e primários independentes. Os primeiros são considerados aqueles de tradicionais ocupações repetitivas, rotineiras e sujeitas ao ritmo das máquinas, afetados pelas mudanças tecnológicas na produção. Os segundos atuam de forma independente ou ritmo autodeterminado e são afetados em menor grau.<sup>219</sup>

Castells percebeu a relação do *homo faber* e do *homo laborans* com outras denominações. Ele teorizou sobre a mão de obra programável e mão de obra genérica, referidas acima a partir de seus trabalhos. Constatou a conexão de ambas e a tendência desta última desaparecer:

À medida que o conhecimento e informação se difundem através do mundo, toda a força de trabalho poderia e deveria se tornar autoprogramável. Mas enquanto as instituições sociais, as prioridades empresariais e os padrões de desigualdade continuarem desiguais, a mão de obra genérica é uma quantidade necessária e não qualidade específica na contribuição decisiva do trabalho para a produtividade e a inovação na economia eletrônica.<sup>220</sup>

Arendth apreendeu bem este fato e acertou quando disse: “O risco de que a emancipação do trabalho na era moderna não só fracasse na instauração de uma era de liberdade para todos, mas, ao contrário, acabe por submeter pela primeira vez toda humanidade ao jugo da necessidade”.<sup>221</sup>

Isso significa que as possibilidades abertas pelo progresso tecnológico foram superestimadas, porque o crescimento das riquezas não se dá de forma linear nos países e exige um contínuo refletir sobre o relacionamento entre trabalho e renda, progresso científico-tecnológico e respeito aos direitos humanos e sociais.

### 3.3.4 Razões de uma ideologia de proteção do trabalho e do trabalhador

Da relação daquela teoria do *homo laborans* e do *homo faber*, para aportar nas razões de uma ideologia que existe para proteção do trabalhador e do trabalho, cabe dizer que Castells e as pesquisas correlatas equivocaram-se. Novamente, em parte. A revolução tecnológica atinge

---

218 MASI, Domenico de. **O ócio criativo**: entrevista a Maria Serena Palieri. Trad. MANZI, Léa. São Paulo: Sextante, 2000, p.16.

219 SINGER, Paul. **Globalização e Desemprego**: diagnóstico e alternativas. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2008, p. 27-28.

220 CASTELLS, 2003, p. 81.

221 ARENDT, 2010, p. 162.

os trabalhadores, não só no sentido subjetivo, mas no objetivo, pois existem razões para a crença de que os empregadores – leia-se: livre iniciativa – não têm interesse de proteger o trabalhador. Este não tem meios de fazer a proteção sozinho. Por último, as razões de que de Estado do Bem-Estar Social instituiu normas e políticas de proteção para gerar trabalho, emprego e renda para o cidadão. As duas primeiras são no sentido subjetivo e a última no objetivo.

Uma evidência real dessa assertiva de que o empregador não protege o trabalhador é encontrada em Castells, quando diz que as mesmas empresas que operam em todo o globo pagam salários diferentes e diminuem a proteção social aos profissionais com a mesma estatura de qualificação profissional.<sup>222</sup>

Isso pode ser contornado com explicações de que os países e sistemas sociais são diferentes, a economia é diferente, ou que é fruto do processo de globalização econômica, mas o certo é que os produtos efetuados por aqueles trabalhadores das mesmas empresas são consumidos do modo igual pelas pessoas do globo.

Veja-se que há todo um debate com a introdução de tecnologia da informação, seja pela mecanização, seja pela automação, que transformam o trabalho humano e impõem questões de alta relevância, como redução de quadro, reestruturação, qualificações e requalificações, produtividade enxuta, administração flexível, etc.

Pergunta-se: onde estão os empregadores nesse contexto? Estão fora, exceto para serem obrigados a custear programas de trabalho, emprego e renda, o que já é positivo. Entretanto, a classe empresarial induz práticas de modificações, as quais, até certo ponto, são naturais, pois decorrentes do progresso e transformação do processo do trabalho.

Também, registre-se que é boa a substituição de tarefas rotineiras e repetitivas por execução por máquinas; no entanto, no contexto social entre capital e trabalho, as decisões específicas da administração das empresas atuam para mudar a forma do processo de trabalho sem a preocupação das consequências para com os trabalhadores. Evidência disso é dada por Castells com base em estudos de doutoramento de Castano sobre o sistema bancário espanhol. Diz ele que a maior parte das rotinas encontra-se automatizada (caixas eletrônicos, serviços de informação por telefone, banco eletrônico), enquanto que “[...] os bancários restantes trabalham cada vez mais como vendedores, para oferecer serviços bancários aos clientes, e como controladores de reembolso vendido”.<sup>223</sup> Outros estudos, em países como Estados Unidos, França e Itália, mostram que todas as reestruturações não foram para aumentar a mão

---

222 CASTELLS, 2010, p. 303.

223 CASTELLS, 2010, p. 313.

de obra,<sup>224</sup> ou seja, generalizado é o fato de que todas as reestruturações com base em transformações tecnológicas foram feitas para economia de mão de obra ou redução de custos, impuseram multifuncionalidade aos trabalhadores e redefiniram cargos sem melhoria salarial.

O ponto crucial nessa estrutura de ideologia é que os empregadores racionalizam suas forças de trabalho para, principalmente, reduzir o número de funcionários, seja por motivo de novas tecnologias, seja para colocar mais jovens com salários menores, seja para tornar mais curto o “apogeu” da vida profissional.<sup>225</sup> Assim, pressionar salários e condições de trabalho é uma tendência dos empresários para aumentar mão de obra sem necessariamente criar empregos. Não é para registrar que são vícios da liberdade econômica dos tempos modernos. São tendências que provocam desigualdade, principalmente quando encontram o trabalhador não adaptado.

Em outra linha de argumentação, do ponto de vista do próprio trabalhador há razões para a crença de que o arcabouço doutrinário e legal construído em seu favor decorreu do pensamento de equilíbrio de posições econômicas, entre ele e o empregador, por meio de garantias. Há um reconhecimento sociológico e político de que ele é fraco ou não tem meios para fazer a sua a proteção de forma solitária. Pode até haver igualdade nos moldes jurídicos, mas não de forças. É por isso que o Estado preocupa-se com os trabalhadores, com o trabalho em si e suas condições. Nesse contexto, é salutar que se registre que o Direito do Trabalho é fruto de reação contra explorações dos assalariados por empresários.<sup>226</sup>

Ainda no segmento de razões de uma ideologia de proteção do trabalhador, resta chamar atenção para uma tendência da modernidade de se falar muito em políticas públicas para atender necessidades sociais e efetivar os direitos de cidadania.<sup>227</sup> Em se tratando, então, de revolução tecnológica, por que o Direito Constitucional preocupou-se em comandar um programa para o Estado nos termos do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna? Como explicar tantas políticas como de autoemprego, oferecimento de microcrédito, de Seguro-Desemprego, de economia solidária e social? Não deixa de ser curioso considerar argumentos que o emprego e o trabalhador não são afetados pela era da informação, conhecimento e tecnologia.

A História aponta que capital e trabalho têm relações contraditórias e a política pública atua com natureza de ‘decisão’ para equilibrá-las. Ora, se ela, a política, constitui-se no plano e a norma programática, que é a sua base, também é um plano, então, fica claro que é uma

---

224 *Ibidem*, p. 313.

225 CANOY, Martin, apud CASTELLS, 2010, p. 348.

226 SÜSSEKIND, 2010a, p. 13.

227 PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas & questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 163.

categoria jurídica e não só pode, como deve ser exigida. Para o direito, assim, esta é a dificuldade maior dos juristas, de saber justamente o dever ser das políticas públicas: se ele está presente no artigo que disciplina o programa público, ou se ele próprio todo formatado já constitui o dever ser, ou, então, se algum conteúdo dentro dele pode ser. Bucci disse: “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.<sup>228</sup>

Além disso, ressalte-se que tais programas sociais ligados ao trabalho, emprego e renda são justificados, porque: “Gira o direito do trabalho em torno da ideia de dignidade da pessoa humana, em qualquer de suas manifestações, por mais material e grosseira que seja a ocupação realizada”.<sup>229</sup> No mesmo sentido, Sússekind, com acerto: “Relevante é não esquecermos que o homem deve ser sempre o centro e o fim de qualquer sistema social e que a Constituição brasileira inclui a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (art. 1º, III e IV).<sup>230</sup>

### 3.4 Análise crítica e a abertura para o estudo de políticas públicas

Concorrem para a análise deste capítulo duas teorias distintas, mas que abrem flanco para uma tomada de posição. É um debate acadêmico sobre realidades com pontos que até se aproximam, mas há uma reivindicação de que existe o problema de impacto de automação ou reestruturação decorrente da era da informação, conhecimento e tecnologia no emprego, no trabalhador e condições de trabalho. Talvez porque as mudanças propostas pela livre iniciativa no ambiente de trabalho pressionam o trabalhador, uma vez que estão na sua dianteira em termos adaptativos.

Ora, também numa visão dialética de um espírito crítico e autocrítico, se houver aceitação da posição de Manuel Castells (2003 e 2010), não tem qualquer razão de ser o dispositivo constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna. Da mesma forma: aquela máxima de que o direito não tem palavras inúteis é falácia. Igualmente, é contradição dizer que o problema não existe, pois há muita política de distribuir renda, trabalhar o auto emprego, incentivar a economia social, solidária e assim por diante.

---

228 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In. \_\_\_\_\_. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 3.

229 MORAES FILHO, Evaristo de. **Tratado Elementar de Direito do Trabalho**. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960, p. 80.

230 SÚSSEKIND, 2010a, p. 12.

O interessante é que os argumentos lançados pró e contra são no conjunto de situações concretas e não de fórmulas especulativas, pois há o trabalho com realidades de mudanças, até porque os avanços tecnológicos são velozes.

Com efeito, Manuel Castells (2003 e 2010) diria que essa monografia é questionável e precisou fazer acrobacias intelectuais para justificar os pontos de vista. Isso, de fato, intraquiliza, incomoda e assusta as posições adotadas em torno da interpretação constitucional do referido enunciado normativo e de que o problema existe. Mas, por outro lado, ele talvez concordasse na insistência da investigação, principalmente porque o ser humano não pode ser tratado como máquina, descartável e reutilizável ao mesmo tempo, ou com um só pensamento. E porque também há pesquisadores que defendem posições totalmente contrárias, como este, por exemplo, que diz que o emprego está acabando. Diz Codo:

Embora ainda existam alguns empregos remanescentes, o que se vê é que o emprego está gradualmente acabando, definido como um modo de trabalhar que implica jornada de trabalho definida, um salário e a divisão entre planejamento e execução.<sup>231</sup>

Vale também à pena citar Singer quando diz que o desemprego é apenas a ponta de iceberg maior: a deterioração das relações de trabalho.<sup>232</sup>

Veja-se que não se trata de interpretar o mundo social, mas de verificar que ele se encontra em transformação. Nisso, o trabalho vai se recuperar e, de fato, a História mostra que o homem-trabalhador, o trabalho, emprego, ocupação passaram por várias revoluções industriais e sobreviveram. O que se observa, entretanto, é o que Forrester disse num tom tão crítico sobre a sociedade e os desempregados: “Uma sociedade retraída que ergue uma vidraça cada vez menos transparente para não ver vidas sofridas ou excluídas, mas elas estão em toda parte, incluídas, mas em descrédito, incômodos e supérfluos a fazerem uma pergunta: “será ‘útil’ viver quando não se é lucrativo ao lucro?”<sup>233</sup>

Mas há uma diferença gritante do passado para a época atual em termos de concepções. Não há necessidade de tanto sofrimento, pois a modernidade vive o que Mello disse sobre a ordem jurídica: o edificar o ser humano como fim último do direito e trabalhar pela elevação de sua dignidade a comandar o comportamento do Estado.<sup>234</sup>

---

231 CODO, Wanderley. Agenda para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil do Século XXI. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia (Orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: LTr, 2010, p. 195.

232 SINGER, Paul, 2008, p. 7.

233 FORRESTER, Viviane. Op. cit., 1997, p. 15.

234 MELLO, Marcos Bernardes de. 2008, p. 81-82.

Nesse particular, cabe chamar atenção para a inegável ajuda aos trabalhadores em situação de desemprego dos programas sociais de trabalho, emprego e renda desenvolvidos pelos governos e entidades sem fins lucrativos, o que vem em atendimento às exigências constitucionais para que o Estado torne mais efetivos os direitos fundamentais. É a evidência das evidências de que o problema existe e é considerado. Nesse aspecto, ao invocar a dimensão objetiva, ele tem o dever de assistir a pessoas em necessidades, garantir prestações, criar espaços para o desenvolvimento delas, além de atuar progressivamente em efetivar os direitos sociais. Ou, a dimensão subjetiva, de trabalhar o homem no sentido de proteger sua posição jurídica de que possa se autodeterminar e ter uma abertura de possibilidades no seu viver,<sup>235</sup> como realização do direito ao trabalho. O catálogo de direitos sociais na Carta Magna de 1988 (art. 6 a 11) visa à igualdade efetiva e não apenas jurídica.<sup>236</sup>

As políticas públicas que serão investigadas no próximo capítulo trazem disposições e vantagens para o trabalhador no sentido de ampará-lo no desemprego e construir o processo adaptativo, especialmente numa época de valorização intensa da informação, do conhecimento e da tecnologia.

Lógico que, ao trazer esses programas para uma pesquisa e relacioná-las a uma interpretação constitucional de um dispositivo, leva-se em conta a necessidade de dar interpretação e eficácia jurídica e social da norma-principiológica prevista no inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna. Segundo Krell,<sup>237</sup> estudar a eficácia dos direitos fundamentais é o que de mais moderno existe em termos do Direito Constitucional.

Nessa estruturação, estabelecem-se, de logo, novos pontos de partida para esta navegação científica. O escopo de apresentar realidades para seguir o debate sobre o nível de concretização social do direito de proteção do trabalhador nas práticas de várias políticas que combatem o mal do desemprego e dão segurança aos trabalhadores, amenizam perdas e, em termos gerais, reestruturam-no para seguir adiante. Por isso, é necessária uma visão realista da proteção, dita de índole democrática, na qual se reconhece que o significado de proteção dos trabalhadores incorporou-se como tarefa do Estado social e democrático de direito.<sup>238</sup> e onde se caminha, efetivamente para substituir a igualdade meramente jurídica por uma igualdade material.

235 CAVALCANTE, 2008, p. 55-57.

236 SOARES FILHO, José. **Proteção da relação de emprego**: análise crítica em face de normas da OIT e da legislação nacional. São Paulo: LTr, 2002, p. 175.

237 “O moderno Direito Constitucional não está mais centrado na questão de organização e competência dos órgãos estatais, mas passou a focalizar a problemática da interpretação e eficácia dos direitos fundamentais”. KRELL, Andreas. As dificuldades de teorias pré-hermenêuticas com o direito do Estado Social Moderno. **Revista do Mestrado em Direito**. Maceió, v. 2. n. 3, 2008, p. 42.

238 ROMITA, Arion Sayão. **Princípio da proteção em xeque**. São Paulo: LTr, 2003, p. 31.

Os indicativos de programas de proteção do trabalhador informados no capítulo seguinte significam a aceitação de que a ordem jurídica tenta dar exequibilidade ao direito social. Bucci afirma que direito social inexecutável, do ponto de vista jurídico, é o mesmo que tornar inexistente o Estado Social de Direito afirmado no art. 1º da Constituição Federal Brasileira, além de que, se assim fosse possível, a máxima de interpretação de que a lei não contém palavras inúteis seria falsa.<sup>239</sup> Afinal, política tem também essa destinação quando implica resolver conflitos de forma pacífica.<sup>240</sup>

Finalmente, cabe citar Sarlet<sup>241</sup> para justificar o estudo das várias políticas públicas, pois se liga a um problema de correspondência da necessidade de dar uma eficácia ao inciso XXVII do art. 7º, ou seja, tem relação com a força normativa da Constituição.

---

239 BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p. 10.

240 SCHIMITTER, Phillipe C., apud RODRIGUES, Maria M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010, p. 13.

241 SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 243.



## **4 PROGRAMAS PÚBLICOS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA: APONTAMENTOS DE REALIDADES, ANÁLISES, SUGESTÕES E CRÍTICAS**

Foi analisado no capítulo precedente que o problema da automação é controverso, mas se reconheceu que no trânsito entre a perda e a recuperação do trabalho há muito sofrimento, especialmente no processo adaptativo. Daí a necessidade do trabalhador ser protegido pela existência de inúmeras políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

Tais programas são arquitetados para atender diversas populações de trabalhadores, entre elas, aquelas atingidas pelas reestruturações administrativas e tecnológicas. É o propósito, então, desta parte da investigação trazer dados qualitativos e quantitativos de diversas políticas sociais que existiram e existem para conformar realidades e saber se estas têm ligação com os potenciais efeitos jurídicos do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna.

### **4.1 Programas de autoemprego a experiências de financiamento de crédito para criação de negócios**

Políticas de autoemprego são encontradas em vários estados brasileiros e, em geral, são formados por instrumentos de apoio aos trabalhadores atingidos pelas transformações no mundo do trabalho no sentido de oferecer-lhes oportunidades. Isso já marca características sobre qualquer política social sob o signo daquela especificidade: ela é direcionada para certas populações de trabalhadores e constituída para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, existiu um Programa de Autoemprego – PAE, criado pelo Governo do Estado de São Paulo, que foi uma iniciativa exitosa, a qual, na época, atendeu mais de 10 mil pessoas e foram abertas mais de 260 microempresas ou cooperativas que tiveram origem nele. Dados informam que mais de mil pessoas foram beneficiadas diretamente e um sem número de trabalhadores passaram a atuar como autônomos após a participação.<sup>242</sup>

Com efeito, a riqueza dessa política está em descobrir capacidades produtivas e perfis empreendedores para se conseguir o autoemprego. Ora, se há trabalhadores excluídos; se há possibilidade de geração de ocupações produtivas e renda; se há recursos e vocações econômicas da comunidade; se há possibilidade de capacitação profissional; se há possibilidade de acesso a créditos, por que não trabalhar a inserção social de trabalhadores a partir de todos esses mecanismos?

---

242 BARELLI, Walter. Auto-emprego: uma proposta empreendedora para o Brasil. In. SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil: experiências de sucesso**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 139.

A grande contribuição desse tipo de política é, além de combater o desemprego, cumprir a Constituição Federal no que diz respeito ao objetivo da República previsto no art. 3º, III: “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.<sup>243</sup>

A metodologia utilizada para tal política foi a da capacitação massiva criada pelo sociólogo Clodomir Santos de Moraes e reconhecida por várias organizações como a Organização Internacional do Trabalho. Ela trabalha com as seguintes perspectivas: (1) reconhecer que os indivíduos de quaisquer comunidades têm capacidades; (2) reconhecer que existem recursos materiais não utilizados que pode ser desenvolvidos; (3) reconhecer que haja participação dos indivíduos no processo organizacional, de forma democrática, no sentido de desempenho de função empresarial como planificar, dirigir e usufruir de todos os resultados.<sup>244</sup>

A grande novidade desse tipo de política é a mobilização de comunidades. Para isso é seguida a seguinte cartilha de quatro fases. Na primeira, escolhe-se um local, um espaço físico, chamado de LOT – Laboratório Organizacional de Terreno; os técnicos fazem o mapeamento da área em termos de oportunidades de geração de negócios que levam em conta, sobretudo, as particularidades locais; a população é convidada pelos meios de comunicação; ocorrem reuniões em fins de semana para facilitar a participação; os técnicos explicam o programa e deixam equipamentos de capacitação profissional; os técnicos solicitam às pessoas que indiquem locais de capacitação e nomes de pessoas que podem atuar como professores; em seguida, os técnicos desaparecem propositadamente. Logo a confusão irrompe-se e a impressão é a perda de controle da multidão. Porém, logo aparecem participantes tentando organizar os grupos em torno dos equipamentos aludidos.<sup>245</sup>

Daí a primeira lição a apreender dessa primeira fase é que a comunidade pode organizar-se e conciliar interesses para atingir os fins comuns que se pretende sem necessariamente ser conduzida ou manipulada.

A segunda fase acontece com a volta dos técnicos duas ou três horas depois, quando acontecem discussões sobre essa forma de organização, e são formados os grupos para capacitação, definidos os horários, os conteúdos dos módulos e os locais.<sup>246</sup> O aprendizado é o exercício da democracia conduzindo os interesses.

---

243 BRASIL. Constituição da República, 2010, p. 3.

244 BARELLI, 1999, p. 141.

245 Ibidem, p. 142-143.

246 Ibidem, p. 143.

A terceira fase é a da capacitação profissional e tem as seguintes características: (a) não pode ser longa; (b) visa ao potencial econômico da região; (c) visa profissionalizar para o trabalho de forma autônoma; (d) volta-se para o interesse da comunidade.<sup>247</sup> O ensino dessa etapa é a incidência de cursos que atendam as necessidades daquela região.

A quarta e última fase é a do Programa propriamente dito e diz respeito a formar o aluno-empresa, ou seja, que ele gere o próprio emprego ou opere em forma de empresa. Isso acontece a partir do momento em que ele toma consciência de organização; cria a empresa virtual, mas operante; aprende a capacitação empresarial com noções básicas de cooperativismo, trabalho autônomo e de formação de empresas; é orientado por órgãos como SEBRAE – Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa e de crédito popular, como o Banco do Povo, ONGs e outras linhas de financiamento. Ao final do curso, os grupos formados são geradores de empresas ou cooperativas, ou atuam na formação de novas sociedades.<sup>248</sup>

A lógica de tal política é a de que, se existem interesses comuns, pode haver coesão. Esse tipo de pensamento vai ao encontro de cumprir o fundamento da República Federativa do Brasil no sentido da cidadania.<sup>249</sup>

A crítica que se faz a tal espécie de política é a de que não resiste à competição e individualismo, porque nem todas as pessoas estão preparadas para tomar decisões coletivas, de modo que o número de participantes é grande, mas de empreendimentos, pequeno. Assim, se não houver uma ação conjunta, toda política ligada a uma geração de trabalho, emprego e renda pode entrar em crise. Tanto isso é verdade que dados do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE indicam que cerca de 80% desses empreendimentos deixam de operar nos dois primeiros anos de atividade.<sup>250</sup>

Claro que as ações complementares devem existir e são no sentido de apoios técnicos e logísticos aos empreendimentos, como, por exemplo, a implantação de Fundo de Crédito Produtivo Popular, diminuição da carga tributária, reforma de legislação trabalhista e orientação aos pequenos empresários, entre outras medidas.

Em todo caso, o Programa de Autoemprego adotado no Estado de São Paulo, mais precisamente na capital, São Paulo, na época como alternativa viável de geração de emprego e renda, teve números expressivos com custo baixo.<sup>251</sup>

---

247 BARRELLI, p. 144.

248 Ibidem, 1999, p. 144-145.

249 BRASIL, Constituição Federal, 2010, p. 3.

250 BARELLI, op. cit., p. 147.

251 Municípios abrangidos: 84; número de capacitados: 8.323; número de laboratórios organizacionais de terreno: 21; número de técnicos formados: 172; empresas criadas: cerca de 230; postos de trabalho: 1.198; total investido R\$ 3.072.554,64 e custo por aluno formado: R\$ 369,16.7. Ibidem, p. 150.

Por outro lado, no Município de Maceió já existiu programa com grandes semelhanças, chamado Projeto Cidadão. Ele foi desenvolvido pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – CEBELA, e fundamenta-se no seguinte pilar: profissionalizar para gerar renda e emprego.<sup>252</sup> O grande pilar desse programa é a ideia de que a renda traz o trabalho e não o trabalho traz a renda nessa ordem. A natureza dele, político-social, tem como escopo criar atividades econômicas, apoiar geração de renda e assistir à ampliação de ofertas de trabalho. O foco dele, como do PAE – Programa de Autoemprego acima referido, foi de trabalhar “[...] com a comunidade, alternativas de trabalho autogerido ou associado, através de cooperativas ou microempresas”.<sup>253</sup>

A lógica do desenho dessa política pauta-se na noção de que se há geração de atividades econômicas necessariamente haverá mão de obra, mas, para que isso ocorra, passa pelo desenvolvimento de recursos humanos. Seus dois pilares são: estimular a geração de atividades econômicas e desenvolver o associativismo e socialização do trabalhador.<sup>254</sup>

Mas, para que isso se torne realidade, de fato, a qualificação é indispensável tanto para inserir o trabalhador na competição do mercado, como na preparação de técnicos ou instrutores. Ele, o programa em foco, também estuda as demandas e tem ligação com o Plano de Qualificação do Governo Federal.

O seu núcleo básico é dar assistência, considerada a palavra em termos amplos, mas antes se faz necessária a educação para o trabalho. As populações de trabalhadores são indefinidas, ou seja, preferentemente aqueles que participem de formação, qualificação no Programa ou Sub-Programas abrangidos, os quais podem seguir para o mercado formal, podem-se inserir-se como autônomos, podem associar-se como microempresários em alguma associação de produtores, ou ser membro de cooperativa.

As críticas dessa política é que ela se apresenta de modo vago e é parteralista, pois visa conduzir os rumos dos grupos sociais. É uma carta de intenções boas, como criação de Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos, apoio do Banco Cidadão, ouvir as comunidades, uso de unidades móveis, mas se reduz, na prática, em qualificação e treinamento como seus carros-chefe, pois não possui uma ponte de ligação entre essas políticas ativas e formação de microempresas, cooperativas e associações produtivas. Isso porque Roberto Amaral (1999) não traz dados concretos a respeito de sua efetividade.

---

252 AMARAL, Roberto. Projeto Cidadão: a experiência de geração de renda e emprego em Maceió. In. SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil: experiências de sucesso**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 113.

253 AMARAL, Roberto, 1999, p. 114.

254 AMARAL, Roberto. Op. cit., p. 116.

Dizer que o Município de Maceió vai intervir no mercado e criar condições econômicas, aumentar renda coletiva, oferecer oportunidades de trabalho e remuneração é uma falácia, porque ele (o município) não tem esse perfil. Berger e Offe confirmam a assertiva dizendo:

Pelo lado dos domicílios, a inovação evolutiva do mercado de trabalho consiste em que a reprodução individual não está garantida por direitos e obrigações tradicionais, mas dependente plenamente do sucesso de atos individuais de venda no mercado de trabalho. Essa circunstância obriga a força de trabalho ao máximo da intensidade de trabalho e de disposição de adaptações.<sup>255</sup>

Por outro lado, as experiências relevantes de populações de trabalhadores que tiveram acesso a recursos financeiros para criar ou expandir pequenos empreendimentos precisam ser investigadas. Aqui é a gênese do chamado capitalismo social, em que as agendas dos governos e entes não-governamentais atuam em certas áreas da sociedade quando estas apresentam-se viáveis, autossustentáveis e que não tenham qualquer viés assistencialista.

Novamente, a política pública que trabalha naquele sentido de oferta de créditos tem a preocupação de gerar ocupação econômica numa economia que se assenta sobre automação e reduz progressivamente o emprego de mão de obra. Nesse contexto, o desafio político é atuar no setor econômico, porque

A geração de emprego e renda através do fortalecimento dos pequenos empreendimentos locais vem evidenciando-se como a mais consistente e factível alternativa possível de ser engendrada nas economias capitalistas periféricas, sobretudo quando consideramos as limitações e restrições da ação dos seus respectivos governos centrais – âmbitos nacional e estadual – cujo foco de políticas, programas e projetos contemplam os setores dinâmicos da economia, conforme já abordado anteriormente.<sup>256</sup>

Consideram-se os anos 70 como marco para experiências de disponibilização de crédito, mas quem necessita disso precisa de orientação, que pode ser dada por fornecedores, agências de desenvolvimento, bancos, governo e organizações não-governamentais. Tal filosofia de suporte financeiro para o desenvolvimento de pequenos negócios é longa e está presente tanto nos países europeus como nos Estados Unidos e ganha espaço para enfrentar o

---

255 BERGER, Johannes; OFFE, Claus. O futuro do mercado de trabalho: necessidade de complementação de um princípio distributivo fracassado. In.: OFFE, Claus (org.). **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. v. 1. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 85.

256 SILVA, Hélio Eduardo da; OLIVO, Silvio. Crédito e financiamento para criação de negócios no Brasil: análise institucional e proposição de mudanças. In. SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil: experiências de sucesso**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 30.

problema do desemprego, especialmente formar o autoemprego para populações carentes. Tanto é verdade que a própria UNICEF (*United Nations Children's Fund*), em estudos sobre o tema, reconhece que o acesso ao crédito e aos serviços básicos geram capacitação e proporcionam renda.<sup>257</sup>

O segredo do sucesso dessa política de financiamento é combinar crédito, poupança e responsabilidade solidária. É uma espécie de cadeia onde a poupança funciona como que amortizando o dinheiro emprestado, em esquema que garante a sustentabilidade da política. Com respeito ao aval solidário, o grupo compartilha os riscos e gera pressão para o pagamento.<sup>258</sup>

A estratégia do microcrédito no mundo tem produzido efeitos positivos, mas tem problemas como, por exemplo, não haver democracia no acesso, não haver infraestrutura governamental para isso, não existirem capacitações pertinentes para que populações de trabalhadores atuem com base em critérios empresariais, além de exigir uma série de qualidades pessoais desestimulantes dos beneficiários, como, por exemplo, que tenham bens.

Outra crítica que se faz a tal política é que todo o julgamento de conceder crédito é subjetivo e isso envolve algo bem difícil como, de modo geral, reorganizar o sistema bancário e fazer o Estado compartilhar riscos.<sup>259</sup>

No entanto, já existe uma corrente formada pelo Banco Mundial (BIRD), os governos de países desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos, instituições financeiras privadas, Organizações Não-Governamentais que fomentam iniciativas de microfinanciamentos sem necessidade de garantias bancárias.<sup>260</sup>

Já o Brasil instituiu em 1994 um Programa chamado PROGER/MTb – Programa de Geração de Emprego e Renda pelo Ministério do Trabalho em parceria com o CODEFAT – Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo do Trabalhador.<sup>261</sup> O objetivo é promover ações que gerem emprego e renda, mediante concessões de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e agentes da produção da economia informal. Tal Programa tem ponto na área rural e atende aos micros e pequenos produtores rurais com vista a fortalecer a agricultura com base familiar. Sua natureza é de linhas de crédito para quem quer iniciar ou investir no desenvolvimento do seu negócio.

---

257 SILVA, Hélio Eduardo da; OLIVO, Silvio. Op. cit. p. 31-35.

258 Idem. Ibidem. Op. cit., p. 36.

259 SILVA; OLIVO, 1999, p. 40.

260 Ibidem, p. 41.

261 Maiores informações sobre apresentação, estrutura, objetivos no site do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/> Acesso em 15 agos. 2011.

PROGER, então:

É um conjunto de linhas de crédito disponíveis para interessados em investir no crescimento e na modernização do seu negócio, assim como financiar a manutenção de sua atividade. Foca-se em setores intensivos em mão-de-obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento.<sup>262</sup>

Essa espécie de programa tenta aumentar a oferta de postos de trabalho e estimular à geração de renda, onde o acesso ao crédito é simplificado com adoção de juros baixos e prazos compatíveis. O público dele é vasto e atende desde micro e pequenas empresas, como cooperativas e associações de produção, profissionais liberais e empreendedores populares, como trabalhadores autônomos.<sup>263</sup>

Esses programas específicos de geração de emprego e renda voltados para oferecimento de microcrédito e adotados pelo Governo Federal merecem apoio e incentivo para aperfeiçoamentos, pois são positivos.

Cite-se, por exemplo, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o qual disponibiliza atuação para microempreendedores populares com oferta de recursos, apoio técnico às instituições de microcrédito e fortalecimento institucional para prestação de serviços populares.<sup>264</sup>

Para se ter uma ideia da atuação do Governo Federal nessa área de programas e linhas de crédito, basta verificar a tabela que segue<sup>265</sup>:

Tabela 1: Programas e linhas de crédito

PROGRAMAS E LINHAS DE CRÉDITOS	2010		Acumulado 2007 a 2010	
	Quantidade <sup>1</sup>	Valores <sup>1</sup>	Quantidade <sup>1</sup>	Valores <sup>1</sup>
Pequenos empreendimentos	<b>928.834</b>	<b>2.680.338</b>	<b>5.070.756</b>	<b>19.859.881</b>
Micro e Pequenas Investimento	46.158	1.569.410	302.305	10.460.188
Micro e Pequenas Capital de Giro	876.550	954.968	4.725.713	8.670.635
Micro e Pequenas Turismo Investimento	2.534	96.975	9.836	441.085
Micro e Pequenas Turismo	-	-	257	6.507

262 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Informe PROGER**. Mai. 2001, p. 4.

263 Idem, ibdem.

264 **Portal mte**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/pnmpo/esclareca-suas-duvidas.htm#objetivos> Acesso em 15 agos. 2011.

265 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Informe PROGER**. Maio de 2011, p. 25.

Capital de Giro				
Cooperativa e Associações	723	18.643	2.996	70.335
Profissional Liberal e Recém-Formado	241	1.376	9.028	95.505
Empreendedor Popular	1.097	3.715	19.023	79.394
FAT Taxista	1.531	35.250	1.531	35.250
Jovem Empreendedor	-	-	67	981
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>475</b>	<b>2.756.581</b>	<b>4.144</b>	<b>13.698.908</b>
Proemprego	175	70.232	2.235	817.225
Infra-Estrutura Econômica	198	2.292.969	1.483	11.142.540
Insumos e Bens de Capital	102	393.380	426	1.739.144
Construção Civil	-	-	<b>89.357</b>	<b>225.044</b>
Material de Construção	-	-	89.357	225.044
Exportação	<b>111</b>	<b>329.782</b>	<b>813</b>	<b>5.101.365</b>
FAT Exportar	45	326.568	320	5.059.699
PROGER Exportação	66	3.214	493	41.666
Inovação e Difusão Tecnológica	<b>445</b>	<b>123.511</b>	<b>25.417</b>	<b>857.327</b>
FAT Pró-Inovação	78	122.621	314	796.507
Inclusão Digital	-	-	1.872	2.082
Política Industrial	<b>108.293</b>	<b>2.022.170</b>	<b>159.858</b>	<b>12.502.461</b>
FAT Fomentar	107.431	1.959.230	150.236	11.235.629
FAT Giro Setorial	862	62.941	9.622	1.266.832
<b>Totais<sup>2</sup></b>	<b>1.044.038</b>	<b>8.117.786</b>	<b>5.611.731</b>	<b>56.160.291</b>

<sup>1</sup> Valores em milhares. <sup>2</sup> Inclui Programas da Área Rural não citados nesta tabela.

Fonte: Coordenação do PROGER. **Informe PROGER**, mai. 2011.

Não só o governo, mas outros órgãos e entidades atuam nesse sentido. Basta citar o BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Social, por exemplo, que administra programas e linhas de crédito de apoio à criação de pequenos negócios. Há também a rede CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos. Teve origem em junho de 1987 no Rio Grande do Sul e tem apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF, e da ACCIÓN Internacional, uma ONG com sede nos EUA e atuação em vários países, além da Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas do Rio Grande do Sul – ADCE/RS. Essa rede atua para oferecer crédito e apoio técnico-gerencial para criação de pequenos negócios e



já opera em 13 estados do País, reunidos na Federação Nacional dos Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos – FENAPE, com sede em Brasília.<sup>266</sup>

Para se ter ideia dos resultados obtidos, citam-se os números da rede CEAPE na época:<sup>267</sup>

Tabela 2: Rede CEAPE – Resultados obtidos

	<b>1996</b>	<b>Acumulado (1981/96)</b>
<b>1. Pequenos Empreendimentos Apoiados</b>	6.116	16.442
<b>2. Percentual de Mulheres Apoiadas (%)</b>	58	62
<b>3. Valor Total dos Créditos Concedidos (em US\$)</b>	18.007.655	37.326.195
<b>4. Nº Total de Créditos Concedidos</b>	17.677	49.086
<b>5. Valor Médio dos Créditos (em US\$)</b>	1.019	760
<b>6. Nº de Empregos Criados e/ou Fortalecidos</b>	11.834	26.618
<b>7. Valor Médio do Emprego Criado e/ou Fortalecido (em US\$)</b>	1.522	1.402
<b>8. Cursos Ministrados</b>	313	1.838
<b>9. Assessorias Empresariais Oferecidas</b>	18.841	96.988
<b>10. Carteira Ativa (em US\$)</b>	4.999.170	4.999.270

Fonte: FENAPE

Outras organizações de microcrédito operam no Brasil. Uma das maiores é o “Crediamigo” do BNB – Banco do Nordeste do Brasil, com clientes em todo o País onde possui mais de 10 mil clientes ativos.<sup>268</sup> Esse programa e outros similares que povoam o Brasil são importantes na promoção deste desafio da atualidade, de gerar trabalho, emprego e renda, focado em atividades produtivas ou, como é denominado atualmente, de construção do capitalismo em compasso com o desenvolvimento social. Isso significa que combinar ação estatal e privada é fundamental na formação do mercado de trabalho e nas relações daí advindas. Não há, portanto, que se desprezar qualquer ação que dê suporte ao trabalhador no sentido de uma efetiva proteção na era do conhecimento, informação e tecnologia.

É importante registrar que há uma tendência social de inverter a sequência da política social nessa área de trabalho, emprego e renda para renda, trabalho e emprego. Não é o caso do trabalhador dependente, demitido, que logo se transforma em micro-empresário. Há todo um processo operacional de detectar perfis pessoais e fazer o incentivo com oferecimento de

266 SILVA; OLIVO, 1999, p. 44-47.

267 Ibidem, p. 47.

268 MEZERRA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003, p. 89.

linhas de crédito disponível a quem se interessar no crescimento e na modernização do negócio, ou para manter a atividade. Afinal, a realidade informa que as empresas empreendedoras, embora minoritárias, geram 57,4% de empregos e são importantes para geração de empregos no País, segundo levantamento Estatísticas de Empreendedorismo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.<sup>269</sup> Elas, de fato, são grandes geradoras de empresa, pois, como disse Amorim: “As 30.954 empresas brasileiras de alto crescimento foram responsáveis pela geração de 2,9 milhões de novos postos de trabalho entre 2005 e 2008, 57,4% das 4,9 milhões de vagas formais criadas no período”.<sup>270</sup>

#### 4.2 Da política de economia solidária à política de economia social

A política estatal de economia solidária é aquela que atua para proteger populações de trabalhadores que foram ou estão sendo atingidos pela era da tecnologia, informação e comunicação e pelas consequentes reestruturações administrativas, bem como para gerar uma atenção pública para com aquelas ocupações informais.<sup>271</sup> Típico de um dos papéis do Estado Social de fornecer mecanismos de assistência e apoio em dinheiro ou serviços. Segundo Offe, esse é papel do Estado para estabelecer a pacificação, pois: “Esta fórmula de paz consiste, no início, essencialmente na obrigação explícita do mecanismo estatal de proporcionar assistência e apoio (em dinheiro ou em serviços) aos cidadãos que caem na miséria ou sofrem riscos especiais, característicos das sociedades de mercado”.<sup>272</sup>

As contradições sociais são imensas em grupos que trabalham no comércio ambulante, pequenas oficinas, serviços autônomos, incluindo artesanatos, porque eles estão à margem da inclusão social. O ponto de partida são esses grupos que funcionam com cooperação ou autogestão e o ponto de chegada é o voluntariado, ou seja, da economia solidária para a economia social.

Esse trabalho que o Estado tenta apoiar, então, feito de improviso, sem estrutura, sem hierarquia, apesar da presença de relações familiares, fica longe de uma formalidade em termos de organização e procedimentos fiscais, tributários, trabalhistas e sanitários.

---

269 AMORIM, Daniela. Empresas geram 57,4% de empregos. Agência Estado. Rio, RJ. **Gazeta de Alagoas**. Economia. Quin. 01 de set. de 2011, p. A 10.

270 Ibidem. Outros dados da mesma reportagem indicam que o Brasil está entre os Países com mais alto nível de empresas com características empreendedoras, segundo o ranking da OCDE, publicado em 2009.

271 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 90.

272 OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado social moderno. In.: OFFE, Claus (org.). **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro do trabalho na sociedade**. v. 2. Trad. Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, p. 113.

Em termos de política estatal que vá ao encontro deste universo de experiências de trabalho, isso é feito levando em conta o integrar dessas populações numa qualificação socioeconômica com objetivo de amenizar a precariedade e o circuito de empobrecimento. Isso porque as características reprodutivas de tal economia são para a própria sobrevivência.

Por isso, tal política atua em três sentidos sociais. O primeiro é elevar a autoestima individual e fazer o cidadão saber que o Estado preocupa-se com ele. O segundo, fomentar possibilidade de associação de trabalhadores. Terceiro, oferecer condições econômicas para desenvolver outros potenciais.<sup>273</sup>

O interessante que tal demanda por política pública vem no encaixe de outra anterior ligada à economia social. A ideia é a de que os trabalhadores não podiam ser deixados à própria sorte e que o governo precisava ter estratégias. Estas consistiam basicamente em relacionamento de trabalho entre o governo e sociedade civil. Uma espécie de fortalecimento de vínculo. Assim, ganham destaques experiências concretas de capacitação, assessoria, doação de recursos ou cessão de espaço físico de organizações ou entidades religiosas.

Por um lado, a política estatal cuja gestão veio com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, a partir de sugestões do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, tem escopo em estímulos de atividades econômicas para uma melhor produção, distribuição, consumo, poupança e crédito. As populações de trabalhadores beneficiadas, entre outros, estão aqueles com risco de desemprego, os autônomos, os informais, além de empreendimentos como cooperativas, associações ou até aqueles em empresas à beira de extinção ou falência.

O próprio Governo Federal tem divulgado informações na Rede Mundial de Computadores no Portal do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil para explicar as ações da política de economia solidária, numa prova de que leva a sério esse assunto no que diz respeito à criação de possibilidades de geração de trabalho, emprego e renda.<sup>274</sup>

O importante é que essas pessoas e órgãos que estão à margem da formalidade integrem-se a uma proteção onde haja capacitação tecnológica, educação sociativista, enfim, estímulos ao desenvolvimento e integração em termos de valores, financeiros e materiais.

Merece destaque nessa seara do programa, que tem uma área muito densa, as políticas de incubagem de empresas que se realizam por meio de convênios com entidades universitárias que têm uma rede ampla de financiamentos como do Banco do Brasil, Banco de

---

273 BARBOSA, op. cit, p. 104.

274 Para maiores informações vide site: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>. Acesso em 15 ago. 2011.

Desenvolvimento Social. O que significa isso? São incentivos públicos à criação de empresas e têm pilares na difusão, no qualificar a educação e comunicação. Elas se espraiam, por exemplo, por várias universidades que formaram uma Rede Universitária de Incubadoras, bem como nos governos locais como Prefeituras de São Paulo, Santo André, Recife,<sup>275</sup> além de outras capitais do País.

Nessa seara argumentativa, a política de geração de trabalho, emprego e renda com base na economia solidária financia alternativas, principalmente o apoio no campo de crescimento do emprego por meio das micro e pequenas empresas, incluindo agricultura familiar. Ofertar créditos, equipamentos, tecnologias e conectar unidades para comprar, produzir e comercializar são essências estratégicas para combate ao desemprego e promoção da inclusão.

As críticas que se fazem a tal política são muitas, especialmente que a solidariedade é limitada a pequenos grupos e tem pouca influência na organização coletiva do trabalho e na sociedade. Isso acontece porque o tempo social de trabalho e as necessidades do capital não são equacionadas.<sup>276</sup>

Com efeito, por outro lado, a ação estatal pode dissimular a realidade no sentido de apoiar o voluntariado e amenizar lutas pela efetividade de um direito ao trabalho, além de ter pouca repercussão em termos de trabalho. É uma crítica que também cabe neste contexto para apresentar as razões do governo. Elas podem ser muitas, mas, entre elas, a mais relevante é a orçamentária. O governo sozinho não tem recursos suficientes para ajudar todas as classes trabalhadoras desamparadas e estas não têm qualquer controle sobre as oportunidades que são oferecidas ou deixam de ser.

Entretanto, há autores como Paul Singer, que acreditam na economia solidária como luta contra o desemprego na competição sistêmica, ligada por laços de solidariedade. Diz ele: “A construção da economia solidária é uma destas outras estratégias. Ela aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização do trabalho”.<sup>277</sup>

Os argumentos, então, fazem uma ponte da economia solidária para a economia social, principalmente na vertente do voluntariado, justamente porque a socialidade é complexa. Além disso, apesar de estarem bem próximas, as economias solidária e social têm diferenças

---

275 BARBOSA, 2008, p. 122.

276 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho e economia solidária: crítica ao empreendedorismo como possibilidade histórica. In.: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de (orgs.). **Trabalho, território, cultura:** novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007, p. 82.

277 SINGER, 2008, p. 138.

de atuação. Esta última, um programa de economia social, acontece quando se pensa em instituir ou continuar com políticas de salários indiretos, rendas sociais, ajudas de custos e isenções como forma de incentivo de participação na política de economia, agora de forma solidária, no sentido também de amenizar os custos dos programas sociais tradicionais de trabalho, emprego e renda. Óbvio que todas essas ações são infrutíferas se não forem ligadas a recrutamento, treinamento, qualificação.

Nos Estados Unidos há programas federais que têm fins de fazer serviços individuais e apoiar o voluntariado em comunidades locais e em outros países. São citados: *Voluntars in Service to America (VISTA)* – são voluntários que doam suas habilidades a organizações voluntárias e nas comunidades para amenizar a pobreza em troca de remuneração para ajuda de custo; o *Student Community Service Program* – participam estudantes e colegas universitários que recebem subsídios de agências, escolas e organizações para atuarem em creches diurnas, tutoria, prevenção de abuso de drogas e serviços à saúde; O *National Senior Service Corps* inclui o *Retired and Sênior Volunteer Program (RSVP)*; o *Foster Grandparent Program (FGP)* e o *Senior Companion Program (SCP)* – os voluntários têm 60 anos ou mais que recebem subsídios de organizações beneficentes com trabalho voltado para na prestação de serviços comunitários; o *Peace Corps* – integrado por milhares de jovens americanos que se dispõem a trabalhar até 2 anos em outros países, geralmente em comunidades pobres urbanas e rurais; o *National Health Service Corps* – recruta voluntários na área de saúde para atender comunidades carentes; o *American Corps* – fundada pelo ex-presidente do Estados Unidos Bill Clinton em 1993, fornece ajuda de custo a milhares de estudantes para fazerem serviços por dois anos nas áreas de educação, meio ambiente, necessidades humanas ou segurança pública.<sup>278</sup>

Nesse compasso, o que importa é investigar se há retorno nessas atividades em comparação aos programas tradicionais, principalmente se há diminuição da vulnerabilidade de populações de trabalhadores atingidos pelas reformas administrativas decorrentes de tecnologia, informação e comunicações.

Sobre a política em si, no que toca à oferta efetiva de trabalho, não há, apesar de se reconhecer a carga de proteção social. Essa espécie de política, como se viu, não tem unanimidade. Por isso, as críticas são anotadas por Rifkin, como, por exemplo: (1) o governo deseja esquivar-se de suas responsabilidades; (2) influência e poder das grandes fundações sobre os fundos públicos para controle de recursos ao setor voluntário; (3) esforços voluntários fragmentam movimentos políticos por mudanças fundamentais; (4) resistência das

---

278 LEONHARDT, David, apud RIFKIN, 2004, p. 261-262.

peças e de entes sindicais que pensam que a valorização delas acontece apenas quando recebem pelo que fazem e da possibilidade de existir a substituição do trabalho pago; (5) escolhas arbitrárias de pessoas para fazer isso, preferencialmente com credenciais acadêmicas e (6) a política é partenalista, elitista e desmerece as vítimas, porque, embora necessitados, têm direitos constitucionais e não é da caridade a responsabilidade, mas do governo.<sup>279</sup>

Por outro lado, cabe apresentar as soluções propostas por Rifkin. Em resumo: (1) o governo fomenta maior participação no terceiro setor pela dedução do imposto de renda, o que significaria o salário indireto; (2) pagamento de salário social para desempregados desde que obrigados a retreinamentos, especialmente em atividades do terceiro setor; (3) isenções a organizações sem fins lucrativos para ajudar a recrutar e treinar trabalhadores para cargos em suas organizações.<sup>280</sup>

Trazer a questão da viabilidade solidária ou social de uma política de trabalho, emprego e renda é pensar que existe uma cadeia produtiva e um catálogo de preceitos mercantilistas que não podem ser desprezados.

### **4.3 Outras políticas para dar segurança ao trabalhador em face do desemprego e o programa seguro-desemprego**

Pretende-se neste tópico fazer pontuações sobre outras políticas sugeridas para o combate ao desemprego, como a flexibilizadora de normas trabalhistas e a desenvolvimentista, mas sem grandes aperfeiçoamentos, como será explicado. O foco é o Programa Seguro-Desemprego com suas modalidades práticas. No fundo, o que interessa para o direito é adaptar o trabalhador para uso da tecnologia no trabalho, mas sem desprezar os preceitos da ordem econômica, como garantia de renda para sobrevivência e o trânsito de informações entre as classes.

A justificativa advém de Galbraith:

Tecnologia significa a aplicação sistemática de conhecimento científico ou outro conhecimento organizado a tarefas práticas. Sua consequência mais importante, pelo menos para fins de ordem econômica, é forçar a divisão e subdivisão de qualquer dessas tarefas a entrar em suas partes componentes. Assim, e somente assim, pode o conhecimento organizado forçar-lhes o desempenho.<sup>281</sup>

---

279 RIFKIN, op. cit., p. 252-253.

280 Ibidem, p. 256-257.

281 GALBRAITH, John Kenneth. **O Novo Estado Industrial**. Trad. CARVALHO, Leônidas Gontijo de. Revisão: BOCCHINI NETO. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 22.

Desse modo, para a classe trabalhadora, o que faz sentido no empreendimento de uma política pública de trabalho, emprego renda desenvolvida pelo Estado Social e custeada pelos empregadores, é saber aquelas tarefas práticas e aplicar informações organizadas pela tecnologia moderna. Nessas circunstâncias, a ajuda e proteção do órgão estatal nesse campo são mais efetivas num Programa como o do Seguro-Desemprego do que, por exemplo, numa política de flexibilização de normas trabalhistas ou política desenvolvimentista.

#### 4.3.1 Política de flexibilização de normas trabalhistas, política desenvolvimentista e Programa Seguro-Desemprego

Proteger o trabalhador em face da automação resume-se, numa instância pragmática, a um programa contra o desemprego. Antes, porém, de ingressar em estudos sobre a política Seguro-Desemprego, é preciso citar alguns autores que sugerem outras concepções para resolver problema social e, no caso, beneficiam os atingidos pela reestruturações administrativo-tecnológicas. São necessários os apontamentos para, em seguida, fazer o corte metodológico e guiar-se para um programa específico.

Pastore,<sup>282</sup> a partir de leituras de estudiosos sobre o tema, registra que tal dificuldade social, a escassez de empregos para todos, é enfrentada com crescimento econômico, flexibilização dos direitos trabalhistas e educação, no sentido de qualificação profissional para potencial empregabilidade, apesar de considerar que uns acreditam nessas soluções isoladas, outros acreditam na combinação delas.

São bem recebidas outras hipóteses de combate ligadas a certos aspectos particularizados como política de incentivo a uma maior produção, necessidade de agência de colocação de mão de obra, distribuir renda ou dar vantagens a quem contrata, entre outras.<sup>283</sup>

Todas elas têm pontos positivos e negativos, mas o que interessa é fazer uma investigação de uma política que opere no conjunto de modalidades, a qual tenha uma relação com a interpretação desenvolvida no Capítulo 2 desta investigação, primordialmente para traduzir direitos do trabalhador a uma indenização, renda, benefício, que faça formação profissional continuada e que tente dialogar com as classes. Política como essa é o programa de seguro-desemprego. As justificativas são de várias ordens para estudar tal programa, isso em relação a outras políticas e sugestões para proteger o trabalhador em face do desemprego de forma ampla.

---

282 PASTORE, Eduardo. **O trabalho sem emprego**. São Paulo: LTr, 2008, p. 22.

283 ALEMÃO, Ivan. **Desemprego e direito ao trabalho**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p. 11.

Daí que houve ideologia e práticas no Brasil de que um programa de flexibilização dos direitos trabalhistas ou distributiva seria uma iniciativa positiva para dar segurança aos trabalhadores em face do desemprego pelo incentivo de abertura de postos de serviço.

No entanto, as controvérsias sobre ela são abismais. Há autores do calibre de Süsskind que dizem que a revolução tecnológica e globalização apelam para a referida flexibilização. Tal jurista crê que ela deve ser ampliada por meio de convenções e acordos coletivos, com objetivo de preservar o emprego e readaptar o empregado para novas funções na empresa.<sup>284</sup>

Ao contrário, Dallegrave Neto tem razões para acreditar que a flexibilização efetivada numa época do governo liberal não resolveu o problema social: “Ao contrário, em certa medida, agrava-o, porque inevitavelmente importa precariedade das relações de trabalho e exploração nefasta ao trabalhador”.<sup>285</sup>

Dallegrave anota que, desde 1998, inúmeras medidas normativas alteraram as leis trabalhistas e Constituição Federal, sempre com o objetivo de flexibilizar ou mesmo revogar os direitos trabalhistas, mas o que se viu, segundo citações de reportagens feitas por ele, por exemplo, da Folha de São Paulo, foram dados sobre maior número de empregados no setor informal e diminuição do valor nominal dos salários.<sup>286</sup>

Tal jurista aponta as medidas flexibilizadoras efetivadas no Brasil com várias possibilidades: (1) despedidas sem justa causa de forma ampliada, inclusive de servidores públicos concursados, desde que haja procedimento de avaliação de desempenho e sem necessidade de motivação; (2) suspensão de contratos com diminuição de encargos; (3) modalidades de contrato por tempo determinado, sem aviso prévio, sem multa de FGTS, ou por meio de contratos civis e comerciais, a exemplo de cooperativas, estágios, representações comerciais ou trabalho voluntário; (4) alterações contratuais sem ônus, como a reversão de cargo de confiança, o trabalho a tempo parcial e redução de salários mediante acordo coletivo ou convenção coletiva; (5) flexibilização de jornada de forma unilateral pelo empregador com adoção do sistema de banco de horas; (6) diminuição de utilidades e benefícios relacionadas a salário *in natura*; (7) aumento do limite de idade de 18 para 24 anos na feitura de contratos de aprendizagem.<sup>287</sup>

---

284 SÜSSEKIND, Arnaldo. 2010b, p. 326.

285 DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 68-69,

286 DALEGRAVE NETO. Op. cit., p. 68.

287 DALEGRAVE NETO. Op. cit., p. 68.



Desse modo, um programa de flexibilização dos direitos trabalhistas não tem uma relação com segurança em face do desemprego decorrente de uso de tecnologias, especificamente se for lembrando a interpretação desenvolvida no Capítulo 2 desta pesquisa. É incompatível ponderar que excluir direitos significa amparar o trabalhador em face daquele problema social.

Outra proposta de solução do desemprego é apostar numa política de crescimento econômico. Com efeito, essa ideia tem relação com a corrente produtivista ou desenvolvimentista que envolve produção, geração de empregos, renda, consumo e nova produção, mas há dúvidas sobre sua funcionalidade. Alemão teoriza sobre ela quando diz que é circular: “O produtivismo segue o raciocínio circular: produtividade gera emprego, emprego gera renda, renda gera consumo e este, novamente produção. Hoje essa circularidade não é suficiente para manter o pleno emprego, a não ser de forma provisória”.<sup>288</sup>

Ela tem seus aspectos importantes, mas não há como fazer um estudo específico nessa pesquisa, pois seus âmbitos são amplos, apesar de se reconhecer que beneficia os trabalhadores com maior oferta de mão de obra. Ela envolve campos de outras disciplinas como Economia e Administração, especialmente no que diz respeito à produtividade. Assim, foge da temática que se quer abordar a partir do direito e a regulação de condutas no que diz respeito à proteção do trabalhador em face da revolução tecnológica.

Por outro lado, há a razão de fazer um estudo da Política de Seguro-Desemprego de forma mais específica, pois ela tem características especiais de ir mais além de dar renda ao trabalhador, ou seja, ir ou chamar ao seu encontro os empresários e fornecer um processo adaptativo. Daí que é um engano clássico pensar que tal política apenas dar renda ao trabalhador.

Os itens que se seguem têm o escopo de estudar o programa de forma mais aprofundada, pois a estrutura pensada nele é a construção do princípio do Bem-Estar Social no campo das relações capital-trabalho. Tal princípio decorre do reconhecimento de que existe o problema e tenta-se fazer compensações, especialmente o desenvolvimento e efetivação de um direito social ao trabalho.

Pode-se dizer que existem vários motivos que fazem uma pessoa ficar sem emprego, entre elas, por exemplo: desde a sua própria falta de qualificação, uma falha de comunicação entre empregador e empregado, até uma renda que lhe permita articular opções de vida digna e trabalho, ou superar as deficiências na vida econômica do País. Existem justificativas objetivas e subjetivas neste contexto.

---

288 ALEMÃO, 2002, p. 14.

As políticas de emprego são instrumentos de proteção do trabalhador na era da informação. O que são políticas de emprego? Ramos, citada por Koyanagi, responde: “[...] são um conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando o bem-estar dos trabalhadores, ou sobre o nível de emprego, alternado a demanda de forma direta (criação de emprego público) ou indireta (formação profissional)”.<sup>289</sup>

As políticas de emprego são passivas e ativas. As primeiras envolvem o pagamento do subsídio e tendem a atender faixas de trabalhadores desempregados com faixas mais baixas de renda. As segundas promovem o emprego, aumento da empregabilidade, facilitação e estimulação de empregos de qualidade. As ações que tendem a elevar o nível de emprego atuam sobre a contingência de formar profissionais, intermediar mão de obra, apoio aos micro e pequenos empreendimentos, subsídios à contratação de determinada população-alvo e criação de empregos pelo setor público.<sup>290</sup>

Koyanagi reconhece em seus estudos que o Programa Seguro-Desemprego une eficiência econômica e proteção social, especialmente quando:

A política de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE promove gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.<sup>291</sup>

Não custa nada lembrar que os fatos relatados nestas políticas, especificamente esta do Programa Seguro-Desemprego, são importantes para apontar perfis de uma compatibilidade com o inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, especificamente se forem apontados pontos positivos e negativos que redundem num aperfeiçoamento de alguma política, ou numa proposição de uma nova.

Qual, então, o desafio dessa política de Seguro-Desemprego? No máximo, deixar o trabalhador próximo de um emprego. E como pode fazer isso? No mínimo, transformando ou relacionando o trabalhador no elo de uma “cadeia de transmissão” que uma rede,

---

289 KOYANAGI, Raquel. **Programa Seguro-Desemprego:** combinação de eficiência econômica e proteção social. Brasília, 2010. 136 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre As Américas – CEPACC, Universidade De Brasília, p. 38.

290 RAMOS; OLIVEIRA, apud KOYANAGI, op. cit., p. 38.

291 KOYANAGI, op. cit., p. 48-49.

conhecimento e cidadania, pois essa é uma das formas de ficar próximo de um bom emprego.<sup>292</sup>

O itinerário é o de que o trabalhador deve ser habilitado a operar novas tecnologias de produção e isso envolve uma gama de ações, desde o uso do computador, capacidade de atualização permanente, incentivo a múltiplas habilidades, entre outras, tudo para abertura de espaços de trabalho, emprego e renda.

Assim, as reflexões sobre a Política de Seguro-desemprego indicam que ela é capaz de prover assistência financeira ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta. Teve base na Lei n. 7.998 de 11 de janeiro de 1990, modificada pelas Leis n. 8.900 de 30 de junho 1994 e de 10.608, de 20 de dezembro de 2002. Com efeito, o programa é um tratado promocional que versa sobre o direito ao trabalho e a problemática de sua efetivação. Seu modelo organizacional tem base nos seguintes órgãos: Secretarias Regionais de Trabalho e Emprego (SRTEs), Sistema Nacional de Empregos (SINEs), Conselhos Estaduais de Emprego e Comissões Municipais de Emprego. A Lei n. 8.019 de 11, de abril de 1990, estabelece que as ações da referida Política sejam executadas, prioritariamente, com os estados e municípios por intermédio do Sistema Nacional de Emprego, o qual trabalha com o instrumento para a execução de ações chamado de Convênio Plurianual Único (CPU).

Sobre a sua origem, cabe afirmar que o Programa Seguro-Desemprego: “[...] foi delineado no contexto das ações de políticas públicas implementadas em muitos países desenvolvidos em favor do trabalho, emprego e renda e que foram adaptadas para alguns países em desenvolvimento”.<sup>293</sup> É verdade. Estudos feitos em Sistemas Públicos de três Países da OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, Alemanha, EUA e Espanha, por Carlos Alberto Santos, professor de economia da UnB – Universidade de Brasília, para o IPEA – fundação ligada ao Ministério do Planejamento, informam que aqueles Estados administram de forma articulada ou não os benefícios financeiros ao trabalhador, intermediação de mão de obra e formação de reciclagem profissional.<sup>294</sup>

Por isso, diz-se que o desenho de política pública de trabalho, emprego e renda em geral usa instrumentos clássicos combinados com modernos, como, por exemplo: (1)

---

292 SCHWARTZ, Gilson. op. cit., p. 10-11.

293 MARINHO, Danilo Nolasco; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. (Orgs.) **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010, p. 26.

294 BRASIL. Ministério do Planejamento. IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td\\_0511.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0511.pdf). Acesso em 15 jul. 2011.

assistência financeira; (2) fomento de empregos públicos; (3) reciclagem profissional; (4) intermediação de mão de obra e até institutos mais atuais como incentivo ao empreendedorismo e apoio a micro e pequena empresa.<sup>295</sup>

A questão, aqui, então, é perguntar em que circunstâncias a revolução tecnológica prioriza determinados instrumentos de política e outros não? Ora, a ideia inicial é: se ela exige trabalhador qualificado e polivalente, qual deve ser a preponderância de atuação? Uma das saídas plausíveis é o setor de serviços públicos no que diz respeito à política ativa de formação, qualificação social e profissional. Com efeito, o grande desafio da sociedade é uma política de proteção do trabalhador na revolução tecnológica, materializada na forma passiva e ativa, e que venha gerar novos postos de trabalho.

Os títulos que seguem têm, entre outros estudos, sua base sob a ótica do direito a partir da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego.<sup>296</sup> Não se trata de transcrever o que foi examinado, mas analisar as pesquisas de opinião sobre o Seguro-Desemprego, sobre a intermediação de mão de obra junto aos trabalhadores e empregados cadastrados e sobre a qualificação social e profissional.

A análise oferece no objetivo deste tópico novas luzes a partir do Direito, especialmente Constitucional, bem como efetua críticas construtivas no sentido de efetivar propostas de aperfeiçoamento, principalmente porque tal Programa foi avaliado de forma abrangente e datalhada. Foram mais de 26 mil questionários aplicados, entrevistas em profundidade e grupos focais em todas as unidades da Federação, com a participação de professores da Universidade de Brasília e de outras Universidades, além de consultores não acadêmicos com experiência neste tipo de empreitada.<sup>297</sup>

Além disso, há legitimidade em estudar tal avaliação externa, porque houve análise: (1) documental de resoluções, portarias, convênios, propostas de cursos de qualificação; (2) da arquitetura do sistema de informações, como rotinas do sistema, acompanhamento estatístico-gerencial do seguro desemprego e de gestão; (3) de base de dados de órgãos que integram o Ministério do Trabalho e Emprego; (4) de grupos focais de beneficiários, usuários e egressos de qualificação; (5) de entrevistas de gestores e representantes de empregados e empregadores; (5) de estudos de caso; (6) de pesquisas de opinião de trabalhadores,

---

295 AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos, apud FONSECA, Maria Hemília. **Direito ao Trabalho**: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Ltr, 2009, p. 203.

296 Uma obra nesse sentido foi produzida e tem por título “Políticas Públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego”, da Editora Verbis, ano de 2010. Tiveram como organizadores os senhores Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Villamil Balestro e Maria Inez M.T. Walter. O livro é extenso. Conta com 350 páginas.

297 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 29.

empregadores, egressos de programas de qualificação anteriores e beneficiários do seguro desemprego e (7) de seminário nacional realizado em 2009 com participação de representantes do Governo Federal, organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, governos estaduais, institutos de pesquisa e órgãos de controle.<sup>298</sup>

A política estatal referida atende várias populações de trabalhadores, por isso, há necessidade de estudar suas práticas, fazer comentários, críticas e aprofundar-se, tudo para saber os fatos que podem confirmar a interpretação constitucional do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal como efetivada no capítulo segundo deste trabalho.

#### 4.3.2 Proteção como pagamento de benefício: análises quantitativa, qualitativa e crítica

O pagamento do benefício é uma política passiva que tem seus méritos em cumprir o dever ser de várias normas constitucionais, entre elas permitir a existência de uma vida digna e proporcionar o exercício da cidadania no sentido da possibilidade de o trabalhador usufruir o direito à alimentação e de atendimento de suas necessidades básicas.

Os trabalhadores podem contar com uma renda. Ela tem sua raiz na seguridade social e é um dos pilares do programa Seguro-Desemprego. Essa assistência financeira aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa sem justa causa tem seu fundamento no princípio do Estado do Bem-Estar Social e na doutrina da existência de um Direito Fundamental a um valor para sobrevivência digna. Cumpre dizer que o nível de renda importa para a determinação do valor emitido pelo benefício e o tempo de vínculo contribui para o cálculo do valor da parcela e do número das parcelas do Benefício.

De fato, uma política passiva como essa tem sua pertinência, pois ampara no momento em que o trabalhador perde seu posto de trabalho. Num momento crucial de sua vida ele recebe do direito a proteção. É precisamente esse caráter de respeito à dignidade da pessoa que assegura o direito fundamental à assistência, independente de circunstâncias econômicas e sociais.

Quanto à sua eficiência, é sofrível em vários aspectos. Veja-se que é dada uma renda ao trabalhador por um período de três a cinco parcelas mensais a depender do tempo de serviços, sem exigir qualquer contrapartida deste no sentido de obrigá-lo a aperfeiçoar a formação profissional ou arrancar-lhe um compromisso de ficar próximo de algum foco produtivo. Isso faz com que ele, o trabalhador, tenha a tendência de ficar acomodado e até trabalhar clandestinamente, ou seja, sem Carteira de Trabalho assinada. Isso significa duas rendas: uma resultante do contrato dito informal e outra do valor pago pelo Estado. Nesse

---

298 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010. *Ibidem*, p. 61-65.

aspecto, há um desvirtuamento da política por seus usuários. Isso é comprovado pelas entrevistas dos beneficiários do programa que justificavam valor inferior ao salário e que teriam que complementar a renda.<sup>299</sup>

A eficácia de tal programa pelo pagamento de renda, ou seja, a produção de potenciais efeitos,<sup>300</sup> exige um redesenho de sua passividade pura e simples para colocá-la com o caráter tríplice: pagar uma renda, exigir atitudes do trabalhador e obrigá-lo ao cadastramento para possibilidade de dar-lhe segurança pela integração em outras políticas. O problema, então, é de condutas condicionadas.

Essa assertiva vem corroborada com mudanças nas regras do pagamento do benefício desde agosto de 2011. O Governo Federal propôs objetivo, até meados do ano de 2012, de melhoramento em tal prática da política. O que se deseja é o oferecimento de vaga de emprego ao trabalhador na mesma hora em que ele habilite-se com o pedido de benefício. As agências do trabalhador vão operar com cadastros de vagas no sistema integrado, chamado “Mais emprego”. Desse modo, o programa faz o cruzamento de dados de desempregados e vagas disponíveis e o Ministério de Trabalho e Emprego do Brasil visa combater fraudes, assim, ficar sem emprego ou trabalhar sem Carteira de Trabalho assinada deixa de ser opção. Nessa nova sistemática, o trabalhador tem três itinerários: (1) fazer entrevistas de emprego; (2) justificar as recusas de emprego de forma racional; no caso, até três justificativas de recusa de trabalho similar ao anterior ocasiona a perda do benefício; (3) se quiser mudar de profissão, deve participar do curso de qualificação profissionalizante e, assim, continuar receber o benefício.<sup>301</sup>

Aliás, essas novas regras vão ao encontro do cumprimento dos incisos I, II e III do art. 8º da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1980, que trata do seguro desemprego. Diz o aludido dispositivo:

O benefício do seguro-desemprego será cancelado: I – pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior; II – por comprovação de falsidade na prestação de

299 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 95.

300 “Por eficácia jurídica entendemos a capacidade (potencial) de uma norma constitucional produzir efeitos jurídicos”. KRELL, Andreas J. 2002, p. 39.

301 SEGURO DESEMPREGO TERÁ NOVAS REGRAS NO PARANÁ. **Diainfo**. Disponível em: <<http://www.diainfo.com.br/noticia/seguro-desemprego-tera-novas-regras-no-parana>>. Acesso em 03 dez. 2011. Mais informações: GOVERNO DETERMINA NOVAS REGRAS PARA CONSEGUIR O SEGURO DESEMPREGO. **Globo.com**. Governo determina novas regras para conseguir o seguro-desemprego. Disponível em: <<http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1630928-7823-GOVERNO+DETERMINA+NOVAS+REGRAS+PARA+CONSEGUIR+O+SEGURODESEMPREGO,00.html>>. Acesso em 03 dez. 2011. Também: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. Acesso 03 dez. 2011.

informações necessárias à habilitação; III – por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro desemprego; [...].<sup>302</sup>

Portanto, ao retornar aos estudos do benefício, tem-se a dizer que a renda é justificada por dois motivos práticos: necessidade de sobrevivência e dificuldades de reinserção, logo, tal política tem que trabalhar o equilíbrio dessas duas variáveis para se ter o que é justo nas especificidades de cada cidadão. Uma tarefa complexa, mas possível, quando se capta o perfil do sujeito no seu aspecto objetivo e subjetivo. Primeiro, são ações propriamente ditas do Programa, no sentido aqui considerado de renda e aonde o levará. No segundo, dito subjetivo, cabem ações de identificar a categoria de trabalho, o nível de produtividade e saturação dela, situação pessoal, nível de instrução, experiência, tempo de serviço e intenções.

A centralidade desta parte do programa é relacionar a identificação do sujeito, a renda e que ações podem ser mais apropriadas para ele. É a porta de entrada de uma maior efetividade da política. Não se discute a inegabilidade de que o atendimento preferencial ou pontos de partida são os mais necessitados. Devem, sim, ser esses, especialmente no sentido que sejam conduzidos à qualificação apropriada, mas o que interessa é fazer com que o mercado absorva as pessoas num espaço de tempo razoável, especialmente no prazo do benefício.

Outrossim, essa conquista da sociedade brasileira não deve ser restrita ao núcleo formal de emprego, os trabalhadores demitidos sem justa causa e que atendam aos requisitos legais estipulados. Existe uma gama de trabalhadores que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado e estes precisam de respostas das tarefas sociais, por isso, dos atores, agentes, trabalhadores e empregadores, segundo as entrevistas entabuladas a partir da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, reconhecerem a necessidade de haver uma abrangência maior para capturar as novas complexidades do mundo do trabalho, as novas ocupações e diferentes formas de organização.<sup>303</sup>

O fato de que maioria dos recursos do Programa seja canalizada ao pagamento do benefício é um fator negativo e objeto de insatisfação dos seus gestores. A atual divisão de recursos apontou um aumento de 168% no orçamento de 2000 a 2007, enquanto que, no mesmo período, para a Intermediação de mão de obra o aumento foi de 21% e a qualificação

---

302 BRASIL {Leis, etc}. In.: CARRION, Valentin. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho:** legislação complementar e jurisprudência. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 925.

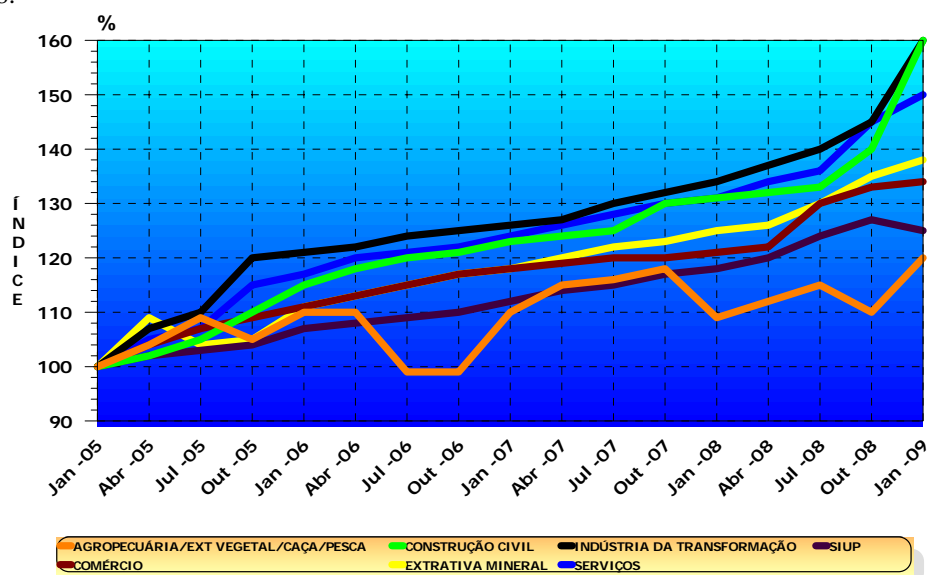
303 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 118.

teve queda de 73%.<sup>304</sup> Isso é uma prova de que a gestão do Programa como um todo fica comprometida.

Com efeito, somente para se ter uma ideia sobre a distributividade dos recursos, pode-se observar que três setores específicos – comércio, indústria de transformação e serviços – juntos, detêm percentual de cerca de 82% dos beneficiários no Brasil durante o período entre 2005-2008.<sup>305</sup>

Mas, de modo geral, a evolução do número de beneficiários por setor (média móvel em 12 meses), entre 2005-2008, é crescente, como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Evolução do número de beneficiários por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008.



Fonte: Base de Gestão do MTE<sup>306</sup>

Merecem destaque os beneficiários do setor agropecuário, incluído a caça e a pesca, pois, por serem atividades sazonais, demandam uma oscilação constante, como infere-se do gráfico a seguir:

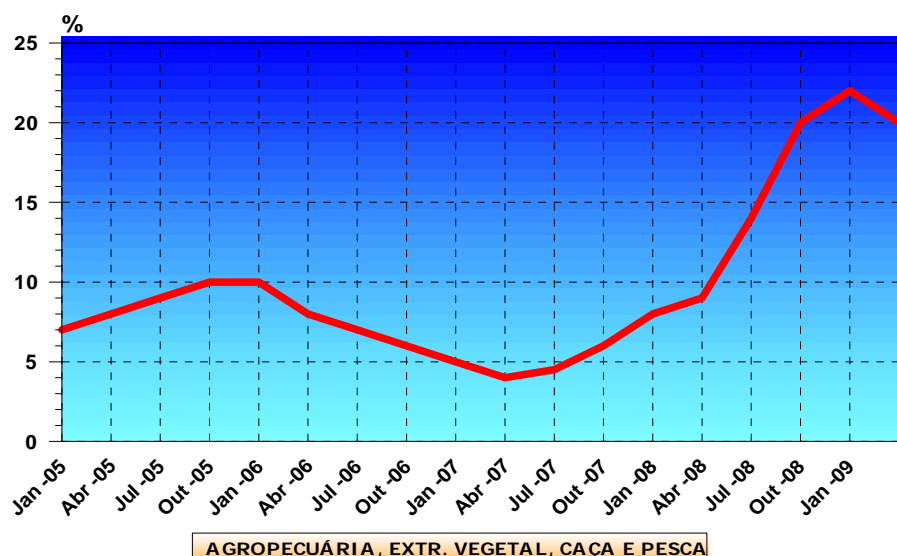
304 PAIVA, apud MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 160-162..

305 apud MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 227.

306 apud MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 229.



Gráfico – 3 Beneficiários/quantidade de trabalhadores por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008.



Fonte: Base de Gestão do MTE<sup>307</sup>

No Estado das Alagoas, por ilustração, também, tal prática do Programa tem um enorme potencial para inúmeros beneficiários, como se percebe da tabela seguinte, em que há pagamentos maiores em alguns meses próximos da metade do ano até o final:

Tabela 3: tabelas e dados: dados do seguro-desemprego no estado de alagoas no ano de 2010<sup>308</sup>

Ano/Mês	Requerimentos	Segurados	Beneficiários	Cheques Emitidos	Cheques Pagos	Valor Emitido	Valor Pago
2010/01	6.296	6.141	6.049	22.124	21.857	13.371.267,24	13.210.823,19
2010/02	5.017	4.922	4.843	20.439	20.158	12.482.765,69	12.304.884,02
2010/03	10.911	10.692	10.581	20.474	20.251	12.487.725,46	12.346.417,86
2010/04	10.397	10.170	10.071	25.024	24.829	15.402.364,97	15.276.234,27
2010/05	9.810	9.586	9.466	36.844	36.602	22.648.309,29	22.490.512,37
2010/06	6.476	6.276	6.182	33.001	32.841	20.017.942,11	19.915.968,95
2010/07	7.145	6.964	6.801	42.703	42.413	25.908.065,79	25.726.321,16
2010/08	6.669	6.507	6.402	32.078	31.654	19.234.953,89	18.982.558,65
2010/09	5.388	5.234	5.103	29.731	29.188	17.769.459,74	17.442.923,91
2010/10	4.949	4.820	4.704	32.244	31.550	19.432.602,49	19.013.209,08
2010/11	6.331	6.195	6.098	23.091	22.661	14.140.615,29	13.881.249,68
2010/12	6.544	6.397	6.302	27.122	26.712	17.201.772,32	16.941.522,57
<b>Total</b>	<b>85.933</b>	<b>83.904</b>	<b>82.602</b>	<b>344.875</b>	<b>340.716</b>	<b>210.097.844,28</b>	<b>207.532.625,71</b>

Fonte: BG/ASTECS/CGSAP/DES/SPP/MTE (2011)

Outras críticas de usuários revelaram problemas com documentação, mau atendimento e a quantidade de parcelas do Benefício. “84% sugeriram que o Benefício deveria se estender até oito”.<sup>309</sup> Apesar das referidas demandas estarem relacionados à gestão, o que interessa para debate é se seria viável estender o prazo do pagamento do benefício, especialmente para

307 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 230.

308 INTERNET. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/> Acesso em 23 nov. 2011.

309 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 44.

309 Ibidem., p. 160.

algumas categorias sofríveis em termos de qualificação e cidadania, como os trabalhadores rurais.

Poder-se-ia até admitir, mas deveriam ser integradas ações de formação profissional e qualificação profissional obrigatórias, sob pena de corte do benefício. Veja-se, por exemplo, como a Espanha pode dar uma contribuição interessante. Existe nesse país um sistema do tipo contributivo para amparar o trabalhador desempregado, próximo do que se denomina seguro. E outro de caráter assistencial. Assim, quando passa o tempo do seguro e ele continua desempregado, então tem direito de beneficiar-se de assistência. No caso, para isso, ele tem uma série de obrigações: (1) manter-se cadastrado no sistema público de emprego de sua região; (2) quando for indicado para uma vaga deve aceitar, sob pena de corte do benefício; (3) também é obrigado a participar de cursos de formação profissional.<sup>310</sup>

Outrossim, é preciso tecer algumas considerações sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Este é um fundo contábil, com natureza financeira, e custeia a assistência temporária dos trabalhadores desempregados como forma de proteção financeira em momento do desemprego. É constituído dos recursos advindos, na sua maioria, dos empregadores.<sup>311</sup>

Ainda, como crítica relevante, é preciso reconhecer que tal política passiva de trabalho, emprego e renda interfere diretamente na intermediação de mão de obra, pois as pessoas que recebem o benefício, logicamente, não têm interesse nesse serviço. No entanto, é preciso reconhecer que é um benefício que garante assistência financeira ao trabalhador e cumpre o direito social.

#### 4.3.3 Proteção como intermediação de mão de obra: análises quantitativa, qualitativa e crítica

Os trabalhadores, nesse âmbito de intermediação de mão de obra, podem contar com um espaço onde há diálogo social com os empregadores. O Estado do Bem-Estar Social existe para distribuir direitos, assim, no aspecto daquela prática do Programa garante um auxílio para o trabalhador manter e buscar o emprego no menor espaço de tempo. Isso é feito no sentido de orientar e recolocar o profissional.

---

310 RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego**: experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Set. 1997. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td\\_0511.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0511.pdf). Acesso em 15 jul. 2011.

311 Como: (a) arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) – 0,65% sobre a renda bruta das empresas – e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – 1% do total das receitas correntes e de capital das empresas, fundações e autarquias do setor público; (b) remuneração de empréstimos: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS (40%); (c) remuneração de depósitos especiais; (d) remuneração dos saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e abono salarial; (e) contribuição sindical (20%). MEHEDF, Carmen Guimarães. A construção da política pública de trabalho e renda. In: VOGEL, Arno; YANNOULUS, Sílvia C. **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2001, p. 44.

Essa política que se diz ativa tem a sua lógica em trabalhar nas imperfeições ou limitações de comunicação entre empregadores e trabalhadores. Se esses atores têm objetivos, precisam saber disso para produzir influxos na economia capitalista. A chave está na facilitação de canais de comunicação como uso da Internet, no sentido de se ter conhecimento de oferta de mão de obra pelos trabalhadores, o que se dá no recrutamento e cadastramento de vagas pelos empregadores, além de outros serviços do programa no espaço do Sistema Nacional do Emprego – SINE, órgão que trabalha com isso, ou seja: seleção de candidatos, serviços de psicólogos, orientações sobre leis trabalhistas, pisos salariais, acompanhamentos pós-admissional e orientações sobre a Carta de Encaminhamento.<sup>312</sup>

O mérito dessa política tem assento na Constituição Federal, no sentido de valorização do trabalho e da livre iniciativa,<sup>313</sup> no *caput* do art. 7º, quando menciona como direitos dos trabalhadores “[...] outros que visem à melhoria de sua condição social”.<sup>314</sup>

Em termos gerais, a sua pertinência ao Programa é importante, pois capta as respostas dos empregados e empregadores sobre o que querem, informa-os e orienta-os sobre as possibilidades existentes, enfim, responde aos interesses na medida em que os dados são cruzados.

O desafio da eficiência é um ponto negativo desta política, pois peca no quesito de gestão dos dados para conhecer melhor as realidades de tais atores sociais e construção de pontos, o que permitiria passar da mera comunicação para a ação. A eficácia passa necessariamente pela reconfiguração de condutas dos empregadores e trabalhadores, a fim de que sejam dirigidas a um diálogo permanente, para ciência de interesses e necessidades recíprocas.

Sobre a avaliação externa do ponto de vista dos usuários desta política ativa, no que diz respeito a uma pesquisa quantitativa, existe satisfação deles numa média de 70%, apesar de considerar a sua falta de efetividade, pois apenas 27% foram bem sucedidos na inserção no trabalho.<sup>315</sup>

O grande problema da intermediação pública envolve quatro ordens de situações: (1) os trabalhadores sabem da dificuldade de inserção no mercado e, apesar de procurar pouco o SINE, não deixam de relacionar-se com seus contatos pessoais e procurar diretamente o

---

312 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 47-48.

313 Art. 1º, IV e o Art. 170. BRASIL [Leis, etc.], Constituição Federal do. Promulg. 05 out. 1988. Org. da Editora Saraiva. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 2 e p. 135.

314 Art. 7º, *Ibidem*, p. 12.

315 MARINHO; BALESTRO; WALTER, *op. cit.*, p. 89. “[...] Avaliação Externa do Seguro-Desemprego, realizada em parceria com a Universidade de Brasília ao longo dos anos de 2008 e 2009 [...]”. LUPI, Carlos. Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego. *Ibidem*, p. 13-14.

empregador; (2) trabalhadores que buscam o sistema são de baixa qualificação. A questão, então, é aumentar esta qualificação e trazer outros de maior escolaridade para o sistema. Observe-se que os dados regionais favorecem a Região Sul quanto ao sucesso da intermediação, pois os percentuais por região ficaram assim distribuídos: 4% no Centro-Oeste, 6% no Norte, 19% no Nordeste, 21% no Sudeste e 51% no Sul; (3) os empregadores estão desinformados sobre os serviços oferecidos, ou seja, há falha de comunicação institucional; (4) a interação precária entre trabalhadores e empregadores no tocante a tal parte da Política do Seguro-Desemprego é fatal para a insatisfação e insucesso, pois a gestão prende-se ao processo em si e não valoriza o que eles realmente desejam.<sup>316</sup>

O fato importante é que as demandas dos empregadores precisam ser conhecidas e essa é uma das falhas gritantes dessa parte do Programa. Pela análise quantitativa, 50% dos empregadores entrevistados relataram que nunca foram consultados pelo SINE e mais de 50% avaliaram que os trabalhadores encaminhados atendem apenas parcialmente aos critérios do posto ocupacional indicado.<sup>317</sup>

Essas práticas atuais precisam ser revistas, especialmente para envolver trabalhadores oriundos da reestruturação administrativa tecnológica das empresas. Esses, de fato, têm certas peculiaridades que precisam ser observadas, embora se reconheça que há trabalhadores com menor nível de escolaridade, como os rurícolas, atingidos pela mecanização, e outros com maior nível, como os bancários, atingidos pela introdução de autossistemas computadorizados.

A deficiência de tal política para enfrentar os obstáculos da colocação de trabalhadores no mercado de trabalho encontra-se na reflexão sobre três variáveis: escolaridade, experiência profissional e a constante exigência do mercado em redefinir os perfis dos trabalhadores ante o desenvolvimento tecnológico. Sobre as duas primeiras, a evidência concreta vem dos próprios coordenadores dos SINE, pois disseram que elas estão presentes.<sup>318</sup> Com referência à terceira variável, os avanços estão mais rápidos em relação ao tempo que os trabalhadores têm para aprenderem novas habilidades e conhecimentos no sentido de atender as novas demandas do mercado.

Tal política de intermediação pode evoluir se seguir a regra dos três passos. O primeiro passo é conhecer a cadeia produtiva; o segundo, conhecer o nível do trabalhador e, o terceiro, saber em que realidade o trabalhador pode ser inserido ou reinserido. De fato, é uma

---

316 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 89-92.

317 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 102.

318 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 107.

tarefa complexa a operacionalização dessa parte da política, mas, no fundo, significa aglutinar conhecimento e o que fazer com ele. Note-se que isso tem um forte componente subjetivo e passa por identificar a cultura, a educação, a formação e o emocional do trabalhador, para que a intermediação de mão de obra possa ser efetiva. Certamente há setores nos Estados que se desenvolvem rápido em relação a outros, logo, conhecer tais demandas daqueles mais crescentes e aplicar os recursos no treinamento dos trabalhadores significa contribuir com o desenvolvimento.

É preciso uma união de posturas dos trabalhadores e dos empregadores no sentido de uma conduta canalizada para inscrição no SINE, pois tudo depende de captação de perfis para encaminhamentos de trabalho e aumento de empregabilidades.

Outrossim, um dos problemas do serviço dessa política ativa é a visibilidade, não só do ponto de vista de saber o que significa ou seu modo de operação, mas, por trabalhar integrada às secretarias estaduais que conduzem políticas de emprego, trabalho e renda, causa uma confusão e diminui seu potencial do ponto de vista de proteção do trabalhador.

Por conta disso, um mecanismo de operação em rede chamado Sistema Integrado das Ações de Emprego – SIGAE tem papel fundamental de gerir, monitorar e dar transparência aos recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. E não só. Integra ações de intermediação, qualificação profissional, benefício do seguro desemprego, informações do trabalhador e outros. Quer dizer: é ágil, é prático e operacionaliza o Programa de Ações de Emprego, embora ainda esteja longe de ser efetivado na totalidade dos municípios do País.<sup>319</sup>

Existe, portanto, uma exigência de que a política seja racional no tocante à relação do SINE com os atores sociais: empregadores e trabalhadores. Se estes oferecem vagas, ou se existem trabalhadores qualificados, a grande chave da política é ligar no menor tempo possível a oferta e a procura por trabalho e vice-versa. Crê-se que é necessário estender uma cultura de parcerias com o setor privado e com trabalhadores em qualificação ou já qualificados. Significa que, antes do oferecimento de vaga, deve-se manter uma relação institucional com setores locais e regionais de focos de produção, além de comunicação interativa com os trabalhadores. Tal medida é importante, pois se conhecendo de antemão o perfil que as empresas precisam, pode-se trabalhar uma adequação do trabalhador para uma possível oferta de trabalho naquelas áreas, bem assim intermediar com o próprio trabalhador já qualificado a necessidade de assumir a vaga oferecida.

O grande problema dessa política, indicada pelos próprios trabalhadores, foi o de que o órgão público não consegue captar vagas que ofereçam salários melhores ou que sejam

---

319 Ibidem, p. 145-146.

direcionadas ao desempregado com maior nível de escolaridade.<sup>320</sup> Eis o desafio que se diz crucial para uma efetividade da proteção ao trabalhador.

Essa tentativa de ligar a demanda e oferta de trabalho e vice-versa cumpre uma tarefa da Constituição dentro de uma perspectiva de humanidade e cidadania, justamente porque foca o diálogo e, este, tem sido essencial para resolver uma grande maioria de problemas sociais. O aperfeiçoamento do programa, então, passa inevitavelmente pela necessidade de o recrutamento de mão de obra ser mais atrativo no sentido de integrar vários canais de comunicação.

As críticas ao Programa Seguro-Desemprego no que se refere a tal política a partir dos dados da avaliação externa, quantitativos e das entrevistas, revelaram a pouca efetividade no sentido de inserção ou reinserção dos trabalhadores, quando comparados aos encaminhados às vagas disponíveis.<sup>321</sup>

Por que isso acontece? Onde estão as falhas? As raízes delas encontram-se na relação de metodologia entre demanda e procura, pois: (1) os empregadores procuram trabalhadores com determinado perfil; (2) os empregados cadastrados não os possuem e a qualificação social e profissional é deficiente na construção desse perfil; (3) os trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade não recorrem aos serviços; (4) crescentes exigências de novas ocupações decorrentes da escalada tecnológica; (5) não há pertinência da política com o foco que o mercado local precisa.<sup>322</sup>

Essa prestação de serviço ao trabalhador e ao empregador de cruzar perfis e, na falta, por exemplo, encaminhar aquele ao programa de qualificação deve ser articulada com as empresas em geral, especialmente para saber se podem flexibilizar alguns requisitos incluídos no perfil e obter respostas sobre o encaminhamento formulado.

Outro problema é que não existe nenhuma legislação que imponha às empresas a disponibilização de vagas. Isso traz como consequência a superabundância de cadastros de trabalhadores. Esse, então, é o maior dos desafios dessa política de inserção e reinserção no mercado de trabalho, ou seja, sua capacidade de criar alternativas é limitada.

---

320 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 172.

321 Ibidem, p. 36.

322 Ibidem, p. 36.

Ainda assim, pelas tabelas abaixo, há positividade na prática da política no Estado das Alagoas, Brasil, quando uma boa parte dos inscritos é encaminhada para o trabalho.

Tabela 4: **Dados do SIGAE**<sup>323</sup>

Mês Referência Data Referência	Quantidade de Inscritos	Quantidade Vagas Oferecidas	Quantidade Encaminhados	Quantidade Colocados
2010/01	2.245	432	540	170
2010/02	1.563	323	596	349
2010/03	2.701	449	859	270
2010/04	2.552	261	469	229
2010/05	2.588	324	551	191
2010/06	1.402	186	360	84
2010/07	1.804	277	542	130
2010/08	1.556	451	539	246
2010/09	1.505	234	550	202
2010/10	1.399	188	497	253
2010/11	3.737	4.712	5.352	4.493
2010/12	3.672	6.577	6.531	5.674
2011/01	2.047	250	453	194
2011/02	1.752	377	564	220
2011/03	2.066	326	723	206
2011/04	1.802	283	617	349
2011/05	1.329	71	211	22
<b>Total</b>	<b>35.720</b>	<b>15.721</b>	<b>19.954</b>	<b>13.282</b>

Fonte: Dados do Portal SINE/MTE (2011).

Tabela 5: Dados do SIGAE

Competência Referência	Inscritos	Vagas Oferecidas	Encaminhados	Colocados
	Total	Total	Total	Total
2011/09	2.365	212	529	47
2011/08	3.883	287	965	137
2011/07	4.594	276	774	16
2011/06	3.907	225	595	17
<b>Total</b>	<b>14.749</b>	<b>1.000</b>	<b>2.863</b>	<b>217</b>

Fonte: SINE/MTE (2011)

Tabela 6 - **Intermediação de mão de obra**<sup>324</sup> - Jan de 2009 até Dez de 2009

Indicadores	Total
Inscritos	35.373
Vagas captadas	17.993
Encaminhados	20.522
Colocados	16.612

Fonte: Informe/CGEM 2009

4.3.4 Proteção como qualificação social e profissional: análises quantitativa, qualitativa e crítica.

A equação da qualificação coloca-se no contexto onde existe um direito social ao trabalho, a relação de força entre capital e trabalho e o grau de controle do trabalhador sobre a

323 Portal MTE. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

324 Idem.

sua vida. Nessa seara, então, discutem-se os vários significados de qualificação dele, trabalhador, até chegar à ideia de “competência”, pois esta reúne capacidades e habilidades necessárias para o processo de adaptação na cultura tecnológica.

Um dos sentidos mais fortes de proteção legal do trabalhador é a qualificação, que se diz para a sociedade e para profissão. Mais do que um fator de inserção no mercado de trabalho, ela significa o caminho de emancipação do trabalhador. Seu verbo principal é “promover”. Este já convoca para ações integradas, porque o usuário básico do programa Seguro-Desemprego tem baixa escolaridade, dificuldade de aplicar conceitos básicos e não tem hábito de buscar capacitação, atualização profissional, além de ter pouco ou nenhum conhecimento de informática e possuir faixa etária acima da requerida pelo mercado.<sup>325</sup> Mas nem por isso outros usuários podem deixar de ser convidados, pois ela, a política de qualificação, trabalha com um jogo das probabilidades: obter emprego, gerar aumento de renda, reduzir níveis de desemprego e subemprego, além de permanência no mercado de trabalho e elevação da produtividade e competitividade do trabalhador.

O desafio, então, é como trazer esse trabalhador mais especializado, inclusive para atender ocupações decorrentes do desenvolvimento tecnológico? Como trazer outros trabalhadores especializados para o serviço da referida política?

De fato, conhecimentos e habilidades em cursos não bastam, pois é preciso ir além: compreender o trabalhador no sentido objetivo e subjetivo, ou seja, verificar o que tem e pode dar no sentido de cultura, formação, educação e interesse emocional.<sup>326</sup> O que importa é questionar: como os cursos de qualificação podem ser ótima participação, uma vez que foi percebido o contrário?<sup>327</sup>

É preciso deixar evidente que o Programa Seguro-Desemprego trabalha com o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual se desdobra em três campos de ação: (1) Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQS); (2) Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) e (3) Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs). Os três têm a sua gênese definida na política pública de qualificação social e profissional, mas o último recebe um reforço como mecanismo mais adequado nesse sentido. Eles têm atendido a população mais jovem, no entanto, a dificuldade deste público encontrar emprego decorre de falta de vivência prática e experiências em situações de trabalho.<sup>328</sup>

---

325 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 35.

326 Ibidem, p. 37.

327 Ibidem, p. 47.

328 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 49-50.



Esse último, o ProEsQs (Projetos Especiais de Qualificação), é conhecido como construção social da qualificação, porque tem a pretensão de ouvir trabalhadores e empregadores com suas articulações no campo ocupacional, ou seja, não despreza o que o empregado tem de escolaridade e vivência, tenta aumentá-la; favorece o desenvolvimento de segmento de ocupações carentes, além de, por outro lado, envolver Secretarias Estaduais e Municipais.

As entrevistas na Avaliação Externa do Programa apontaram que procurar os cursos faz aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho, particularmente entre os jovens e o drama do primeiro emprego.<sup>329</sup>

O mérito dessa política ativa do Estado é cumprir a agenda da Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito a cidadania, dignidade da pessoa, garantia do desenvolvimento nacional, direito ao trabalho, busca do pleno emprego, redução das desigualdades, formação para o trabalho e outras.<sup>330</sup>

Em termos gerais, a sua pertinência é óbvia, pois a formação profissional é uma das medidas estatais referidas por vários autores e, entre eles, Krell, quando diz que tal prática é preponderante e necessária para uma eficácia do direito ao trabalho.<sup>331</sup>

A eficiência desta parte do programa relaciona-se com a gestão em saber o que o mercado exige de formação e o que os trabalhadores estão dispostos a fazer, inclusive, para, querendo, passarem para o lado de empreendedores e abrir campos para outros empregos.

É lógico que a eficácia de tal política visa adequar-se a uma linha de ação que antecede ao oferecimento da possibilidade pelo órgão do governo, ou seja, encontra o nível de educação recebida pelo trabalhador, seus valores, visões, aptidões que o orientam até o foco produtivo ou o desenvolver dele próprio como foco produtivo. Isso significa que cada trabalhador tem um nível de qualificação e escolaridade, então, é preciso identificá-lo e tentar elevá-lo.

Os próprios gestores que trabalham com ações de emprego, trabalho e renda são unânimes em admitir uma articulação em prol da educação e do caráter formativo, e isso fica dependente de uma cooperação entre os setores governamentais e não governamentais.<sup>332</sup>

---

329 *Ibidem*, p. 54.

330 Art. 1º, II e III; Art. 3º, II; Art. 6º; Art. 170, VII e VIII; Art. 214, IV. BRASIL [Leis, etc.], Constituição Federal do. Promulg. 05 out. 1988. Org. da Editora Saraiva. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

331 KRELL, 2002, p. 55. Este autor aponta também como solução o fomento tributário para a iniciativa privada.

332 MARINHO; BALESTRO; WALTER, *op. cit.*, p. 80.

Nesse sentido, detectar a vocação dos indivíduos e dos ambientes sob a órbita dos programas locais é essencial para fixar prioridades a partir do que é justificado para se ter uma demanda de qualificação que venha a render frutos.

O êxito dessa política nasce do próprio trabalhador, pois este tem como um fator de responsabilidade e de maior importância a sua inserção no mercado. É um dado real, pois 94% dos egressos do Plano Nacional de Qualificação de 2007 disseram que gostariam de participar de cursos de qualificação. As contradições desta postura são de duas ordens: (1) é que, apesar dessa consciência, aqueles que usaram outras políticas de emprego e renda participaram pouco ou nada da qualificação; (2) estão motivados, pois têm noção de que podem aumentar as possibilidades de conseguir emprego melhor (26%), atualizar-se e aperfeiçoar-se (19%) e ampliar o trabalho pela diversificação dos ofícios (10%).<sup>333</sup>

Óbvio, então, que o requisito de empregabilidade impõe uma escolaridade, especialmente a média. Mas isso não é suficiente na opinião dos trabalhadores e empregadores, pois estes identificam a experiência como um grau importante, seguida da qualificação específica.<sup>334</sup>

A questão central, então, na qualificação é uma política que concilie escolaridade, experiência e qualificação específica. Este é o grande desafio. Com efeito, a condução e recondução ao e para o trabalho estende-se pela preocupação sobre o tempo que o aluno pode passar em sala de aula. Isso passa por duas variáveis: trabalho com aptidões e condições do trabalhador. Sem estas, a teoria passada nos cursos de qualificação não encontra respostas ao perfil demandado pelas empresas.

Para construir um itinerário formativo a partir do Programa Nacional de Qualificação, é preciso trabalhar uma agenda que passa por extrair um maior conteúdo da função social da propriedade, ou seja, o setor privado ser obrigado a fazer parcerias com o Poder Público, especialmente a nível de SINE, sobre estágios profissionalizantes, em que se possa aliar o trabalho ao sentido de ser profissional e sentido de apoio emocional ao trabalhador. Isso, claro, no tempo do benefício ou mantendo este por certo período de tempo.

Vê-se, assim, que o grande objetivo dessa política ativa sob análise é aumentar a empregabilidade; mas ela, por si só, não garante a colocação no mercado de trabalho se as políticas não estiverem integradas e se os cursos não se preocuparem com a ênfase na prática. A alternativa é abrir espaços de cursos nas próprias empresas ou sindicatos representativos de categorias de empregadores com acesso aos focos produtivos, pois é a partir das parcerias

---

333 Ibidem, p. 92-93.

334 Ibidem, p. 93-94.

firmadas que se atenua tal fragilidade institucional. O desenho da política, então, muda, para que a experiência anteceda a qualificação e traduza-se numa efetiva oportunidade de trabalho posterior.

Outrossim, faz-se necessário que a qualificação faça os usuários sentirem-se preparados para o trabalho de forma autônoma. Um reforço do que já vem sendo efetivado a partir de integração de várias políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Nesse sentido, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o qual, ante a Resolução n. 333 de 10 de julho de 2003 do Conselho de Deliberação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT,<sup>335</sup> teve com objetivo integrar políticas voltadas ao mercado de trabalho e articulação das ações de qualificação profissional no Brasil, tudo em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação. Tanto é verdade que tal Resolução sofreu mudanças e foi revogada pela Resolução n. 575 de 28 de abril de 2008,<sup>336</sup> a qual foi responsável por mais integração de ações entre qualificação profissional, Plano Plurianual do Governo, articulação com vários outros ministérios e programas públicos, como o Bolsa Família, ou ações que já vinham sendo executadas em outros âmbitos setoriais.

A proposta do governo Lula foi e é inovadora,<sup>337</sup> pois transcende o aspecto meramente técnico. É orientada à inclusão social, portanto, à construção social do trabalhador no sentido de que exerça efetivamente a cidadania, quando articula as políticas de trabalho, emprego e renda com os processos formais de educação.

Ora, a imensa contribuição desta política ativa foi perceber que a qualificação é uma relação social e deve conviver com conflitos e contradições. Os trabalhadores e empregadores têm em comum apenas o interesse em que haja uma melhor formação (conhecimento e prática), mas divergem no sentido de que os primeiros querem autonomia e ampliação de seu valor de troca de sua força de trabalho, enquanto que os segundos desejam produtividade e maior competitividade.<sup>338</sup>

A realidade da qualificação nos moldes propostos pelos planos acima referidos encontra os jovens como participantes efetivos. A maioria detém uma razoável qualificação e, portanto, com o novo desenho da política pública, é oportunizado a eles integrar outras políticas e ganhar experiência. A tabela que segue aponta os números com destaque para aqueles acima mencionados:

---

335 **Portal mte.** Disponível em < <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em 04 jul. 2011.

336 Idem. Acesso em 04 jul. 2011.

337 Diz-se no presente, pois o atual Governo Dilma (2011) continua com a mesma política.

338 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 240.

Tabela 7: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por escolaridade, Brasil, 2007

<i>Escolaridade</i>	<i>Educandos</i>	<i>Participação</i>
Analfabeto	617	0,50
Ensino fundamental incompleto	26.868	21,74
Ensino fundamental completo	11.501	9,30
Ensino médio incompleto	27.889	22,56
Ensino médio completo	50.457	40,82
Ensino superior incompleto	3.804	3,08
Ensino superior completo	2.473	2,00
<b>Total</b>	<b>123.609</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIGAE-PNQ<sup>339</sup>

Ou, então, percebido de outra forma pela consideração da faixa etária:

Tabela 8: percentual de educandos do PNQ-2007 em cada faixa etária por escolaridade, Brasil, 2007

<i>Escolaridade</i>	<i>Faixa etária (anos)</i>							<i>Total</i>
	<i>De 15 a 17</i>	<i>De 18 a 24</i>	<i>De 25 a 29</i>	<i>De 30 a 39</i>	<i>De 40 a 49</i>	<i>De 50 a 59</i>	<i>60 anos e mais</i>	
<b>Analfabeto</b>	0,27	0,35	0,50	0,54	0,68	1,16	3,10	0,50
<b>Fundamental incompleto</b>	23,50	13,89	19,17	27,53	32,40	40,07	47,05	21,74
<b>Fundamental completo</b>	8,68	7,24	9,15	11,24	12,55	12,76	12,70	9,30
<b>Médio incompleto</b>	46,00	25,42	17,35	15,45	13,75	12,92	13,00	22,56
<b>Médio completo</b>	19,11	47,88	47,91	40,09	35,02	27,36	19,65	40,82
<b>Superior incompleto</b>	1,93	3,49	3,68	2,91	2,66	2,13	1,33	3,08
<b>Superior completo</b>	0,51	1,73	2,24	2,24	2,94	3,60	3,18	2,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIGAE-PNQ<sup>340</sup>

Os itinerários formativos, após a reestruturação dessa parte da política, encontram sua fonte na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para utilizar arcos ocupacionais onde se agrupam 604 cursos nas respectivas famílias ocupacionais de: Artesanato, Pesca, Agricultura, Pecuária, Telemática, Administração, Alimentação, Atividades do Comércio e Serviços, Turismo e Hospitalidade, Mecânica de Veículos Terrestres e Aquáticos e Transporte. Juntos representam 56% do total de cursos realizados no Plano Nacional de Qualificação de 2007.<sup>341</sup> Existem, por outro lado, arcos ocupacionais mais representativos e observa-se neles a concentração de educandos, especialmente no que diz respeito ao curso de telemática, que agrupa todos os cursos de informática. A tabela seguinte aponta a realidade:

339 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010. Op. cit., p. 245.

340 Ibidem, p. 247.

341 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 251-257.

Tabela 9: quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos ocupacionais mais representativos nos cursos, Brasil, 2007

<i>Arcos</i>	<i>Educandos</i>	<i>%</i>	<i>Trabalhadores</i>	<i>%</i>
<b>Telemática</b>	14.192	11,48	590.611	2,90
<b>Alimentação</b>	13.311	10,77	1.575.035	7,74
<b>Administração</b>	12.318	9,97	1.434.071	7,04
<b>Vestuário</b>	12.055	9,75	486.821	2,39
<b>Construção e reparos II (Instalações)</b>	7.241	5,86	402.222	1,98
<b>Atividades do comércio e serviços</b>	6.559	5,31	7.120.567	34,98
<b>Turismo e hospitalidade</b>	5.282	4,27	88.568	0,44
<b>Serviços pessoais</b>	5.091	4,12	50.525	0,25
<b>Total</b>	<b>76.049</b>	<b>61,52</b>	<b>11.748.420</b>	<b>57,71</b>
<b>Total geral</b>	<b>123.609</b>	<b>100,00</b>	<b>20.358.612</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007<sup>342</sup>

Com efeito, é preciso que os cursos realizados representem ou guardem relação com sua representação no mercado de trabalho, mas não é o que ocorre, pois 44,40% estão fora desta assertiva.<sup>343</sup> No entanto, é preciso deixar evidente a importância das entidades ligadas ao Sistema S,<sup>344</sup> seguida pelas enquadradas como ONGs, pois elas representaram 54% de órgãos ofertantes de cursos e respondem bem a uma ligação com o mercado de trabalho.<sup>345</sup>

Outro diferencial no Plano de Qualificação é a carga horária, que teve um avanço histórico, pois passou de 40 horas para uma média de 120 a 200 horas.<sup>346</sup>

É preciso, ainda, registrar a existência da bolsa-qualificação profissional, um benefício instituído pelo art. 2º da Lei n. 7.998/90, a qual é concedida ao trabalhador com contrato suspenso, de acordo com convenção ou acordo coletivo, devidamente matriculado em programa de qualificação profissional. Observa a mesma sistemática de periodicidade, valores e cálculo de parcelas adotada no benefício do seguro desemprego.

As críticas que se fazem a tal Política referida são sempre no sentido de melhorias. A grande e mais elementar delas envolve uma dissociação entre políticas de educação e de trabalho, pois os trabalhadores fazem muitos cursos e de muitas nomenclaturas que não têm relação com competências exigidas pelo mercado de trabalho.<sup>347</sup> A solução passa por unir

342 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010. Op. cit., p. 260.

343 Ibidem, p. 260.

344 SEBRAE, SENAC, SENAI, etc.

345 MARINHO; BALESTRO; WALTER, op. cit., p. 268.

346 Ibidem, p. 272.

347 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 50.

teoria e prática. A questão é o direito atuar no sentido de obrigar os empresários nos cursos de qualificação a permitirem que os futuros empregados possam desenvolver práticas.

Portanto, a proteção como qualificação social e profissional envolve do programa ações de comunicação não somente com pessoas de baixa renda e precariedade escolar. Deveria dirigir ações para aquelas que pudessem ter potencial de produzir riquezas, até porque as diretrizes orientadoras da referida Política Pública têm várias populações de trabalhadores. Isso não é devido a pouca disponibilidade de recursos financeiros, pois o Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT conta com receitas fortes para uma gestão integrada com segmentos preferenciais de trabalhadores. Também não tem ligação com requisitos legais do Benefício, porque tem um tripé que não é só pagamento do benefício e seu sentido maior é favorecer o funcionamento da economia.

#### **4.4 Análise crítica: para justificar as políticas públicas e o papel do estado social na proteção do trabalhador**

A crítica que de logo sobressai a este capítulo da dissertação pode ser relacionada com a hipótese dessa pesquisa, pois desejou fazer uma relação com o programa Seguro-Desemprego, mas trouxe elementos de outras políticas públicas de trabalho, emprego e renda. As estruturas do Sistema Público de Emprego são complexas e era preciso atender ou chegar a padrões que existem em várias políticas, não só para retocá-las, mas para reorganizar reflexões sobre elas e construir a interpretação do referido dispositivo de maneira mais sólida. Também, conta em favor que elas não acompanham os avanços tecnológicos na produção e são atingidas por vontades políticas que ora as negligenciam, ora dão-lhes novos impulsos. É preciso, então, questionar e explorar as contradições da livre iniciativa e reavivar o papel do Estado Social. Também, muitas outras políticas mencionadas, exceto o Seguro-Desemprego, são indicadas por estudiosos como amparo para trabalhadores atingidos pelas reestruturações tecnológicas.<sup>348</sup>

As incoerências dos programas públicos de trabalho, emprego e renda podem ser evidenciadas de duas maneiras. A primeira é que mal os governos se sucedem, caso sejam de outras correntes ideológicas, não continuam as boas práticas porventura iniciadas pelo anterior. A segunda é que a velocidade da era do conhecimento, da tecnologia e da informação é tanta que causa instabilidade nos empregadores, trabalhadores e no próprio Estado, por mais que se organizem. Por conseguinte, as políticas públicas são necessariamente revistas em termos de objetivos, estratégias e prioridades. Então, o que há é a ausência de

---

348 É o caso de RIFKIN, Jeremy, quando aponta o voluntarismo como solução.

metodologia adequada no sentido de interconectar os métodos e instrumentos de políticas públicas.

Mesmo que não fosse assim, estudar as sugestões de políticas sociais nesse âmbito que existiram e que podem ser aperfeiçoados, ou seja, podem ser pontes para novos, exige trabalho árduo. Por exemplo, todos os conteúdos deles, ou a maioria esmagadora, aceitam o fato de que uma resposta para o desemprego, ou melhor, para proteger o trabalhador é a formação profissional e social. Registre-se: é um dado que se compatibiliza com o que foi interpretado para o inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, conforme o capítulo segundo.

Há de se reconhecer que é crítica tal qualificação e agravada pela pressão que o trabalhador sofre como se ele fosse o culpado pelas reestruturações administrativas da livre iniciativa, as quais têm somente um objetivo: aumentar a produtividade com diminuição do emprego de mão de obra. Em lugar disso, a tradicional solução dos teóricos da educação passa pela reforma e investimentos da escolaridade inicial do homem, reorganização dos saberes, interdisciplinaridade. Tudo isso é positivo, mas é irrelevante para a solução, pois tais programas públicos trabalham com pessoas, as quais, entre outros fatores, inclusive educacionais, têm seus conhecimentos de ocupações construídos pelas necessidades ou contingências.

E aqui reside a crise da teoria da formação profissional e social como parte de programas públicos de trabalho e renda. Ela não pode ter êxito sem conhecer profundamente o homem, suas necessidades e suas tendências. Enquanto isso, “inventam” cursos e mais cursos com fundamento de construir novos conhecimentos, muitos deles sem foco no sistema produtivo local, sem necessidade, sem atender as exigências dos empregadores e do mercado de trabalho. Assim, tratam o corpo, mas a doença social continua.

Velhos modelos para novas realidades é uma forma de fracasso. Lembra a doutrina Cristã numa nas frases atribuídas a Jesus: “[...] vinhos novos para odres novos”.<sup>349</sup> Significa ajustar a tarefa da moderna qualificação profissional e social para o homem do século XXI, que é desafiado constantemente a ser múltiplo: multifunções, multisaberes, multipráticas. No entanto, nada disso adianta se não tiver relação com as necessidades do mercado, o foco produtivo, tendências regionais, conteúdos aprendidos nas contingências e valores das pessoas. Falando sobre a reprodução que existe na cultura escolar, que pode ser trazida para o contexto de uma cultura de qualificação social e profissional, Bourdieu e Passeron relataram

---

349 A frase completa referia-se ao fato de a doutrina nova exigir homens renovados: “Ninguém lança vinho novo em odres velhos; doutra sorte o vinho fará arrebentar os odres; mas para vinhos novos odres novos”. BÍBLIA SAGRADA. Português. 47 ed. Marcos, 2, 22. São Paulo: Paulinas, 2002, p. 1.100.

erros impecáveis da sociologia da educação quando estuda separadamente os indivíduos que querem apreender, a organização da instituição e sistema de valores das classes sociais como se fossem realidades abstratas.<sup>350</sup>

Toda formação profissional do trabalhador passa, preliminarmente, por conectá-lo com o grande fluxo de informações para dar tempo e oportunidades dele se adaptar. Isso é o mínimo, pois não adianta conhecimento de ontem se o de hoje já é novo.

A capacidade de administrar uma política pública é fazer com que o administrador seja desafiado a incluir um programa de conhecimento para formar trabalhadores de conhecimento. Isso significa que a própria política tenha esse conteúdo permanente com acesso fácil e rápido, de forma renovada e constante. Pelos menos, isso é preferível, pois a formação de um específico programa sem atentar para a velocidade desta época significa sempre ficar metodologicamente atrasado em relação às inovações no campo da organização empresarial.

Nesse sentido, lidar com a tarefa de qualificação permanente na revolução tecnológica por meio de programas públicos envolve inovação de um trabalho de um estágio para outro, e isso significa decisão. Daí que a questão fundamental é indagar se toda deliberação encontra-se em consonância com os ditames da Constituição Federal.

Idealmente, percebeu-se que os programas públicos de proteção do trabalhador são multifocais, ou seja, além de formação profissional, tem escopo em dar renda, crédito, assistência financeira ao trabalhador, de modo que confunde se é o trabalho que gera a renda ou esta que gera aquele. Singer tem uma opinião acertada sobre renda: “Cada posto de trabalho, seja ele assalariado ou por conta própria, exige acumulação prévia de “capital” no sentido vulgar de meios de produção e subsistência, produzidos antes que o trabalho em questão dê algum fruto”.<sup>351</sup>

O problema de renda, crédito, assistência financeira pode acomodar o cidadão, embora seja ela vital para ele operacionalizar a sobrevivência e seja essa a tendência de governos comprometidos com o Estado do Bem-Estar social. A prova disso no Brasil advém com inúmeros programas de transferência de renda, como o bolsa-família, bolsa-escola, etc. E, na maioria deles, há acerto parcial, principalmente quando exige uma contrapartida do cidadão, seja para manter e comprovar a existência de filhos na escola, seja para cumprir algum programa de qualificação.

---

350 BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. BAIRÃO, Reinaldo. Revisão: GARCIA, Pedro Benjamin; BAETA, Ana Maria, 3. ed. São Paulo: Vozes, 2010, p. 133.

351 SINGER, 2008, p. 126.



Essa relação de contrapartidas do Estado e do cidadão funciona como um “melhor meio” de se ter a paz social, embora constitua riscos de tornar o cidadão um eterno dependente e que não haja recursos para necessidades sempre crescentes. São, no fundo, contrapartidas sem uma representatividade digna de levar as pessoas à reinserção no mercado.

Diversas lições, outrossim, podem ser tiradas da apresentação das contribuições, comentários e críticas dos programas públicos de trabalho, emprego e renda mencionados nos itens precedentes.

A primeira é que eles não podem evoluir de forma vertical, ou seja, da administração para os trabalhadores. Deve envolver a horizontalidade, ou seja, uma relação entre Estado, trabalhadores, empregadores, organizações não governamentais ou públicas. Isso é intuitivo, mas tolerável, pois os problemas, as tradições, as disfunções precisam da ajuda daqueles atores para a descoberta de soluções, ou seja, exigem estudo, análise e abordagem do sistema social como um todo.

Em segundo lugar, é preciso indagar qual o problema – diga-se: interior, da política pública com relação ao direito do trabalhador que se relacione a distribuir renda, qualificação ou intermediação de mão de obra? É este: ela tem um dever ser definido para impor ou regular condutas, mas de forma ocultada no comandado, permitido e proibido. Isso significa que são escolhas constitucionais no aspecto quantitativo de decisão ou ‘decidido’; e não no qualitativo, por isso, a força coercitiva dos comandos constitucionais e legais atende prioritariamente certas populações de trabalhadores ao invés de outras que também necessitam de atenção do Estado.

Com efeito, é preciso, ainda, dizer que o elemento nuclear da política pública é a decisão ou o ‘decidido’. O “decidido” é a tarefa chave que sustenta o peso estrutural de todas as ações do edifício final da política. A sua natureza é de processo político para, só depois, ser jurídico, mas nunca perde a essencialidade política. Uma teoria que levasse a uma legislação para torná-la inteiramente jurídica seria bem vinda. A evidência disso, por exemplo, é o direito ao trabalho previsto como direito social no art. 6º da Carta Magna. Se não houver uma “decisão” para promover esse direito, ele não se realiza para certas populações de trabalhadores. E é assim com a maioria dos outros direitos sociais.

No entanto, é preciso dizer que a contribuição que o Direito pode dar é impulsionar decisões complementares no certo sentido ou em outro, para uma maior eficácia de direitos e, assim, fornecer materiais básicos para aperfeiçoamentos.

Em terceiro lugar, a estruturação de um programa público de trabalho, emprego e renda, através de uma relação com os atores sociais e com uma decisão, exige também

estratégia. Para alcançar os objetivos e metas, a organização dele é só um meio. Políticas passivas e ativas exigem reconhecimento dos grupos individuais, solidários, pacíficos, aguerridos, egoístas, etc., por isso, não se pode lidar com eles de forma mecânica, mas por estratégias. Isso significa fazer as seguintes perguntas: Qual é a tendência desse trabalhador? Qual deveria ser? Qual será a ocupação que melhor atende ao foco produtivo local e aos seus interesses? Ou, então, qual o interesse do empregador em determinado tipo de empregado? Qual deveria ser a qualificação que melhor atenda as melhores ocupações do mercado? Estas decisões complementares fazem parte da principal, aquela que concebeu a política, pois são chaves para funcionamento e produção de resultados.

Percepções como essas levam a crer que as políticas públicas para trabalho sociais concebidas ou sugeridas têm efeito de proteger o trabalhador, seja de crise econômica, seja de reestruturações administrativo-tecnológicas, seja dos humores arbitrários do mercado. É fundamental essa insistência na proteção, caso contrário o trabalhador será apanhado pelas contradições da livre iniciativa, no sentido de sempre maior produtividade com pouco ou nada da presença do humano. Eles, os programas, significam que não existe uma maneira única de proteger.

Talvez, mesmo ponderações únicas para melhor concretizar as omissões não existam, pois, com acerto Silva relatou que se um restaurante tem uma banda de música e deseja trocá-la pela parafernália eletrônica, onde uma única pessoa com um instrumento exerce várias funções; se a administração de um condomínio de edifícios decide trocar todos os funcionários por mecanismos tecnológicos de segurança, é perfeitamente possível, ou seja, o Estado nada pode fazer.<sup>352</sup>

Então, o que resta para que se faça uma abordagem insatisfatória? A resposta é essa preocupação central de organizar programas públicos de proteção do trabalhador, não no sentido que seja um fim em si, mas um meio de garantir segurança, de cumprir os propósitos de efetivar a Constituição Federal, especialmente o art. 170, uma forma de distribuir justiça e promover existência digna. Lopes com o acerto que lhe é peculiar, disse: “Distribuir, ou fazer justiça distributiva, é dar a cada um a sua parte no mal comum (distribuição dos ônus) ou no bem comum (distribuição dos benefícios). A distribuição distingue-se da troca. Justiça das trocas diz-se comutativa, ou retributiva ou corretiva”.<sup>353</sup>

---

352 SILVA, Artur Stamford da. Aula de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Out. 2011. (Informação verbal).

353 LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. **Direitos Sociais**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006, p. 144-145.

Outras lições de doutrinadores, como Bonavides, se posicionaram em favor do dirigismo estatal. Este se constitui no veículo que conduz o Estado Social, ou seja, o seu motor é a tecnologia e o adiantamento de ideias de colaboração humana e social.<sup>354</sup> É essencialmente isso que as políticas públicas mencionadas nos itens precedentes procuram fazer no sentido de evitar situações injustas, desvantajosas e abusivas para o trabalhador, decorrentes do próprio desenvolvimento, apesar de reconhecerem a autonomia individual da livre iniciativa quando a valoriza.

O problema, então, é quando estas políticas se tornam conflitantes com a Constituição Social. A resposta vem com a salutar doutrina de Lobo e pode acontecer se houver uma aliança entre tecnologia e empreendedorismo que tente suplantar as garantias existentes nos direitos constitucionais.<sup>355</sup>

Portanto, a genética de programas públicos de trabalho, emprego e renda é garantir proteção aos trabalhadores e vem em socorro da norma de proteção em face da automação, pois ela não é executável por si mesma, no dizer de Rui Barbosa.<sup>356</sup>

Sobre o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, a doutrina de Mello também é acertada. Diz ele que não há como o administrado – no caso o trabalhador, segundo estudos dessa pesquisa – ter diretamente dela fruição alguma, ou que lhe permita exigir que se lhes dê o desfrute de algo, por isso, para o administrado, numa relação com tal espécie normativa, tem direito de opor-se judicialmente contra regras ou práticas dissonantes com o preceito constitucional ora em estudo, apesar disso, ele pode obter prestações jurisdicionais, interpretação e decisão no sentido e direção da eficácia constitucional dos interesses dela advindos.<sup>357</sup> Tudo depende da atuação do legislador e das tarefas sociais do administrado público nesse âmbito. Pode-se, então, dizer que o estudo das políticas sociais fornece parâmetros para o legislador no exercício de sua competência concretizadora.<sup>358</sup>

---

354 BONAVIDES, Paulo. Estado Social e sua evolução rumo à democracia participativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010, p. 64.

355 LÔBO, Paulo. **Direito Civil: contratos**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 43.

356 Apud SARLET, 2006, p. 250.

357 MELLO, Celso Antônio. op. cit., p. 22-25.

358 SARLET, 2006, p. 253.

## **5 RELAÇÃO DO INCISO XXVII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO COM O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: PARA PROPOR APERFEIÇOAMENTOS OU POLÍTICA INDEPENDENTE**

### **5.1 Notas introdutórias**

No capítulo precedente, foram estudadas diversas políticas públicas com ênfase no Programa Seguro-Desemprego. Todas estabelecem renda que gera trabalho, emprego, mas que venham acompanhadas de qualificação social e profissional.

Proteger o trabalhador na era da informação, conhecimento e tecnologia envolve reflexões de que todos os programas de geração de emprego e renda têm utilidade para dar eficácia ao inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, que preceitua o direito do trabalhador ser protegido em face da automação. Isso é perceptível, pois esse âmbito exige, por exemplo, qualificação ou novo perfil do trabalhador. E melhor que isso se vier acompanhada de uma renda, crédito, benefício, ou que dialogue com os empregadores.

Caso elas se reestruturem para uma interação funcional, melhor ainda em termos de eficácia e efetividade do direito social ao trabalho. Nesse itinerário, é preciso identificar qual das políticas sociais identifica-se melhor com o referido dispositivo e se pode haver uma integração delas.

Realmente, é desconcertante fazer várias espécies de qualificação e ouvir que não há vagas no mercado, ou o empregador declarar que tais e tais qualificações não lhe servem para ocupação da vaga aberta.

A forma lógica para o desenho de uma política pública que proteja o trabalhador na era da informação, conhecimento e tecnologia e que é fator decisivo para sua eficácia e efetividade é o uso dos avanços tecnológicos para treinar a mão de obra e mudar a forma de organizar a comunicação entre trabalhadores e empregadores. Como isso pode ser feito? O que o Estado pode fazer?

Nesse contexto de revolução tecnológica que funda as bases de uma nova economia, o trabalho não é mais o mesmo, mas ganha como fonte de inovação pela interação entre tecnologia, instituições e economia. A ênfase está no perfil profissional que se deseja nas sociedades informacionais, por isso falar-se tanto em qualificação, treinamento, reciclagem.

Com efeito, isso é exatamente o que se quer de um programa público na área de trabalho, emprego e renda, ao laborar o conceito do novo trabalhador: gerar possibilidades de emprego. As características mais visíveis são citadas por Castells com base em estudos

abrangentes de Douglas Massey e coautores: há a mobilidade de mão de obra em todas as regiões do mundo, e na maioria dos países.<sup>359</sup>

Cada rodada de impacto maciço de tecnologias sobre o trabalho provoca temores nos empregados. Então, é necessário encontrar uma política compatível com o enunciado do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, ou propor uma que, interagindo com outras, possa dar eficácia ao enunciado.

## **5.2 Relação do inciso xxvii do art. 7º com o programa seguro-desemprego e necessidade de integração**

Apesar de todos os programas públicos de geração de trabalho, emprego e renda terem algum sentido de proteção do trabalhador contra o desemprego, aquele que mais tem identidade com o inciso XXVII do art. 7º é o Programa Seguro-Desemprego, por três motivos, quais sejam: (1) históricos; (2) de interpretação constitucional e (3) de regulamentação administrativa da Política. Eles foram necessariamente estudados para uma necessidade de interpretação e compatibilização com o referido dispositivo constitucional.

Somente para recordar: viu-se que o aludido Programa trabalha com três políticas dentro de uma, quais sejam: renda por certo período, colocação ou intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional. É uma mistura de distribuir renda e fazer serviços.

A partir daí relacionam-se as razões históricas da origem da regra que enuncia o direito do trabalhador ser protegido em face da automação. O legislador constituinte e legisladores posteriores tinham em mente, na construção do aludido dispositivo, que o trabalhador se beneficiasse das riquezas da nova era, fosse treinado nas novas tecnologias e que participasse na formulação de programas do seu interesse na área. Basta verificar os estudos no capítulo 2 dessa monografia. Os diversos dispositivos legais pensados foram no sentido de dar indenização, renda, participação das classes na discussão dos problemas.

Somente para recordar, outro autor anotou que primitivo dispositivo expressava:<sup>360</sup> “art. 7º – As normas de proteção dos trabalhadores obedecerão aos seguintes preceitos, na forma da lei, além de outros que visem à melhoria de seus benefícios: I – participação dos trabalhadores nas vantagens advindas da indução às novas tecnologias; II – Reaproveitamento da mão de obra e acesso a programas de reciclagem prestados pela empresa, sempre que a introdução de novas tecnologias, por ela adotada, importar em redução ou eliminação de

---

359 CASTELLS, 2010, p. 297.

360 Apud GONÇALVES, Rogério Magnus. Ponderações acerca da automatização. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**, v. 5. 1997, p. 84. Disponível em [http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/revista05\\_trt13.pdf](http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/revista05_trt13.pdf). Acesso em 14 abr. 2011.

postos de trabalho e/ou ofício; III – Participação das organizações dos trabalhadores na formulação de políticas públicas relativas à introdução de novas tecnologias”. Contudo, a Comissão de Sistematização, com apoio do Plenário, adotou a diretriz de que a lei deverá prever proteção dos trabalhadores em face da automação.

O dispositivo queria proteger os trabalhadores de modo geral, até porque a revolução tecnológica não se dá para determinados grupos, mas solicita um novo perfil de trabalhador. Sússekind considera que o dispositivo constitucional foi dirigido aos trabalhadores considerados no sentido amplo.<sup>361</sup> Isso já foi mencionado em outro capítulo desta dissertação.

A assertiva é verdadeira e evidenciada pela integração das empresas na economia global, onde sujeitam a flexibilidade e a adaptabilidade pela incessante inovação tecnológica e por demandas de rápida modificação.<sup>362</sup> O significado é que todas as empresas caminham nesses passos largos por questão de sobrevivência, mas os trabalhadores penam por uma correta adaptação.<sup>363</sup>

Outra constatação em nível de história que é importante ressaltar é que as ideias de participação dos trabalhadores e reciclagem profissional nunca foram esquecidas pelo próprio legislador constituinte e outros legisladores, ao estabelecerem outros dispositivos que propuseram a regulamentação de dispositivos complementares ou outros de conteúdo regulamentar do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna. Para comprovar o que foi dito:

(1) O § 4º do art. 218 da Constituição trata de estímulos para a empresa que “invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento dos seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade do trabalho”;

(2) Outros projetos de lei que tramitaram no Congresso, como, por exemplo, do ex-senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), o Projeto de Lei, PL n. 2.902/92, e outros anexados, os quais expressavam a obrigatoriedade das comissões paritárias para negociar

---

361 SÜSSEKIND, 2010b, p. 321.

362 CASTELLS, 2003, p. 59.

363 Essas ideias, quanto ao processo de adaptação entre capital e trabalho na Revolução Informacional, lembram uma fábula de Esopo que trata da corrida entre a lebre e a tartaruga. Só para registrar: Esopo foi um autor grego a quem se atribui à paternidade da fábula como gênero literário. Vide mais informações: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Esopo>. Acesso 03 de set. 2011, 18:15 horas. Na corrida entre a lebre e a tartaruga, esta última vence, apesar de vagarosa, porque aquela subestima o adversário e vai tirar um cochilo. A lebre é o capital. A tartaruga, o trabalho (os trabalhadores). O capital está sempre na frente em termos de adaptações tecnológicas, mas tem a tendência de subestimar o trabalho (os trabalhadores) no que se refere ao seu processo adaptativo. O “cochilo” dele é não perceber que as normas constitucionais são dotadas de eficácia e, como jurídicas, obrigam as condutas em certo sentido. As políticas públicas de trabalho, emprego e renda têm essa função, de fazer com que as normas constitucionais produzam efeitos jurídicos e sociais, de colocar o trabalho (os trabalhadores) em situação de igualdade com o capital e, quiçá, ultrapassá-lo em termos de inovação.

medidas de redução ou minimização dos efeitos da automação, além de medidas de aproveitamento, reciclagem e recolocação de mão de obra;

(3) Projeto do Deputado Eduardo Valverde (PT/RO), o PLP 208/2004, em que estabelecia medidas preventivas e compensatórias no caso de inovação tecnológica e automação.<sup>364</sup>

Outros projetos bastante semelhantes tramitaram no Congresso Brasileiro e todos (a) fazem conexões com os paradigmas mencionados no capítulo precedente – cidadania regulada (qualificação, reciclagem e diálogo com o empregador) e assistência social (medidas compensatórias, crédito, renda); (b) relacionam-se com o conceito de amparo, auxílio em face dos avanços tecnológicos; (c) indicam a participação da empresa (propriedade) na distribuição dos ganhos aos trabalhadores decorrentes da era da informação e tecnologia.

Nesse contexto, viu-se que todas as políticas públicas estudadas no capítulo precedente tratam de formação profissional ou reciclagem, dar renda ou crédito ao trabalhador; e uma específica, o Programa Seguro-Desemprego, além de fazer as duas opções anteriores ainda tem o fito de intermediar ou fazer a colocação de mão de obra.

Daí que há uma confirmação de que o programa Seguro-Desemprego não só atende a desempregados, mas tem uma amplitude para abranger um sistema social de proteção mais efetiva.

Da lembrança da teoria da construção da norma do inciso XXVII do art. 7º, mencionada no capítulo precedente, das razões axiológicas, normativas e sociológicas, esta há de ter uma relação com o Programa Seguro-Desemprego, pois a legislação usa verbos como auxiliar, prover, promover, a qual inclui renda para o desempregado e serviços integrados de orientação, recolocação e qualificação profissional para populações atingidas pelas reestruturações administrativo-tecnológicas. Tais objetivos estão elencados no art. 2º da Lei n. 8.900 de 30/06/2004.<sup>365</sup> Por isso, as razões legislativas confirmam tais indicativos acima expedidos.

Basta fazer referência à Resolução n. 575 de 28 de abril de 2008, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão que gere o programa. Ela estabeleceu diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo do

---

364 **Apamesp.org.br**

Disponível em: <http://www.apamesp.org.br/portal/arquivos/bd33fb24a1f2df3e5196c7aede67a06.pdf>. Acesso em 19 abr. 2011.

365 “Art. 2º. O Programa Seguro-Desemprego tem por finalidade: I – promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; II – auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”. BRASIL, [leis, etc.]. In.: CARRION, op. cit., p. 924.

Trabalhador – aos Estados, Municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrante do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.

A referida Resolução trabalha com escopo de articular trabalho, educação e desenvolvimento (art. 2º), isso porque considera que qualificação social e profissional é: (1) direito do trabalhador; (2) instrumento de inclusão social e (3) aumento de permanência no mercado de trabalho. Verifica-se, ainda, que, entre os seus beneficiários de ações de qualificação social e profissional, estão várias populações de trabalhadores e, entre estes, aqueles que laboravam em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação administrativa, conforme o inciso III do art. 4º da referida Resolução. Da mesma forma, os rurícolas estão abrangidos pela referida Resolução, conforme inciso XIII do aludido dispositivo, além de outras populações de trabalhadores considerados relevantes para a produção de riquezas, obviamente sem desmerecer os demais não citados.<sup>366</sup>

Essa é mais uma evidência, do ponto de vista de regulamentação, de que o âmbito do Programa Seguro Desemprego consegue abranger e identificar-se com o programa do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal.

Sobre as razões hermenêuticas para uma relação, tanto as valorativas quanto as normativas e sociológicas estão presentes, uma vez que se podem fazer conexões com o que foi interpretado no Capítulo 2º dessa monografia. O direito aparece como forma de segurança em face do desemprego, como programa público de desenvolvimento social e econômico, como qualificação, como exigência de participação das classes sociais em dar respostas ao problema social-econômico, consoante previsto nos normativos internacionais.

A prova disso é, por exemplo, o Estado sendo solidário com populações de trabalhadores vulneráveis às reestruturações administrativas e chamando a tal solidariedade os empregadores, tudo para fazer cumprir um dever social, que é o direito social ao trabalho. Ora, se os sociólogos como Claus Offe (1989) questionam se trabalho é realmente um direito,

---

366 Resolução n. 575 de 28 de abril de 2008. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf). Acesso em 18 de jun. 2010. “Art. 4º As ações de qualificação social e profissional deverão ser direcionadas prioritariamente para as seguintes populações: I. beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego; [...]; III. trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva; [...] VIII. trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda; IX. trabalhadores do setor artístico, cultural e de artesanato; [...] X. trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperativados, em condição associativa ou autogestionada; [...] XIII. trabalhadores/as rurais e da pesca; [...]”.



nada mais rico do que a necessidade de manter vivo o diálogo entre empregadores e trabalhadores no sentido de inovação ou criação de novos postos, de uma qualificação e reciclagem profissional para múltiplas possibilidades, de o Estado garantir a liberdade, a igualdade, enfim, a dignidade humana.

Por outro lado, a norma de proteção que significa “renda”, “crédito”, “assistência financeira”, “qualificação” incide no fato considerado relevante para o direito, fato-automação prejudicial, representado pelas reestruturações produtivas decorrentes do uso da tecnologia, o que resulta naqueles universais representados pelo direito, dever, obrigação e pretensão entre trabalhadores, Estado e empregadores.

Óbvio que os princípios devem ser trazidos para efeito de reforçar o que foi detectado de uma relação do inciso XXVII do art. 7º com o Programa Seguro-Desemprego. Entre eles, cite-se que o conteúdo e pontos de interseção respeitam o princípio da unidade da Constituição, pois a norma não foi contemplada isoladamente, mas, ao contrário, ao conjunto em que ela deve estar situada, de modo que não se pode falar em contradições.

Outro princípio importante respeitado pela interpretação realizada foi o da concordância prática, pois não foi efetuada nenhuma abstrata ponderação de bens de modo a sacrificar um pelo outro, ou seja, estes foram coordenados de tal forma para a solução do problema e preservaram sua identidade: valorização do trabalho e da livre iniciativa, ou seja, a igualdade e liberdade.

Mais um princípio aplicado na interpretação é o da força normativa da Constituição, estudado por Konrad Hesse.<sup>367</sup> Ele tem base na pretensão de “atualizar” o preceito constitucional com base em possibilidades e condicionamentos históricos no sentido de alcançar a máxima eficácia nas circunstâncias de cada caso.

Quer-se dizer que com o Programa Seguro-Desemprego o dispositivo objeto deste estudo não é estéril, abstrato ou teórico, mas ganha prestígio pela necessidade da dogmática da eficácia jurídica e social das normas constitucionais para uma adaptação inteligente a uma dada realidade pela imposição de tarefas, que nada mais são que a vontade da Constituição e de Constituição.

Outra verdade sobre as políticas de geração de trabalho, emprego e renda, especialmente o Programa Seguro-Desemprego, é que elas são financiadas pelos empregadores, o que é justificado pelo princípio da função social da propriedade. As receitas, como foram citadas, advêm de contribuições do Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar n. 7 de 1970) e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público

---

367 HESSE, 2009, p. 117.

– PASEP (Lei Complementar n. 8 de 1970), na forma prevista no art. 239 da Constituição Federal, além de outros fundos. Todos os fundos são contribuições de empresas e pessoas jurídicas de direito público, incidentes sobre certas bases, a fim de possibilitar os trabalhadores a participarem no global produto nacional.<sup>368</sup>

Portanto, as justificativas expostas confirmam a hipótese de que existe uma “vontade” preexistente, legislativa e hermenêutica de que a regra do inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal seja concretizada a partir de uma qualificação e compensações financeiras ao trabalhador, além de diálogo com os empregadores. É conjugação final da ideia de Hesse: “interpretação constitucional é concretização”,<sup>369</sup> justamente porque foi incorporada a ela uma “realidade” que dá ordem para condutas humanas.

Entretanto, deve-se deixar remarcado que o Programa Seguro-Desemprego guarda conexões com o inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, mas que não resolve todos os problemas ocasionados pela automação, mas colabora para solucioná-los, como se viu diante do que foi construído em termos de interpretação do que seria a proteção do trabalhador.

### **5.3 Integrações das políticas do programa seguro-desemprego e, na sua insuficiência, de outras políticas – para uma maior efetividade do sistema de proteção do trabalhador**

O objetivo deste item é discutir a integração das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda. Não só os três programas que integram o Seguro-Desemprego, mas, na insuficiência deste, acoplar outros que produzam uma maior efetividade ao sistema de proteção do trabalhador na revolução tecnológica.

Observou-se que a política que mais se aproxima do sentido de proteção do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna é o Programa Seguro-Desemprego por razões já apresentadas, especialmente uma legislação que define ferramentas e ações a partir de: (1) Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, no sentido de financiamentos; (2)– Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE, para a função de gerir a transparência de recursos e conter a base de dados com informações e ações que integram o Programa, como vagas no mercado de trabalho; (3) Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego – PLANSINE, criado pela Resolução n. 376 do Conselho de Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, para gerir recursos, manter a necessidade de observar a integração das ações de políticas públicas e, com isso, inserir o trabalhador no mercado de trabalho nos focos produtivos.

---

368 BARACHO, apud CARRION, Valentin. Op. cit., p. 316-317.

369 HESSE, op. cit., p. 108.

Também, refletiu-se sobre como a necessidade de articulação de políticas é vital para a proteção do trabalhador por questão de suficiência e eficácia do processo adaptativo do trabalhador no mercado de trabalho em constante evolução na era da informação, da tecnologia e do conhecimento. Isso é apenas o óbvio para que elas possam dar respostas a partir da consideração das diferenças regionais em termos políticos, organizacionais, demográficos, geográficos e ambientais.

Trabalhar os três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais não é tarefa das mais fáceis. Isso já vem acontecendo na prática quando da constatação da necessidade de que as regras para a execução das ações sejam integradas no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPERTR, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no sentido de: facilitação do acesso do trabalhador à habilitação do Seguro-Desemprego; qualificação social e profissional; orientação profissional; certificação profissional; informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras.<sup>370</sup>

Tal teoria foi captada por pesquisadores, como Matos, que disse que o SINE passou por quatro frases ao longo de 30 anos e se adaptou para alterar sua atuação no surgimento de novas realidades no mercado de trabalho, quais sejam: (1) duas caracterizam-se por sua implantação e expansão (1976-1982), bem como sua redefinição (1982-1992) com recuperação de programas da política ativa do mercado de trabalho a partir de 1993, de forma institucional, de financiamento e ações comuns entre o governo federal e os estados, com base em ações e resoluções do CODEFAT; (2) na terceira fase, o sistema modernizou-se, reformulou-se e adaptou-se às novas tecnologias de execução e acompanhamento de políticas públicas, inclusive, melhorou o sistema de intermediação para atender ao mercado e criou, por exemplo, o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE, banco de dados de habilitados ao seguro-desemprego, inscritos para intermediação, bolsa eletrônica de vagas, treinamento rápido para entrevistas, entre outras; (3) na quarta fase, a partir de 2004, analisadas as limitações do sistema público de emprego, houve motivação de redesenhar o Sistema, então, aconteceram Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda com participação dos atores sociais, onde redundaram várias regulamentações em nível de competências do Ministério do Trabalho e Emprego e do CODEFAT.<sup>371</sup>

---

370 Resolução n. 550, de 28 de nov. de 2007. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em 15 ago 2011.

371 MATOS, Franco de. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda**: experiência brasileira recente. Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), agos. 2009, p. 8. (CD disponibilizado com o texto)

Nesse sentido, se a legislação regulamentadora atua de modo amplo, cooperar e coordenar os três programas da Política do Seguro-Desemprego significa reunir recursos e competências para resolver os problemas que surgem. Lógico que o processo de gestão de tal serviço público é otimizado a partir da sua integralização, que se consubstancia no modo como foi organizado.

Tal política pública atinge um bom nível de maturidade e deixa de ser apenas incipiente. Significa que ela não é a trajetória milagrosa que conduz à proteção integral do trabalhador na revolução tecnológica, mas é um marco, principalmente quando é conduzida pelas suas virtudes de amparar financeiramente, buscar o diálogo com os empregadores em termos de colocação e, também, buscar formar os trabalhadores.

São várias as razões para chegar a esse nível de entendimento, mas, há de se reconhecer os seus problemas, como, por exemplo: no Brasil, o trabalhador que recebe o benefício não está obrigado a qualificar-se; o empregador não está obrigado a contratar aqueles cadastrados, nem sequer ingressar no sistema para disponibilização de vagas; há o problema da alta rotatividade dos empregados no Brasil, o que resulta na baixa procura por qualificação; há a precariedade do atendimento e disponibilização da integração das modalidades da política.

Assim, é possível perceber que há várias condutas necessitando de regulação precisa em termos de política social, quais sejam: (1) aquelas que a desenham; (2) aquelas que a implementam; (3) aquelas que resolvem os problemas de efetividade e operacionalização para atendimento de populações de trabalhadores, inclusive com escolhas pontuais. O que não pode é o fato de que elas, as condutas, subestime a complexidade do mercado de trabalho e sua força. Por quê? Elas não têm como manter o empregado substituído por robótica ou servossistemas, ou reestruturações administrativas que dispensem o máximo da presença humana.

Esse é o problema. Daí que a maioria das respostas é pensar distribuição de renda ou crédito, pois, como se disse ao longo deste trabalho, é muito mais fácil pagar algo ao trabalhador por certo período, tentar recolocá-lo no mercado via sistema público de informação, ou tentar uma qualificação ou formação profissional direcionada, e infinitivamente mais difícil manter o seu emprego em termos concretos.

A política, diga-se, define de forma parcial seu campo de ação, porque trabalha a proteção do trabalhador fora do contexto do contrato de trabalho e porque confunde o trabalhador no sentido de fomentar o que ele pode construir.

Porém, é uma indignidade formar trabalhadores no Programa e saber que eles não tem chance de inserção no mercado, ou porque não possuem experiência, ou porque não têm qualificação suficiente, ou porque os empregadores não se interessam em fazer o cadastro de vagas disponíveis, ou porque aquelas qualificações para nada servem. Uma das respostas mais repetidas e uma das mais errôneas é afirmar-se que isso é problema somente do Estado. Não é.

Cumprir a Constituição Federal não é responsabilidade apenas do Estado, mas de todos. Essa frase é um lugar-comum e não diz nada se o problema não for encarado de frente. A saída é ouvir os trabalhadores e empregadores de maneira adequada para fazer com que suas ideias sejam ouvidas e testadas para possibilidade de ter trabalho, embora sem que, necessariamente, possa ter o emprego.

É ultrapassada a ideia de que a empresa é uma instituição unicamente destinada a fazer com que haja produção de trabalho. Assim, se o trabalhador não alcançou sucesso no Programa Seguro Desemprego deve ser logo redirecionado a outro, pois isso é chamá-lo a essa responsabilidade de gerir seu próprio trabalho. A questão é como inferir que o próprio trabalhador possa fazer isso. Ora, isso é problema de suas atitudes questionantes e de previsibilidade pela falta de opções do mercado para atender certos tipos de populações de trabalhadores.

Responsabilidade mais abrangente do trabalhador no sentido de recebimento de renda e de qualificar-se de forma ampla, tudo ao mesmo tempo; responsabilidade do Estado em fornecer meios para isso; responsabilidade do empregador em dialogar no Sistema Público de Emprego; responsabilidade do trabalhador de gerir seu próprio trabalho em caso de impossibilidade de sua reinserção no mercado. Estes constituem aspectos dos itinerários de condutas a serem regulamentadas no sistema público de emprego decorrentes de sua implementação e operacionalização, pois protegem o trabalhador na era da informação, conhecimento e tecnologia de forma mais efetiva possível.

Ora, validar um programa exige caminhos políticos, sociais, culturais para integrar iniciativas dos governos, dos Estados e de entidades sociais. Uma delas é por intermédio de convênios, em que os convenientes são contratados por meio de Editais de Chamada Pública nos quais podem se inscrever instituições sem fins lucrativos que trabalhem comprovadamente com qualificação social e profissional. Podem ser também escolas públicas federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública de qualquer âmbito que trabalhem com ensino, pesquisa ou extensão, ou que executem

comprovadamente programas de educação social e profissional, entre outras. Registre-se que se destacam nesses tipos de convênio as instituições do Sistema “S”.<sup>372</sup> Essa prática é reconhecida, louvada e criticada, quando:

A participação de setores não estatais (lucrativos ou não) no SPETR – assumiu três frentes no Brasil. A mais antiga é a autonomização dos serviços de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e de apoio ao empreendedorismo (SEBRAE), cuja gestão se dá de forma privada, embora o financiamento advenha majoritariamente de contribuições paraestatais. Formadas a partir da década de 30, essas entidades sempre atuaram independentemente do Executivo Federal, sendo sua gestão hegemônica pelas Confederações.<sup>373</sup>

Integrar as políticas no sistema público para proteger o trabalhador na revolução tecnológica é um processo simples de consenso de que o benefício, renda ou crédito não podem ser dados por muito tempo, mas são como portas de entrada do trabalhador no referido Sistema. Essa constatação possibilita seu cadastramento eficaz para fomento de uma formação profissional segundo as necessidades ou tendências dele e do mercado.

A questão fulcral não é saber quem detém maior representatividade, se o pagamento do benefício, de renda ou oferta de crédito, ou qualificação, ou colocação de mão de obra. Estudos promovidos por Carlos Alberto Ramos sobre Sistemas Públicos de Emprego em três países, Espanha, EUA e Alemanha, revelaram que há uma marca comum: descentralização, especialmente o gerenciamento, e o próprio desenho dos programas que envolvem benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação de mão de obra e a formação da reciclagem profissional.<sup>374</sup> No desenho assim concebido, a política, ainda que efetiva, tem um impacto apenas parcial contra o desemprego e proteção do trabalhador, pois dá preferência fortemente ao pagamento, como o sistema espanhol, ou apenas à intermediação, como os Estados Unidos da América, ou formação-empresa, no caso da Alemanha.

No Brasil, há um sentido de privilegiar o pagamento do subsídio em detrimento de outras políticas ativas de colocação ou intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A evidência concreta desta hipótese decorre da própria estrutura destinada para esse fim, dos vários órgãos envolvidos e do número de pessoas ou órgãos atendentes. Matos reconhece: “A restrição de recursos para os serviços de emprego traz consequências para sua eficácia e efetividade”.<sup>375</sup>

Essa crítica é a mais contundente ao Programa do Sistema Público de Emprego Brasileiro, pois numa sociedade que depende da capacidade de descobrir, processar e aplicar

372 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 298-299.

373 MATOS, 2009, p. 10.

374 RAMOS, 1997.

375 MATOS, 2009, p. 16.

informação, despreza-se essa ideia para atuar no que é mais cômodo: a passividade do pagamento.

Trabalhar as conquistas do mercado de trabalho para os empregadores e empresários é uma lógica óbvia que significa, antes de tudo, a preocupação de qualquer política de geração de trabalho, emprego e renda em dispor de possibilidades para enfraquecer e compensar o desequilíbrio de poder entre a oferta e a demanda de produção e trabalho.<sup>376</sup>

Que características qualitativas no trabalhador podem ser desenvolvidas para protegê-lo contra a competição com os demais e para ter um leque de escolhas disponíveis? Isso será respondido mais adiante. Por ora, basta dizer que o mercado é uma relação de poder onde há vários grupos de trabalhadores que podem deslocar-se entre si a depender das circunstâncias econômicas e sociais, pois,

Para a política estatal [...], o problema se coloca então como uma questão de “otimização”, na qual o desnível de poder, dominante do mercado de trabalho, não pode ser relegado a permanecer desregulado, tendo porém que ser tratado de modo que o mercado de trabalho não desapareça junto com o desnível de poder.<sup>377</sup>

#### **5.4 Propostas para um desenho de uma política pública de trabalho, emprego e renda específica para o inciso xxvii do art. 7<sup>a</sup> da carta magna ou aperfeiçoamento do programa seguro-desemprego**

Os direitos do trabalhador, observados a partir das políticas de geração de trabalho, emprego e renda, estudados e justificados na hermenêutica do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna, encontram-se resumidos em dois que aparecem com maior habitualidade: qualificação e renda (crédito). O Programa Seguro-Desemprego acrescenta a intermediação de mão de obra.

Daí que é preciso indagar o que pode realizar a dignidade dos trabalhadores a partir de uma política específica para o dispositivo referido. Ela, a dignidade – de todos eles e individualmente considerados –, e sua relação com o direito fundamental de serem protegidos em face da automação, inclusas as reestruturações administrativo-tecnológicas, somente faz sentido de for pensada na intersubjetividade da relação deles com o Estado e com os empregadores. Isso significa reconhecer que Pereira acerta ao dizer que qualquer política social

---

376 OFFE; HINRICHS, Karl, 1989, p. 75.

377 OFFE; HINRICHS, 1989. p. 76.

[...] decorre do conflito de interesses e de constante relação (não necessariamente harmoniosa) entre Estado e sociedade. Sua formulação requer prévia estipulação de conceitos, teorias, objetivos que inspirem decisões, escolhas e compromissos, muito embora, na prática, percebam-se hiatos entre o que foi concebido e realizado.<sup>378</sup>

Os interesses dos trabalhadores são trabalho e renda. As demandas do capital são gerar lucros ou produzir com menos custos, o que significa menos trabalho e menos renda. Daí, entre esse conflito, o Estado do Bem-Estar contemporâneo e política social são deficitários na construção da cidadania no sentido de uma progressiva realização de direitos sociais. Fica justificado o motivo pelo qual se fala em dificuldade para formulação de conceitos, teorias e objetivos que vão orientar escolhas, decisões, compromissos.

Com efeito,<sup>379</sup> os ensinamentos da Doutrina Social da Igreja Católica Apostólica Romana e a Teoria Marxista podem fornecer respostas, pois ambas têm um viés explicativo do social e essa é a grande força delas.<sup>380</sup> Lógico que o capital e o trabalho estão em busca de um itinerário determinado ante a noção de progresso. Eles aproximam-se e reaproximam-se de modo mais efetivo, porque são comumente separados por concepções individualistas, próprias do homem; por crises econômicas, que a História provou que são cíclicas; por revoluções industriais, que aparecem como fenômeno natural da evolução e da inteligência do homem com referência à produtividade. Portanto, ambos são chamados à colaboração recíproca em função da necessidade que o capital tem do trabalho e vice-versa. Estas acepções lembram a lição do Papa Leão XIII, ao dizer que capital e trabalho são membros do mesmo corpo social e ambos adaptam-se mutuamente.<sup>381</sup>

Também o Papa Pio XI, citando Santo Tomás de Aquino, disse o mesmo sobre o trabalho e capital: “[...] são dois braços do corpo social. Não há como cortar um ou outro. A unidade deles decorre da disposição conveniente das partes.”<sup>382</sup>

A primeira ideia que se extrai desses ensinamentos é que eles, capital e trabalho, são obrigados a cooperarem entre si para construção de vantagens recíprocas. Assim, a consequência é que promovam a dialética do social para interpretar e organizar suas

378 PEREIRA, 2011, p. 29.

379 Parte das lições que seguem foram extraídas de parte do texto concebido para a disciplina Temas Jurídicos Fundamentais, produzidos por este pesquisador. Esteves, Alan. **A questão social: fragmentos de um diálogo imaginário entre Marx e os Papas, com a participação especial de John Rawls**. 18 p. Monografia (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas.

380 “A grande força intelectual do marxismo é sua teoria social explicativa.” CALLINICOS, Alex. Igualdade e Capitalismo. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Orgs). **Teoria Marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Ayres: CLACSO, 2006, p. 263.

381 PAPA LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: Carta Encíclica de sua Santidade o Papa Leão XIII sobre a condição dos operários. 17. ed. Trad. Manuel Alves da Silva. São Paulo: Paulinas, 2009, p. 22.

382 PAPA PIO XI. **Quadragesimo anno**: Carta Encíclica de sua santidade Pio XI sobre a restauração e aperfeiçoamento da Ordem Social em conformidade com a Lei Evangélica. 5. ed. Trad. da Tipografia Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2004, p. 51.



necessidades. Não como forma para atuar somente em contingências, mas como compromisso para o desenvolvimento, o qual, segundo o Papa João Paulo II, tem outro nome: paz.<sup>383</sup>

Mas há um problema grave nessa teoria que é apontado por Marx, quando diz que o prioritário é saber se o econômico tem que reger o direito.<sup>384</sup> Isso significa racionalizar a efetivação dos direitos sociais a partir do econômico, ou seja, do custo-benefício em detrimento de uma efetividade. Quer dizer: a equação para cumprimento dos direitos tem variável principal na economia. Não que isso seja negativo, mas, em termos de política pública, especialmente de geração de trabalho, emprego e renda, expressa um não satisfazer as necessidades e exigências em termos de qualidade de subsistência do possuir e produzir.

É preciso, então, saber o que é trabalhar hoje. João Paulo II responde que envolve as preposições “com” e “para”, ou seja, envolve com os outros e para os outros, e significa cada vez mais um fazer qualquer coisa para alguém.<sup>385</sup> Em outra passagem de sua obra ele admite os diversos sentidos da palavra ‘trabalho’, indicativos de obrigação, dever, fontes de direitos para o trabalhador e as suas múltiplas possibilidades, para concluir por uma proposição formadora que instrua, eduque, adapte, desenvolva e amadureça o homem-trabalhador para uma forma específica de ocupação.<sup>386</sup>

Ora, se trabalho tem aqueles diversos sentidos, a qualificação também tem. A prova disso é que existem teorias em torno desta última, quais sejam: (1) qualificação como “capital humano” – doutrina relativa à Economia da Educação a partir dos anos 50 e 60, que relaciona o nível de educação e diferenciais de salário, bem como, a preparação da mão de obra para um posto; (2) qualificação “formal” – decorrente de políticas do sistema educacional, ocorridas a partir da década de 60, e enlaça um foco no maior número de diplomas para abranger várias profissões do mercado; (3) qualificação compreendida a partir da organização do trabalho – tem base nos conhecimentos ligados a um posto de trabalho, às rotinas, independente dos atributos próprios do trabalhador, ou seja, a identidade cultural dos indivíduos é deixada por último e são valorizados os conhecimentos adquiridos na escola e experiência cotidiana; (4) qualificação como abordagem analítica – tem ligação com estudos acadêmicos para aportar numa qualificação social. Começou a se formular a partir da final nos anos 80. A sua medida é a relação dos trabalhadores com tecnologias, o seu uso econômico, o valor social e sua

---

383 PAPA JOÃO PAULO II. *Centesimus annus*. Trad. da tipografia vaticana. São Paulo: Paulinas, 2004. p. 96.

384 MARX, Karl. *Comentários à margem do Programa do Partido Alemão Operário*. Trad. Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&M, 2010, p. 100.

385 PAPA JOÃO PAULO II, 2004, p. 60.

386 PAPA JOÃO PAULO II. *O trabalho humano: “Laborens exercens”*. 90º Aniversário da RERUM NOVARUM. 14. ed.. Trad. da Tipografia Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2008, p. 58-67.

relação com a escola, ou seja, conceito que se transmuda para noção de ‘competência,’ a qual engloba desempenho e eficiência em sentidos diversos.<sup>387</sup>

Nesse contexto, o que interessa para efeito desta pesquisa é a última, uma vez que os avanços tecnológicos destruíram conceitos de qualificação relacionados a uma profissão e seguem para uma “construção social de competências”,<sup>388</sup> em que existe

[...] qualificação do emprego, definida pela empresa a partir de exigências do posto de trabalho; qualificação do trabalhador, mais ampla que a primeira, por incorporar qualificações sociais ou tácitas; e a dimensão da qualificação como uma relação social, resultante da correção de forças entre o capital e trabalho – um enfoque introduzido à luz dos estudos sobre as consequências da chegada de novos modelos de organização de trabalho que demandam uma requalificação dos operadores, exigindo uma massa de conhecimentos e atitudes bem diferenciadas das qualificações formais requeridas pela organização de trabalho taylorista.<sup>389</sup>

Castells percebeu isso quando disse que as características do processo de aprendizado na era da tecnologia pedem profissionais que aprendam a aprender. Disse ele:

As características mais importantes desse processo de aprendizado são, em primeiro lugar, aprender a aprender, já que a informação mais específica tende a ficar obsoleta em poucos anos, pois operamos numa economia que muda com a velocidade da Internet; em segundo lugar, a capacidade de transformar a informação obtida a partir do processo de aprendizado específico.<sup>390</sup>

Assim, voltando-se para uma ideia de política pública que deseja a cooperação e o diálogo entre capital e trabalho nesse âmbito do mundo contemporâneo, da era de informação, conhecimento e tecnologia, esta deve unir, para formação dos trabalhadores, os sentidos do trabalho e os sentidos da qualificação pela noção de competência como construção social no espaço público da rede, Internet.

Deseja-se, antes de continuar, dizer que essa é uma tendência natural que vem ocorrendo na prática do Sistema Público de Emprego, como se observou em outros momentos dessa investigação, especialmente na construção de programa via web. Entretanto, a dificuldade é que a conversa com trabalhadores e empregadores naquele âmbito é negligenciada. Elementar, então, que os Sistemas Nacionais de Emprego no Brasil devam estar interligados em rede, por internet, mas essa é uma realidade apenas parcial. Há

---

387 ALVES, Ana Elizabeth Santos. **Qualificação e trabalho bancário no contexto da reestruturação administrativa**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2005, p. 84-99. É preciso esclarecer que se trata da publicação de tese de doutorado desta autora e, como foi resumida a sua contribuição, não foi possível consignar ‘apud’, todavia há elementos textuais dela e de vários autores por ela citados, como V. Paiva (1989), M. Alaluf (1986), C. Dubar (1998).

388 LEITE, apud ALVES, op. cit., p. 94.

389 ALVES, 2005, p. 95.

390 CASTELS, 2003, p. 78.

indicativo de que apenas 55% deles mantêm conexão,<sup>391</sup> o que reduz significativamente seu potencial de efetividade.

Uma opinião de Castro, e também por lembrar lições de Robert L Abel, é exemplar pela modernidade de indicativos de solução, pois as políticas sociais negligenciam a experiência dos atores, a razão, o diálogo e o consenso entre eles no que toca as suas necessidades e seus interesses: “Ainda hoje, quando o prestígio da ciência atingiu sua altura máxima, a maior parte dos problemas do mundo está sendo resolvida e grande parte do progresso está sendo conseguido por métodos que envolvem a experiência, a razão, o diálogo e o consenso”.<sup>392</sup>

É preciso explicar que, se do trabalho decorrem termos como obrigação, dever, fontes de direitos e de múltiplas possibilidades, do lado da qualificação, implica saber o que as empresas querem, o que os trabalhadores acumularam de conhecimento e experiência, além de outros traços comportamentais, como iniciativa, comunicação, disponibilidade, inovação e produtividade.

Por isso, a noção de competência está ampliada para encontrar vários tipos de saberes, como conhecimentos profissionais adquiridos, práticos, técnicos, científicos ou por experiência; como saber fazer, decorrente de práticas resultantes de decisões ou intervenções em situações concretas de trabalho; como saber ser, ligados aos traços de personalidade, requeridos no mundo do trabalho, “[...] como capacidade de iniciativa, comunicação, disponibilidade para a inovação e mudança, assimilação de novos valores de qualidade, produtividade e competitividade”.<sup>393</sup>

E, por que a Internet? Como uma política ativa de qualificação pode ser desenvolvida por ela? É preciso trazer as lições do sociólogo espanhol Manuel Castells (2003 e 2010). Porque, para ele:

A Internet é o tecido de nossas vidas. Se a tecnologia da informação é hoje o que a eletricidade foi na Era Industrial, em nossa época a Internet poderia ser equiparada tanto a uma rede elétrica quanto ao motor elétrico, em razão de sua capacidade de distribuir a força da informação por todo o domínio da atividade humana.<sup>394</sup>

Em outra passagem, Castells disse: “A Internet, a World Wide Web e a comunicação sem fio não são mídias no sentido tradicional. São, antes, os meios para a comunicação

---

391 MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 140.

392 CASTRO, Cláudio de Moura. **Prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977, p. 3.

393 STROOBARTS, 1997; MANFREDI, 1998, apud ALVES, 2005, p. 99.

394 CASTELS, 2003, P. 7.

interativa.”<sup>395</sup> Essa capacidade de distribuir informação por todo o domínio das relações humanas <sup>396</sup> é fundamental para construir uma política pública que tenha conexão com ela. Um dos grandes entusiastas para utilização de mecanismos virtuais para articulação coletiva é Everaldo Gaspar Lopes de Andrade. Diz ele que o assunto merece consideração em termos de relação coletiva, pois todas as relações industriais, os mercados, a política, a socialidade estão incorporando os instrumentos da sociedade informacional.<sup>397</sup>

Um dos maiores especialistas em comunicação, o francês Paul Virilio, sobre a web, a Internet, ciberespaço, declarou em entrevista:

O cibercafé é antípoda da estação, do porto e mesmo do aeroporto. Era nesses lugares que a partida e o êxodo tinham lugar. Ora, aqui, acontece tudo: as imagens, os sons, as visões, tudo se concentra nesse espaço. Não é necessário viajar para onde quer que seja, basta esperar. Isso constitui uma reviravolta da nossa ligação ao mundo, um fenômeno que me parece extraordinário.<sup>398</sup>

A hipótese é de que a constituição de redes de informação traz vantagens por serem flexíveis e adaptáveis aos tempos de evolução. A lógica pede que um programa de geração de trabalho, emprego e renda deva ser estruturado a partir da Internet, pela Internet e com a Internet, uma vez que todas as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais orbitam em torno dela como se fossem autoestradas de informação, tecnologia e comunicação. É como se fosse aplicar a lei de ação e reação, ou seja, se os avanços tecnológicos reestruturam os organismos empresariais, então, que também eles sejam usados para adaptação do trabalhador, para dar-lhe segurança e abrir portas para possibilidades efetivas. Novamente, as lições de Castells são úteis: “A Internet é um meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, em escala global.”<sup>399</sup>

A concepção de educação via instrumento da Revolução Informacional foi percebido pelo Governo Federal em termos de educação básica, conforme noticiado no Jornal Gazeta de Alagoas. A reportagem informa que o Ministério da Educação (MEC) vai distribuir *tablets* – computadores portáteis do tipo prancheta, da espessura de um livro para escolas públicas.<sup>400</sup>

---

395 CASTELS, 2010, XI.

396 CASTELLS, 2003, p. 78.

397 ANDRADE, 2008, p. 256.

398 VIRILIO, Paul. Se o tempo é dinheiro então velocidade é poder. In: BARLOEWEN, Constantin (Org.). **Livro dos Saberes: conversas com os grandes espíritos do nosso tempo.** Trad. Luís Felipe Sarmiento. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 455.

399 CASTELLS, 2003, p. 8.

400 GAZETA DE ALAGOAS. **MEC vai distribuir tablets para alunos: governo já prepara licitação para a compra.** Tecnologia. Sexta-feira., 02 de set. 2011, p. A-7. Isso foi informado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad e o objetivo é universalizar o acesso dos alunos à tecnologia. São conteúdos digitais

Se a política pública é uma prática social e a Internet também o é, seria uma prática dentro de outra. Ela é um sistema que se impõe aos indivíduos de forma irresistível e transforma as ações das empresas com seus fornecedores, compradores, administração, produção, cooperação com outras empresas e financiamento. Ora, se as empresas estão assim relacionando-se com o mercado com base em tecnologia de Internet, podem muito bem relacionar-se com o Sistema Público de Emprego – SPE, para que os empregadores sejam obrigados a informar a disponibilidade de vagas e que particularidades de qualificação desejam. Daí, o referido Sistema pode operar outras espécies de formação profissional que tenham mais utilidade para o mercado. Observe-se, por exemplo, o que pode fazer em termos de intermediação e qualificação à ascensão da Internet móvel a partir dos aparelhos de telefonia celular. O Brasil chegou, no primeiro semestre de 2011, a 217,3 milhões de celulares, o que significa que a cada 100 brasileiros, 111,6 têm aparelhos, segundo dados divulgados pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.<sup>401</sup>

Nesse contexto, realça-se o papel do diálogo entre empregadores, SPE e trabalhadores através da Internet para o sentido de cooperação em rede, numa abertura para informação de necessidades recíprocas e operações de qualificação.

A pedra angular desse modelo de política em que tudo se processa na rede é o feedback em tempo real entre trabalhadores, empregadores e Estado para atender a produção ou ir ao caminho de uma qualificação direcionada para necessidade desta. Assim, nesse itinerário, há a capacidade de corrigir grandes falhas de treinamento sem utilidade e desenvolver a capacitação em tempo razoável. Desse modo, tal modelo de programa combina avanços tecnológicos e participação dos atores sociais.

Falta, apenas, a questão do financiamento, traduzido em renda, benefício ou oferta de crédito para o trabalhador. É preciso que se registre que tais políticas ativas e passivas são interdependentes, justificadas pela própria vulnerabilidade em termos históricos, culturais e financeiros do trabalhador. Exemplo pode ser citado dos trabalhadores rurais atingidos pela mecanização. Não há como exigir que eles sejam qualificados, se não lhes der meios de transporte e ajuda financeira para sobrevivência.

Se para as empresas ou economia em geral o que conta para o crescimento econômico é a produtividade (rendimento e lucros), para os trabalhadores é a renda. E ao Estado, recursos para investir naqueles desassistidos socialmente no recebimento de renda (crédito, benefício),

---

educacionais em favor da educação de base. Imagine-se o que pode fazer esses recursos para qualificação social e profissional no âmbito do SINE.

401 GAZETA DE ALAGOAS. “Curtas”. Seção: Economia. 27 jul. 2011.

ou para aqueles que tenham interesse na qualificação no sentido de que possam atuar na produtividade e, estes, por sua vez, trabalhem para o crescimento econômico. Essa equação, portanto, é circular. A política social de geração de emprego e renda deve também ser assim.

Entretanto, para contornar barreiras de tal política pela Internet ante a falta de experiência e escolaridade deficientes, são necessárias considerações complementares.

Foi relatado que proteger os trabalhadores para o Sistema Público de Emprego em face de todas as políticas públicas, inclusive esta do Programa Seguro-Desemprego, o qual tem fortes ligações com o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, é uma preocupação com o trabalho, emprego e renda.

Nessa concepção, os verbos ‘integrar’, ‘articular’ e ‘facilitar’ são definitivos na proteção do trabalhador na era da informação, conhecimento e tecnologia, pois unem funções básicas e complementares, desde o pagamento do benefício como porta de entrada ao Sistema, qualificação profissional, intermediação, orientação profissional, certificação profissional, informações do mercado de trabalho e fomento a políticas de geração de renda e trabalho.

Há de se conceber que numa época de avanços tecnológicos, os trabalhadores, no sentido amplo, são grupos vulneráveis, por isso, a tendência é mesmo no sentido de uma rede capilarizada que una serviços públicos das três esferas da Federação, com participação de entidades privadas e sem fins lucrativos, tudo para uma melhor resposta em termos, principalmente, de qualificação e colocação de mão de obra.

Uma política a partir da Internet permite uma formação continuada do trabalhador ou reparar pontualmente desqualificações técnicas, além de construir um processo de atendimento que pode orientá-lo, identificar alternativas de trabalho com escolaridade flexível. Mas ela tem uma falha: o problema da experiência do trabalhador. Ela pode ser certificadora dessa experiência, mas não garante o conteúdo dela. Dizem Soratto e Vasques-Menezes com acerto:

Diferentes tipos de dificuldades mencionadas pelos trabalhadores em busca de oportunidades no mercado de trabalho. As dificuldades relatadas pela maior parte dos trabalhadores entrevistados foram: impossibilidade de comprovar experiência, falta de flexibilização e baixa escolaridade. No caso dos trabalhadores em busca do primeiro emprego, a falta de experiência acaba sendo a barreira mais relevante.<sup>402</sup>

---

402 SORATTO, Lúcia; VASQUES-MENEZES, Ione. A importância do trabalho e os efeitos do desemprego. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia (orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: LTr, 2010, p. 83.

Como, então, driblar essa maior dificuldade? Como amenizar as exigências, especialmente para aquelas experiências que não têm comprovação alguma? Como formalizar essa experiência?

A solução é induzir práticas combinadas do público-privado a partir do Sistema Público de Emprego, especialmente induzir que os empregadores aceitem ficar com o empregado por experiência por certo número de meses mediante fomento de diminuição ou não pagamento de encargos sociais. Isso vai fazendo com que o empregado agregue práticas ao banco de experiências disponível em seu perfil na Política pela Internet. A partir disso, o próprio sistema, com base no balcão de experiências, faz as indicações aos empregadores das pessoas com perfil desejado.

É preciso responder que estudar o problema e os programas de trabalho, emprego e renda, nominar os direitos, propor aperfeiçoamento ou políticas específicas não são suficientes para garantir uma proteção integral do trabalhador, pois o componente principal de todos os programas é vontade política. Nesse sentido, a realidade para práticas de integração com mecanismos tecnológicos vêm ocorrendo desde 1995, antes as diversas resoluções do CODEFAT no reforço à gestão participativa com criação de Comissões Estaduais e Municipais de emprego,<sup>403</sup> mas a técnica estatal é incipiente e os resultados de desempenho são insatisfatórios no que se refere aos serviços.

A alternativa a ser praticável é o uso maciço da Internet para: (1) o sentido funcional de se ter um cadastro de transferência de renda; (2) o Estado saber informações de empregadores e trabalhadores de focos de trabalho não assalariado para transformá-lo em assalariado;<sup>404</sup> (3) conhecimento das tendências da organização capitalista e da mobilização da força de trabalho; (4) tendências de capacitações emergenciais para atendimento de sobrevivência, empregos não-disponíveis, disponíveis, salários pagos, salários exigidos, focos de empreendedorismos; (5) cursos em rede para melhoramento da força de trabalho, restringindo a constante obsolescência da qualificação profissional; (6) banco de registro de experiências do trabalhador formais e informais para buscar uma certificação integral posterior, além de abertura de vagas dentro das empresas para prática de estagiários; (7) cadastros de trabalhadores que ofertam a mão de obra, não encontram trabalho e com direito a

---

403 TODESCHINI, Remígio. A construção do Sistema Público de Emprego. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia (Orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: LTr, 2010, p. 19.

404 “Política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema de transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado”. LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus (Org.). Trad. FEITAG, Bárbara. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 15.

renda, desde que continuem a participar de outras qualificações para outras funções e que possam perder, caso recusem a oferta de trabalho. Enfim, o que se quer é o uso da tecnologia, não para se ver resultados ou metas, mas para fazer do conhecimento e da informação indicativos das condições sociais para, posteriormente, encaminhar diretivas políticas e normativas em nível de cumprimento da Constituição.

Portanto, esse aprimoramento do Programa Seguro-Desemprego ou uma política pública independente a partir da Internet permite que os atores sociais estejam sujeitos a um desenvolvimento e a inovações constantes dos serviços da política social; as possibilidades orçamentárias e as classes organizam-se em torno dos interesses, das necessidades e exigências.

#### 5.4.1 Análise crítica: política pública como resposta a um problema social?

Não há como deixar de perceber que medidas políticas estabilizam a relação entre capital e trabalho no que se refere às reestruturações administrativo-tecnológicas com a união de assistência financeira (renda, oferta de crédito) e serviços. O desafio é superar os problemas, especialmente que as conquistas tecnológicas amenizem as perdas para os trabalhadores.

Decididamente, diante de ideologias contrárias do capital e do trabalho, o que há de comum é a mentalidade de que se tem uma Constituição e é preciso observá-la. Se a produção, como toda a sociedade, tem um desenvolvimento tão figurante com os avanços tecnológicos, o trabalho também deve utilizar-se desses meios para contrapor a reação. Isso resulta que o Direito no Sistema Público de Emprego tenha que induzir condutas para que ao trabalhador seja permitido o acesso a um fluxo de informações e conhecimentos do interesse dos empregadores em certas espécies de qualificação, às tendências gerais do mercado e conteúdos para construção de competências.

Esse desvendar o mundo do capital, obrigando os empregadores a, além do cadastro de empregados que já fazem, conectarem-se ao Sistema Público de Emprego pela Internet para dizer quantas vagas têm, quantas podem ser disponibilizadas no futuro ou que já existem de fato, quais os seus interesses em certos tipos de atitudes dos trabalhadores e que melhores qualificações podem ter em termos de contribuição para o desenvolvimento da produtividade.

As conduções de políticas sociais a partir da conexão de interesses, necessidades, tendências de empregados e empregadores devem passar pela análise crítica de uma mínima “conciabilidade” para maior consistência, segundo interpretação dos trabalhos de Lenhardt e Offe (1984). Estes sociólogos apontam a necessidade da cientificidade quando dizem:



“Espera-se da ciência que formule recomendações para a realização mais eficiente de programas, bem como para tornar mais precisa a incidência das medidas sociopolíticas”.<sup>405</sup>

O problema da intermediação de mão de obra no Sistema Público de Emprego a partir da Internet é a sincronia que deve existir entre os empresários e trabalhadores, porque muitas das vezes pode redundar na redução de sua eficácia pelas inverdades que podem ser ditas de um lado ou de outro. A ética, no espaço público da rede, é questionável.

Com efeito, o que está em jogo aqui, antes de manter o trabalhador próximo de um emprego, é fazer com que ele não seja retardatário do processo adaptativo como continuamente foi em outras revoluções industriais e nessa atual, a tecnológica. É realmente surpreendente constatar que ele tem uma chance, porque, quando transita do real ao virtual e vice-versa, pode amenizar o desequilíbrio do tempo do capital e tempo do trabalho.

Sem dúvida que os conhecimentos e informações adquiridos pelo uso da Internet dão segurança aos atores sociais para um sentido mais forte de proteção no amparo financeiro por certo tempo e nas possíveis qualificações, intermediações de mão de obra, mas ainda não se sabe se garantem uma nova função ou trabalho. Provavelmente, pela análise dos programas e da avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego, estudada no precedente, a resposta é negativa. Todavia, pode garantir que a cada nova rodada de transformações tecnológicas do capital antecipem-se regulamentações de condutas dos empregadores e do Poder Público. Sim, pois se os sociólogos têm sérias dúvidas se o trabalho na modernidade é direito pelas suas experiências, pesquisas, textos, dados, então, que, pelo menos, haja o direito de que o trabalhador tenha possibilidades de trabalho. Essa, mais do que uma decisão política, é jurídica, no sentido de eficácia jurídica e social da Constituição.

Nesse contexto, a política social de trabalho, emprego e renda realiza progressos significativos, como o uso da tecnologia como forma de aceitação das mudanças e a reaproximação do capital e trabalho, mas seu primeiro dever é lutar para efetivar a dignidade humana na canalização do cumprimento dos direitos fundamentais no sentido de: (1) realizar condutas do Poder Público pela organização de tarefas; (2) como este pode diferenciar o que é importante para formação profissional e o que não é a partir das informações e conhecimentos obtidos; (3) como fazer a gestão para deixar o trabalhador próximo de um emprego.

O ponto duvidoso de uma política social pela Internet é esquecer o lado humano e trazer um vazio de credibilidade. Isso pode acontecer, pois muitos trabalhadores não têm articulação com ambiente de rede e o sistema, como um todo, enfraquece-se. Contudo, esse impacto negativo pode ser solucionado com aprendizados experimentais de programas,

---

405 LENHARDT; OFFE, 1984, p. 47.

inclusive no próprio aparelho de telefonia móvel de pessoas sem habilidades, e isso já permite uma abertura de progressos para ulteriores passos para atingir os objetivos. O impacto da rede mundial de computadores é maximizada por Santos, o que permite conceber que aqueles problemas serão resolvidos:

Graças aos progressos fulminantes da informação, o mundo fica mais perto de cada um, não importa onde esteja. O outro, isto é, o resto da humanidade, parece estar próximo. Criam-se, para todos, a certeza e, logo depois, a consciência de ser mundo e estar no mundo, mesmo se ainda não o alcançamos em plenitude material ou intelectual.<sup>406</sup>

Com efeito, o que interessa é a informação que se faz conhecimento. Disse Castells: “Segundo um estudo da Universidade da Califórnia em Berkeley (Lyman e Varian, 2000), há na web cerca de 550 bilhões de documentos (95% publicamente acessíveis), e a informação on-line está crescendo à taxa de 7,3 milhões de páginas da web por dia.”<sup>407</sup>

Outra questão duvidosa na política considerando-se apenas os meios tecnológicos é a certificação das avaliações de qualificação daqueles que utilizaram os mecanismos. Isso dá margem à indagação se o trabalhador realmente fez os cursos e está com conhecimento suficiente para satisfazer ocupações. A própria tecnologia pode certificar-se se o trabalhador acessou de fato o curso e pode programar testes locais no SINE para averiguar os conhecimentos.

Um programa público de trabalho, emprego e renda que sirva aos propósitos da Constituição tem que lidar com a evolução e a revolução no capital e no trabalho quando identifica precisamente períodos de desenvolvimento e períodos de desequilíbrio, respectivamente. Conhecer essas fases é estar próximo de soluções do processo adaptativo que valorizem tanto a livre iniciativa como o trabalho, pois a melhora da qualidade da política social significa que os esforços públicos despendidos pelo uso da automação resultaram em vantagens para os atores sociais, especialmente os trabalhadores.

O *boom* da Internet, ao conectar totalmente o Sistema Público de Emprego aos trabalhadores e empregadores, é possibilitar, de antemão, conhecer os sintomas de um processo de mudanças para ir com ofensivas de qualificações, estratégias de empreendedorismo, oferta de créditos e rendas para certas populações de trabalhadores e intermediação de mão de obra com exigência de postura flexibilizadora dos empregadores.

---

406 SANTOS, Milton. Op. cit., p. 172.

407 CASTELLS, 2003, p. 77.

Ora, se estes extraem vantagens das tecnologias, os trabalhadores também têm esse direito de conhecer e informar-se dos impactos da aceleração dos avanços da produção.

Pensar na proteção do trabalhador em face da automação na forma da função social da propriedade, onde se tenha renda para ele, tenha qualificação social e profissional, além de intermediação de mão de obra, nada melhor que seja feita no âmbito da informática, tecnologia e informação, ou seja, no âmbito da própria automação, não de forma voluntarista ou discursiva, mas para regular as condutas que sustentem uma efetiva proteção do trabalhador.

O progresso vai continuar, seja em termos econômicos, seja em termos de tecnologia, conhecimento e informação, mas o grande desafio é trazer a doutrina do humanismo para esse progresso. Ela há de ser incluída nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda como respostas aos problemas sociais, pois se a tendência é ir além do que se viu e vê em matéria de indústria e técnica, se a perspectiva é que, quando se pensa que chegou ao ápice do progresso, inventa-se algo que supera os pontos anteriores, o homem-trabalhador sempre necessitará de legislação protetora. E esta sempre será renda ou crédito, novas qualificações, além de um diálogo (intermediação) com os empregadores. As práticas assim informaram e o direito seguiu-as, quando apresentou as justificativas axiológicas, normativas e sociológicas.

#### 5.4.2 Projeto de política pública para o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal

O Programa de Geração de Trabalho, Emprego e Renda para o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, de logo denominado “Projeto Integração”, foi elaborado a partir dos dados desta pesquisa e das ideias contidas nesta pesquisa.<sup>408</sup>

Trata-se da concepção de um programa que envolve qualificação profissional, intermediação de mão de obra, ora denominado de diálogo com os empregados, além de renda a populações de trabalhadores atingidos pelas reestruturações administrativas decorrentes dos avanços tecnológicos, tudo estruturado a partir da Internet, inclusive a móvel.

O projeto é resultado do conhecimento acumulado de experiências de várias políticas sociais nesse âmbito e de estudos sobre proteção do trabalhador em face da automação. Ele incorpora como grande contribuição a interligação de várias políticas públicas de emprego e renda, a partir de processo eletrônico que una numa rede os trabalhadores, empregadores e Estado.

---

408 Especialmente da obra “Geração de Emprego e Renda: experiências de sucesso,” organizada por Carlos Aquiles Siqueira, chamada de **Geração de Emprego e Renda no Brasil: experiências de sucesso**, 1999.

Trata-se de uma obra aberta a permanentes correções, alterações, adaptações, pois o que interessa mesmo é subordiná-la a um sentido mais forte de proteção do trabalhador e sistema social.

Com referência à Introdução do projeto, é possível dizer que ele é realce de político com o social, pois precisa de impulsos de valores, incentivo a qualificação útil dos trabalhadores, estímulo às atividades econômicas, apoio no equilíbrio de demandas e ofertas de emprego, associado a pagamento de renda, benefício ou assistência àqueles que não detenham qualificações suficientes para ocupação, ou estão em fase de transição por perdas de funções decorrentes de avanços tecnológicos.

É um programa de desenvolvimento humano, pois a centralidade dele é o homem e pode ser gerido por qualquer Administração Pública interessada, inclusive com apoio de organizações da sociedade.

O programa tem finalidade de abrir um leque do conhecimento entre atores sociais sobre o que se deseja de qualificação para a empresa, o que o trabalhador precisa e o que o Estado pode fazer por um e outro no sentido de apoio ao desenvolvimento e promoção da cidadania.

O “programa Integração” articula diversas políticas públicas de trabalho, emprego e renda e esta é sua principal diretriz a partir dos usos das ferramentas da Internet.

Os objetivos de tal política são buscar compreender as transformações das relações entre trabalhadores e empregadores em cada rodada de impactos tecnológicos sobre a produção para, a partir daí, trabalhar o processo adaptativo do trabalhador. Não para garantir propriamente o trabalho, mas que ele fique próximo de possibilidades de trabalho. Essa compreensão passa pela formação de comunidades de capital e trabalho no âmbito do Sistema Público de Emprego, onde conteúdos serão administrados com informações sobre os tipos de profissionais que o mercado deseja, a educação que pode ser útil para ficar próximo de bons empregos, além do incessante diálogo com os empregadores no sentido de saber se podem flexibilizar as exigências ou permitir acesso a experiências na propriedade mediante dispensa de encargos públicos.

Se o ambiente empresarial vive em constante evolução, os profissionais precisam ficar sabendo como reprogramar habilidades, conhecimento e pensamento. O aprendizado eletrônico pode ser efetivado pela Internet mediante o uso de *webcam* que os trabalhadores cadastrados podem ter acesso em *Lan Houses*, computador pessoal e telefone móvel. Facilitar o uso desse espaço público pelos atores sociais é papel do Estado. Daí decorrem as seguintes consequências:

(1) Construção de uma comunidade virtual de trabalhadores e empregadores onde, além de mostrarem demandas e ofertas de empregos, possam comunicar-se diretamente uns com os outros, com apontamentos de características que desejam e possível qualificação;

(2) Comunicação, incentivo e instrução para que os atores sociais participem, inclusive com uso de Internet móvel.

Essas pilastras serão alimentadas por outros programas de cunho mais formal destinados a complementar a qualificação do trabalhador com agentes diretos como professores e monitores.

A rede comunitária via Internet facilita o usufruir de direitos, principalmente se forem alimentadas por: (1) informações de oportunidades de negócios e atividades econômicas efervescentes no mercado; (2) informações para uma qualificação formal e passos para uma qualificação a partir da Internet; (3) estímulo a um diálogo mais direto entre empregadores e empregados via Sistema Público de Emprego com ofertas e demandas de emprego; (4) melhoria na qualidade da comunicação entre os atores sociais e Estado, especialmente para que, na falta de opções de emprego formal, possa este último apontar direções aos trabalhadores para outros programas de geração de trabalho, emprego e renda, como o autoemprego, ou para economia solidária ou social.

Essa inserção via Internet dimensiona o Estado a identificar populações de trabalhadores excluídos de qualquer integração, mesmo que de forma parcial, no sentido de que venham a ser atendidos por mais parcelas de benefício do seguro desemprego ou renda social por um período mais longo de tempo, desde que também se comprometam a fazer qualificações permanentes.

Para cumprir com tais objetivos, é preciso o apoio do Centro de Desenvolvimento Tecnológico de Emprego e Renda a partir de recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, e outros fundos ou entidades de apoio.

Lógico, então, que o “Projeto Integração” centra-se no saber para depois qualificar, no saber para depois dialogar com os trabalhadores e empregadores. Ele usa o pagamento da renda ao trabalhador como porta de entrada ao sistema para a construção dos saberes. Sem identificação precisa do saber pelos atores sociais no uso da Internet não há como fazer uma qualificação ou colocação ou recolocação efetiva. Por isso, é preciso difundir no primeiro momento a criação dessa comunidade do Programa Integração para, em seguida, usar o direito para o comando de regular condutas para que haja participação obrigatória.

O sentido mais forte de proteção envolve condutas para uma qualificação, requalificação, colocação ou reinserção do cidadão no mercado de trabalho, bem como,

pagamento de renda para aqueles que não conseguirem inserção ou oferecimento de crédito para aqueles que caminhem para um autoemprego. Nesse contexto, as condutas são garantidas por um sentido mais forte de cooperação, trabalho em rede, autonomia, responsabilidades dos empregadores e trabalhadores para uma produção informacional permanente entre esses atores e a Administração Pública.

Nessa diapasão, o conceito do programa é, fundamentalmente, de uma relação construída a partir da Internet entre Estado, empregadores e empregados no sentido de administrar interesses, necessidades, tendências, além de, principalmente, fomentar objetivos comuns no sentido de cumprimento da Constituição.

Sobre as estratégias da aludida Política, cabe citar três, quais sejam: (1) planejar a criação de espaço público na Internet para formar as comunidades; (2) fazer a divulgação; (3) gerenciar os primeiros ingressos. No segundo momento, detectar os trabalhadores com dificuldade de lidar com a rede, tentar processar e facilitar o acesso deles à Internet.

A estruturação desse programa deve ser realizada a partir do Centro Tecnológico, onde deverá haver uma coordenação específica para: (1) os empregadores e trabalhadores individualmente considerados; (2) o diálogo com os trabalhadores e empregadores conjuntamente considerados; (3) planejamento e execução de serviços de qualificação no interesse e demanda de empregados e trabalhadores; (4) encaminhamentos de trabalhadores para outros programas como autoemprego ou economia solidária, ou social; (5) identificação de trabalhadores que tiveram acesso a todas as qualificações e ainda continuam desempregados para efeito de recebimento de ajuda financeira do Estado.

A metodologia de diálogo com os empregadores e trabalhadores pode ser (1) direta; (2) ou por intermediação de coordenação de grupos; (3) de maneira formal ou informal; (4) de modo que possa encontrar interesses comuns; (4) que registrem reflexões sobre o mercado, realidades, troca de opiniões, de maneira que se forme um banco de êxitos e insucessos para corrigir as falhas e continuar na perspectiva de estímulo aos acertos.

Esses tipos de abordagens encontram-se na relação entre demanda e procura, pois: (a) os empregadores procuram trabalhadores com determinado perfil; (b) os empregados cadastrados não os possuem, mas qualificação social e profissional será dirigida para construção desse perfil; (c) os trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade devem recorrer aos serviços; (d) crescentes exigências de novas ocupações decorrentes da escalada tecnológica e (e) pertinência da política com o foco que o mercado local precisa.

Com referência à metodologia da qualificação de mão de obra, interessa que os cursos sejam feitos pela Internet via *webcam* ou *lan houses*, sendo que as avaliações devem ser realizadas nas sedes dos SINEs. No que diz respeito ao pagamento de renda ou oferecimento de crédito, fica condicionada à identificação de população de trabalhadores que, apesar de cursos de qualificação, não obtiveram sucesso em encontrar trabalho.

Os subprogramas que podem existir dizem respeito à exigência de empregadores por experiência e necessidade de que admitam trabalhadores nessa condição mediante dispensa ou diminuição de encargos. Tais situações alimentarão o banco de dados destes trabalhadores para outras contratações.

As unidades operacionais devem ficar localizadas no Distrito Federal e em cada SINE dos Estados e Municípios maiores de cada região, de modo a abranger um maior número de usuários.

## 6 CONCLUSÃO

O inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal Brasileira consigna como direito do trabalhador a ‘proteção em face da automação, na forma da lei’. Constitui-se numa espécie normativa desprezada pelo legislador e doutrina, mas nem por isso foi deixado de lado um estudo profundo que reúna a construção de sua eficácia jurídica e social, ou seja, dos seus potenciais efeitos até a sua materialidade no mundo dos fatos, respectivamente.

Essa busca da vontade de Constituição e da Constituição fez ressaltar o marco teórico deste trabalho: o neconstitucionalismo, espreado da necessidade de saber os efeitos daquele dispositivo no plano das razões axiológicas, normativas e sociológicas no que se refere ao significado de “proteção” e de “automação”. Para isso, utilizou-se uma metodologia qualitativa com bibliografia de autores nacionais e estrangeiros, bem como quantitativa, para apontar dados sobre o assunto com tabelas e gráficos do desemprego e soluções dadas pelo Governo em termos de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

Com efeito, é preciso observar que ficou comprovado o porquê ser tão difícil uma política específica para aquele preceito legal, objeto deste estudo. Orbitam em torno dos seus termos principais dois dos direitos considerados genitores de todos os demais: a igualdade e a liberdade. Sim, pois “automação” liga-se a livre iniciativa e constitui um desdobramento da liberdade, a qual mantém correspondência com as reestruturações administrativas e tecnológicas que excluem a atividade do homem e o obrigam à adaptação em outra área. “Proteção” relaciona-se a igualdade material no sentido de trazer ao trabalhador o que ele perdeu: não só o trabalho, mas especialmente uma renda e uma formação que o deixem próximo de possibilidades de trabalho.

A automação não é um mal em si, mas foi objeto considerado de relevância para o direito para impor uma consequência jurídica. Assim, para esse intento, ela recebe a adjetivação de ‘prejudicial.’ Nessa seara, a proposição jurídica é vazada nestes termos: “dada a automação prejudicial, tem-se a proteção, na forma da lei”.

O estudo das doutrinas de interpretação de preceito constitucional em questão diz que interpretar é uma forma de decidir, embora não discricionária; que não se pode ser reticente às espécies constitucionais; que não se pode estar preso ao formalismo; que se devem acoplar diversos direitos constitucionais fundamentais; que a Constituição é obra incompleta e, enfim, interpretar é concretizá-la.

Se, então, a norma não é o que está escrito no texto, mas algo construído pela interpretação daquele que sobre ela se debruça, foi preciso identificar se aquela espécie



normativa é princípio ou regra. Detectou-se além. Segundo doutrina específica, ela é princípio quando impõe finalidades a serem cumpridas; é regra, quando impõe comportamentos, especialmente do Estado através de políticas pública; também, é postulado, pois serve de orientação para qualquer legislação que queira disciplinar o assunto.

Indo, ainda, mais a fundo sobre a questão da eficácia jurídica como potencialidade daquela espécie normativa produzir efeitos, foram estudadas diversas classificações. Em resumo, ela tem textura de norma programática por excelência quando impõe objetivos ao legislador, mas também, por ser direito do trabalhador, é uma regra não bastante em si, ou seja, ela tem força executória para assegurar comportamentos, mas precisa de complementação. Isso para dizer que podem ser aproveitados os conceitos da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Convenção 122 da Organização Internacional do Trabalho, os quais definiram uma roupagem macro de um direito de proteção em face do desemprego em geral como segurança. Ela pode ser aproveitada para beneficiar populações de trabalhadores atingidos pela automação.

Por outro lado, a construção da norma passa pelo estudo do fenômeno jurídico captado na sua inteireza: sentidos axiológico, normativo e sociológico, tanto da automação, quanto da proteção.

A automação tem significado maior do que dizem os dicionários. Significa substituição da mão de obra humana por meios tecnológicos e preparação do homem para o trabalho nesses mecanismos, seja para manutenção, seja para desenvolvimento e aperfeiçoamento. Por isso, existem diversas espécies delas: a corporativa, a extintiva, a terceirizante e a residual. A primeira diz respeito ao fato de que as perdas de postos são compensadas com ganhos em outros, especialmente para favorecer ou aperfeiçoar os trabalhos na área. A segunda, a extintiva, despoja o trabalhador de meios de subsistência com a poda de sua atividade propriamente dita, ou seja, neste caso não há como recuperar a modalidade de trabalho. A terceira, a automação terceirizante, está ligada à preparação do ambiente informacional com elementos necessários em termos de equipamento, unidades, programas, banco de dados, tudo para que clientes ou empresas terceirizadas efetuem o serviço que seria realizado por trabalhadores. A quarta, residual, acontece pela popularização de equipamentos residuais como computadores, impressoras, por meio dos quais, com auxílio de programas, os usuários tornam-se autossuficientes para solicitar demandas e, como consequência, diminuem ofertas no setor de serviços com possibilidade de abertura de novas possibilidades de criação de oportunidades.

Sobre a automação e as dimensões do direito, foram ditas as considerações que seguem. O seu significado axiológico encontra-se na livre iniciativa, a qual constitui um desdobramento da liberdade. Assim, para operar em licitude ela tem que cumprir o catálogo de valores previstos na Constituição Federal, especialmente para proporcionar uma vida digna e trabalhar pela justiça social. A automação, síntese, cumpre tais valores quando paga as contribuições em dia para permitir custear as diversas políticas públicas na área. No sentido normativo acontece por ser o fato considerado relevante para o direito, no intuito de produzir efeitos. No caso, a automação não é um mal em si mesma, mas se admite que seja prejudicial. Nesse contexto, ela impõe deveres, especialmente para confecção de políticas públicas e distribuições de direitos nesse âmbito trabalhista. No aspecto sociológico, ficou evidente que o uso do poder da livre iniciativa de criação de riquezas evolui os modos de produção e desloca o trabalho de ser categoria sociológica fundamental. Trabalho não existirá para todos – essa é a verdade presente em diversos catálogos, monografias, teses. Em outra ponta, reforçou-se o papel do Estado do Bem-Estar Social, especialmente na distribuição de direitos.

O significado de “proteção” pensada em termos de Declaração dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais de 1966 e da Convenção n. 122 da Organização Internacional do Trabalho relaciona-se a uma segurança que deve ser dada ao trabalhador em face do desemprego. Traduz-se nos aspectos econômicos – processo de estabilidade de economia –, bem como no aspecto social, com formação continuada, e no diálogo com os atores sociais na busca de alternativas. O sentido de “proteção” em termos de doutrina do Direito do Trabalho significa essencialmente um processo de construção de igualdade para o trabalhador, no intuito de devolver o que ele perde por ser um sujeito hipossuficiente. Assim, se ele está continuamente ameaçado por novas evoluções da técnica de produção, o seu direito é a qualificação continuada, seja para trabalhar nessas transformações, seja para partir para outra atividade; se ele ficar desempregado sem uma adaptação, o melhor é lhe dar renda; se ele precisa de reiteradas competências, então, faz-se necessário saber quais, precisamente, aquelas indicadas pelos empregadores.

Sobre a leitura histórica do processo constituinte e do que se sucedeu no Congresso Brasileiro para confecção de uma política específica para o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Brasileira, foi dito em termos gerais que os trabalhadores precisariam participar das riquezas do mundo tecnológico e, para isso, deviam contar com renda, com formação profissional continuada e com a participação de organizações sindicais dos empregadores e empregados.

Assim, o que se percebeu da forma de interpretar o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, do estudo da sua eficácia jurídica e dos documentos internacionais é que a leitura final do dispositivo ora em estudo é esta: proteção como segurança em face de certo tipo específico de desemprego ligado às mudanças na forma de processar a produção por motivo de novas tecnologias, traduzindo-se em formação continuada; participação em riquezas desse processo, no caso, conversão em renda para o trabalhador; além de um diálogo com as entidades de classe para saber o que de melhor pode ser efetivado.

Também foi preciso ingressar no campo minado da controvérsia sobre o problema da automação existir mesmo. Relatos de pesquisas e de opiniões de cientistas sociais dizem que ele não existe, pois, em resumo, o emprego se recupera e os trabalhadores deslocam-se para outras atividades. Essas constatações são fáticas, mas não retiram a necessidade de que o trabalhador seja protegido, por várias razões. Entre muitas, a principal é a ideologia existente, a qual foi construída pela história da Ciência do Direito do Trabalho, onde o trabalhador não tem condição, de sozinho, realizar o amparo próprio. Ele necessita da força do Estado, seja para intervir na livre iniciativa e exigir a licitude dos seus procedimentos, seja para distribuir direitos trabalhistas propriamente ditos, o que acontece com políticas sociais na área. Além disso, o emprego não se recupera assim tão facilmente, pois existem crises econômicas cíclicas que afetam várias populações de trabalhadores e, nesse compasso, há muito sofrimento, seja pela falta de adaptação por carência de qualificação, seja por falta efetiva de renda.

Por isso o papel forte do Estado Social de construir políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Foram estudadas algumas delas, como a do empreendedorismo, a da economia solidária, a economia social e Programa Seguro-Desemprego. Todas trabalham renda e formação profissional por excelência, mas o último, a Política do Seguro-Desemprego, acrescenta o diálogo com os empregadores na forma de intermediação de mão de obra.

Basicamente, a política do empreendedorismo consiste em fazer o trabalhador ser independente para construir riquezas. Alguns governos estaduais implantaram plataformas para que isso ocorresse. Há relativo sucesso, pois nem todos os trabalhadores têm perfil de “patrões”. Já a política solidária dá amparo a populações que estão à margem do sistema social por meio de incentivos de integração. A política de economia social envolve populações de trabalhadores que doam a sua energia para causas sociais, como o voluntariado. Por fim, o Programa Seguro-Desemprego tem uma forte ênfase administrativa para dar renda por um certo período de tempo, formular arcos de educação ou qualificação continuada para

diversas populações de trabalhadores e criação de um sistema de intermediação de mão de obra.

Ora, se a efetividade consiste em aproximar tanto quanto possível o ‘dever ser’ normativo do ‘ser’ da realidade social, então, por razões hermenêuticas apresentadas na interpretação do inciso XXVII do art. 7º da Constituição, por razões históricas do processo constituinte e pós-Constituição de 1988, já apresentadas, bem como por razões legislativas – estas porque a legislação do seguro-desemprego diz expressamente que deseja amparar populações atingidas pela automação – é que a política do Seguro-Desemprego tem correspondência com a proteção do trabalhador em face da automação.

Lógico, então, que o presente trabalho não diz que o referido Programa seja a solução para o problema da automação ou a política específica para esta, mas que guarda íntimas conexões e que precisa ser aperfeiçoado. Por isso, da necessidade de dizer também que as políticas devem estar imbricadas – e esta é a tendência natural, pois o não dar certo a proteção em uma, em outra pode ser vital. Justificaram-se, assim, os estudos das políticas sociais anteriores.

A necessidade de aperfeiçoamento da política do Seguro-Desemprego foi uma urgência e decorreu da sua análise externa, efetivada por especialistas do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda do Brasil, por professores, gestores, empregadores e empregados em diversos Estados. Constatou-se que há muita ênfase para renda e pouca para qualificação e intermediação de mão de obra. Foi detectado que os principais problemas do emprego no Brasil decorrem da alta rotatividade de mão de obra, da qualificação deficiente ou precária, além da falta de experiência. A renda é bem vista pelos participantes do Programa, mas eles alertam que é necessário um maior número de meses do gozo de benefício. A qualificação por vezes ofertada não guarda correspondência com as necessidades dos empregadores. A intermediação de mão de obra, que se constitui no diálogo com os empregadores, carece, em suma, de uma maior correspondência entre o que os empregadores querem e o que os empregados desejam ofertar, sendo a principal dificuldade a falta de experiência.

Nesse sentido, a gestão do Programa Seguro-Desemprego necessita ser aperfeiçoada, especialmente pela distribuição equitativa de recursos para as suas diversas práticas e conexão com outras políticas como do empreendedorismo, da economia solidária e da economia social. A qualificação deve comparecer como construção de competências pessoais, sociais e trabalhistas. A intermediação de mão de obra – diálogo com os empregadores – necessita, para uma maior efetividade, a criação de redes sociais para que eles digam que espécie de trabalhadores necessitam e como necessitam; e que os trabalhadores possam qualificar-se.

O Governo Federal ficou sensível aos diversos problemas do referido Programa, pois, já para o ano de 2012, instituiu novas regras. Entre elas, ao trabalhador que se habilitar a ter a renda será proporcionada uma oferta de emprego na sua área de atuação; caso ele recuse, deverá justificar sob pena de o benefício ser cancelado.

No entanto, é preciso ir além e criar um programa específico pela Rede Mundial de Computadores, Internet. A contribuição é a de que o acesso é fácil, rápido e adaptável, de modo a atender diversas populações de trabalhadores, visando conhecer o perfil de cada um, especialmente os atingidos pela automação e, pela necessidade e tendência de integrar as políticas, acolher o sentido mais profundo de proteção, como colocar o trabalhador perto de possibilidades de trabalho.

Sobre a hipótese, esta foi vazada nos seguintes termos: proteger o trabalhador em face da automação é dar-lhe segurança em face do desemprego decorrente da evolução da mentalidade e das técnicas de produção que o fazem perder a atividade ou adaptar-se em outra; e tem a ver, principalmente, com o direito à renda, à qualificação e ao constante diálogo com empregadores; no caso, tem correspondência com várias políticas públicas pelas características dos trabalhadores atingidos, especialmente o Programa Seguro-Desemprego, por razões hermenêuticas, históricas e legislativas, mas este precisa ser aperfeiçoado, especialmente com usos da tecnologia e Internet.

Tal hipótese ficou comprovada, pois, se dada a automação tem-se a proteção na forma da lei, isso significa que esta, a proteção, traduz-se no direito a uma política pública de trabalho, emprego e renda que reúna direitos específicos do trabalhador a uma formação continuada, a um direito à renda e a uma interação entre trabalhadores e empregadores. Apesar da conexão com o Programa Seguro-Desemprego, não significa que este resolve o problema da automação, como já foi mencionado. Seria ingênuo pensar assim. Se ele atende a várias populações de trabalhadores, algumas delas são formadas por aqueles atingidos pelas reestruturações da mentalidade e técnicas de produção. Se ele não ampara o trabalhador por algum motivo, então este é redirecionado a outro programa social. Quer significar que as lacunas existentes são sanadas pelo deslocamento do trabalhador por várias políticas, junto com um processo contínuo de aperfeiçoamento, a fim de que se torne a proteção dele um sistema de excelência.

A construção da norma do inciso XXVII do art. 7º da Carta Magna utilizou o melhor do legalismo, ou seja, da ciência dogmática tradicional, buscando os fins sociais e o sistema como o todo, bem como, o melhor do humanismo, a busca do homem como centro e fim do direito, ou seja, do que lhe é materialmente de direito. Nisso, encontrou os significados de

proteção e de automação; entendeu que proteger é dar segurança; é garantir comportamento do Estado de fazer escolhas constitucionais que visem ao homem, tais como qualificação social e profissional, renda e intermediação de mão de obra; que haja conexão de diversas políticas públicas com uso de inovações tecnológicas.

E a ironia final: tudo isso pode ser conseguido no século XXI com utilização de mecanismos tecnológicos, os mesmos que aperfeiçoam a automação, especificamente, numa melhor perspectiva, pela Internet.

## REFERÊNCIAS

ALEMÃO, Ivan. **Desemprego e direito ao trabalho**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. da 5 ed. alemã Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008b **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. da 5 ed. alemã Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008a..

\_\_\_\_\_. **Constitucionalismo discursivo**. 2. ed. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008b.

ALVES, Ana Elizabeth Santos. **Qualificação e trabalho bancário no contexto da reestruturação administrativa**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2005.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2. ed. Londrina: Práxis, 2007.

AMARAL, Roberto. Projeto Cidadão: a experiência de geração de renda e emprego em Maceió. In: SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de emprego e renda no Brasil: experiências de sucesso**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 113-135.

AMORIM, Daniela. Empresas geram 57,4% de empregos. Agência Estado. Rio, RJ. **GAZETA DE ALAGOAS**. Economia. Quin. 01 de set. de 2011, p. A 10.

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **Direito do Trabalho e pós-modernidade: fundamentos para uma teoria geral**. São Paulo: Ltr, 2005.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Direito do Trabalho: fundamentos teórico-filosóficos, refutando e o deslocando seu objeto**. São Paulo: LTr, 2008.

\_\_\_\_\_. Aula de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Trabalho na sede do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região. Jul. 2009 (Informação verbal).

ANTUNES, Ricardo. Era da informatização e a época da informalização. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 15-25.

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era de precarização estrutural do trabalho? In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (Orgs.). **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, 2009.

AQUINO, Tomás de. **O ente e a essência**. Trad. José Cretella Júnior. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

AUGUSTO JUNIOR, Fausto; CONCEIÇÃO, Jefferson José da; CONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi da. Subsídios para a regulamentação da automação no Brasil. **Apamesp.org**. Disponível em:

<<http://www.apamesp.org.br/portal/arquivos/bd33fb24a1f2df3e5196c7aede67a06.pdf>>  
Acesso em 19 abr. 2011.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA, Lúcio Tadeu de Ferreira. Automação e mercado de trabalho sob a perspectiva constitucional. Curitiba, 2008, 76 p. Dissertação (monografia para conclusão do curso de Direito). Universidade Federal do Paraná, p. 22. **Revistas Unifacs**. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1068/859>. Acesso em 19.04.2011. .

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 90-129.

\_\_\_\_\_. Trabalho e economia solidária: crítica ao empreendedorismo como possibilidade histórica. In.: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. (orgs.). **Trabalho, território, cultura**: novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007, p. 79-98.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia dos princípios fundamentais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARELLI, Walter. Autoemprego: uma proposta empreendedora para o Brasil. In. SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil**: experiências de sucesso. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 137-154.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 6. ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003b.

BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. DENTZIEN, Plínio. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BERGER, Johannes; OFFE, Claus. O futuro do mercado de trabalho: necessidade de complementação de um princípio distributivo fracassado. In: OFFE, Claus (org.). **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. V. 1. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 83-111.

BETTI, Emilio. **Interpretação das leis e dos atos jurídicos**. 2. ed. rev. e ampl. por Giuliano Crifó. Trad. Karina JANNINI. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BÍBLIA SAGRADA. Português. 47 ed. Marcos, 2, 22. São Paulo: Paulinas, 2002.



BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. COUTINHO, Carlos Nelson. 9. Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Estado Social e sua evolução rumo à democracia participativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 63-83.

BRASIL, Constituição Federal do. Promulgada em 05 out. 1988. Editora Saraiva (org.- Coleção Saraiva de Legislação). 44. ed.atual.e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. BAIRÃO, Reinaldo. Revisão: GARCIA, Pedro Benjamin; BAETA, Ana Maria, 3. ed. São Paulo: Vozes, 2010.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Informe Proger**. Mai. 2011.

\_\_\_\_\_.Ministério do Planejamento. **IPEA**. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td\\_0511.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0511.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2011.

BRITTO, Carlos Ayres de. **Humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUSNELLO, Ronaldo. Reestruturação Produtiva e flexibilização dos direitos trabalhistas. In: BEDIN, Gilmar Antonio (org.). **Reestruturação produtiva, desemprego no Brasil e ética nas relações econômicas**. Ijuí: Unijuí, 2000, p. 11-33.

CALLINICOS, Alex. Igualdade e Capitalismo. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs). **Teoria Marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Ayres: CLACSO, 2006, p. 253-269.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLI, Alexandre. **Automação Industrial**: controle do movimento e processos contínuos. 2. ed. São Paulo: Érica, 2011.

CARMO, João Clodomiro. **O que é informática**. São Paulo: Nova Cultural-Brasiliense, 1986.

CARRION, Valentin. **Comentários à Legislação das Leis do Trabalho**. 34 ed. Atualizada por CARRION, Eduardo. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer e Klaus B. Gerhardt. (colaborador). v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

\_\_\_\_\_. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Trad. Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Prática da pesquisa.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

CAVALCANTE, Ricardo Tenório. **Jurisdição, direitos sociais e proteção do trabalhador: efetividade do direito material e processual do trabalho desde a teoria dos princípios.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CODO, Wanderley. Agenda para o Sistema Público de emprego, trabalho e renda no Brasil do Século XXI. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia (Orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda.** São Paulo: LTr, 2010, p. 191-200.

CONCEIÇÃO, Jefferson José da; ONCEIÇÃO, Maria da Consolação Vegi. PELATIERI, Patrícia. Subsídios para regulamentação da automação no Brasil. In: **Âmbito Jurídico.** Rio Grande do Sul, 55. 31 jul. 2008. Disponível em:

[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4831](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4831). Acesso em 19 abr. 2011, 20 horas.

CORRIDA PARA AUTOMAÇÃO. **Imam.com.br.** Disponível em <[http://www.imam.com.br/logística/arquivo/PDF\\_REPORTAGENS/SEI](http://www.imam.com.br/logística/arquivo/PDF_REPORTAGENS/SEI)>, mai. 2008. Acesso em 28 ago.2008.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Responsabilidade Civil no Direito do Trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). In.:CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). **Legislação de Direito Internacional do Trabalho e da Proteção Internacional dos Direitos Humanos.** 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução.** São Paulo: LTr, 2005.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito.** Trad. Márcio PUGLIESI. São Paulo: Ícone, 1996.

ESOPO. **Wipedia.org.** Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Esopo>>. Acesso 03 de set. 2011.

ESTEVES, Alan da Silva. **Automação no ambiente de trabalho, desemprego estrutural e dimensões do direito:** contributo para inferir alternativas. Maceió, 2010. 33 p. Monografia (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas.

\_\_\_\_\_. **A questão social: fragmentos de um diálogo imaginário entre Marx e os Papas, com a participação especial de John Rawls.** 18 p. Monografia (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas.

\_\_\_\_\_. **Proteção do trabalhador em face do desemprego como direito humano à segurança:** dos conteúdos axiológicos à sua efetividade. Monografia (Mestrado em Direito). 29 p. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Alagoas.

FERNANDEZ, Eusébio. El problema del fundamento de los derechos humanos. In.: **Anuário de Derechos humanos**. N. 1. Madrid: Instituto de Derechos Humanos/Universidad Complutense, 1982, p. 76-112.

FONSECA, Maria Hemília. **Direito ao Trabalho:** um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Ltr, 2009.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1997.

FOY, Nancy; GADON, Herman. Participação dos trabalhadores: contraste em três países. **Coleção Harvard de Administração**, n. 27. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

FRANCESCHINI, Daniel; GOULART, Nathalia. A língua do Google. **Revista Veja**. Ed. n. 2163, ano 43, n. 18, 05 mai de 2010, p. 122-131.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Novo Estado Industrial**. Trad. CARVALHO, Leônidas Gontijo de. Revisão: BOCCHINI NETO. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Dignidade do trabalhador e políticas públicas: perspectivas no âmbito do Estado Ético. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de (orgs.). **Direitos humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 32-63.

GARCIA, Maria. **Limites da ciência:** a dignidade da pessoa humana e ética da responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GAZETA DE ALAGOAS. Robôs-guia substituem recepcionistas. Maceió (AL), quarta-feira, 02 jun. 2010. **Gazeta web**. Disponível em:  
<[http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto\\_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02](http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02)>.

GAZETA DE ALAGOAS. “Curtas”. Seção: Economia. 27 jul. 2011, A-8. **Gazeta web**. Disponível em:  
<[http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto\\_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02](http://gazetaweb.globo.com/v2/gazetadealagoas/texto_completo.php?cod=165681&ass=22&data=2010-06-02)>.

GAZETA DE ALAGOAS. MEC vai distribuir tablets para alunos: governo já prepara licitação para a compra. Tecnologia. Sexta-feira., 02 de set. 2011, p. A-7.

GONÇALVES, Rogério Magnus. Ponderações acerca da automatização. In. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**. v. 5, p. 81-87, 1997. Disponível em <[http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/revista05\\_trt13.pdf](http://www.trt13.jus.br/ejud/images/revistasdigitais/revista05_trt13.pdf)>. Acesso em 14 abr. 2011.

GOVERNO DETERMINA NOVAS REGRAS PARA CONSEGUIR O SEGURO DESEMPREGO. **Globo.com**. Governo determina novas regras para conseguir o seguro-desemprego. Disponível em:

<<http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1630928-7823-GOVERNO+DETERMINA+NOVAS+REGRAS+PARA+CONSEGUIR+O+SEGURODESEMPREGO,00.html>>. Acesso em 03 dez. 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio sobre a interpretação-aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUERRA FILHO, Wills Santiago. **Teoria política do direito: uma introdução política ao direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

GUIA VEJA. Novas Profissões. **Revista Veja**. São Paulo, Ed. 2222. Ano 44, n. 25. 22 jun.2011, p. 118-119.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1827&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1827&id_pagina=1)>. Acesso em 02 ago. 2011.

ÍNDICE DE DESEMPREGO ALEMÃO SOB EM JULHO DE 0,1% PARA 7%. **EXAME**. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/mundo/noticias/indice-de-desemprego-alemao-sobe-em-julho-0-1-para-7>. Acesso em 28 jul. 2011.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais de Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida; Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

INDEXMUNDI. Disponível em: <[www.indexmundi.com/map/?v=74&l=pt](http://www.indexmundi.com/map/?v=74&l=pt)>. Acesso em 28 jul. 2011.

JARDIM, Lauro. Panorama Radar. **Revista Veja**. São Paulo, ed. 2222, ano 44, n. 25, p. 59, 22 jun.2011.

JELLINEK, Giorgio. **La dottrina Generale del Diritto dello Stato**. 3. ed. Trad. Modestino Petrozzelello. Milano: Dott A. Giuffrè-editore, 1949.

KANT, Immanuel. **Fundamento da Metafísica dos Costumes e outros escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach, São Paulo: Martins Claret, 2008.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda: inflação e deflação**. Trad. CRUZ, Mário R. da. Rev. Téc. CONTADOR, Cláudio Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KOYANAGI, Raquel. **Programa Seguro-Desemprego: combinação de eficiência econômica e proteção social**. Brasília, 2010. 136 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre As Américas – CEPACC, Universidade de Brasília.

KRELL, Andreas. As dificuldades de teorias pré-hermenêuticas com o direito do Estado Social Moderno. **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 2. n. 3, p. 11-48, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Fabris, 2002.

KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5. tir. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 144-155.

LA REVISTA DE LA OIT. Impacto de las crises sobre el empleo en el mundo, n. 66. agos. 2009.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus (org.). Trad. Bárbara Feitag. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 10-53.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: contratos. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.

LUPI, Carlos. Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego. In.: MARINHO, Danilo Nolasco; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. (orgs.) **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010, p. 13-14.

MARINHO, Danilo Nolasco; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. (orgs.) **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MARX, Karl. **Comentários à margem do Programa do Partido Alemão Operário**. Trad. Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&M, 2010.

MASI, Domenico de. **O ócio criativo**: entrevista a Maria Serena Palieri. Trad. Lea Manzi. São Paulo: Sextante, 2000.

MATOS, Franco de. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda**: experiência brasileira recente. Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), agos. 2009, p. 8. (CD disponibilizado com o texto).

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. São Paulo: Forense, 2010.

MIRANDOLA, Pico della. **Discurso sobre a dignidade do homem**. Trad. Maria de Lourdes Sirgano Ganho. Lisboa: Edições 70, 2008.

MEHEDF, Carmen Guimarães. A construção da política pública de trabalho e renda. In: VOGEL, Arno; YANNOULUS, Silvia C. **Políticas públicas de trabalho e renda e controle**

**democrático**: a qualificação dos conselheiros estaduais no Brasil. São Paulo: UNESP, 2001, p. 41-83.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais**. 1 ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: Plano da Existência. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o caráter normativo dos princípios e das normas programáticas. **Revista de Mestrado em Direito**. Maceió, v. 2, n. 3, p. 79-114, 2008.

\_\_\_\_\_. Aula de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Mai. 2010. (Informação verbal).

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008.

MEZERRA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. v. 2. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Informe PROGER**. Maio de 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Forense, 2005.

MIRANDOLA, Pico della. **Discurso sobre a dignidade do homem**. Trad. Maria de Lourdes Sirgano Ganho. Lisboa: Edições 70, 2008.

MORAES FILHO, Evaristo de Moraes. **Tratado Elementar de Direito do Trabalho**. v. 1. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960.

NABAIS, JOSÉ CASALTA. **Por uma liberdade com responsabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NÚMERO DE MODELOS COM MAIS DE UM RECALL NO ANO SUPERA O DE 2009. **Globo.com**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/carros/noticia/2010/12/numero-de-modelos-com-mais-de-um-recall-no-ano-supera-o-de-2009.html>>. Acesso em 19 de jun. 2011, 01:35 horas.

OFFE, Claus. Trabalho como categoria sociológica fundamental. In: **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. v. 1. Trad. BAYER, Gustavo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 13-42.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado social moderno. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do Trabalho. v. 2. Trad. Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio do Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, p. 113-131.

OFFE, Claus; HINRICHS, Karl. Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In.: OFFE, Claus (org.). In: **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. v. 1. Trad. BAYER, Gustavo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 43-81.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Cartilha**. Publicação para América Latina e Caribe. Impresso no Peru. 11.out. 2009.

OLIVEIRA, Jayr Figueiredo de; MAÑAS, Antonio Vico. **Tecnologia, trabalho e desemprego: um conflito social**. São Paulo: Érica, 2004.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. In. CHAGAS, Gustavo Luís Teixeira das (org.). **Legislação de Direito Internacional do Trabalho e da Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2010.

PAPA JOÃO PAULO II. **Centesimus annus**. Trad. da Tipografia Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2004.

\_\_\_\_\_. **O trabalho humano: “Laborens exercens”**. 90º Aniversário da RERUM NOVARUM. 14. ed.. Trad. da Tipografia Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2008.

PAPA LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: Carta Encíclica de sua Santidade o Papa Leão XIII sobre a condição dos operários. 17. ed. Trad. Manuel Alves da Silva. São Paulo: Paulinas, 2009.

PAPA PIO XI. **Quadragesimo anno**: Carta Encíclica de sua santidade Pio XI sobre a restauração e aperfeiçoamento da Ordem Social em conformidade com a Lei Evangélica. 5. ed. Trad. da Tipografia Vaticana. São Paulo: Paulinas, 2004.

PASTORE, Eduardo. **O trabalho sem emprego**. São Paulo: LTr, 2008.

PEREIRA, Potyara. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PETRY, André. Nossa melhor aposta. **Revista Veja**. Ed. n. 2163, ano 43, n. 18, p. 132-135, 05 mai de 2010.

PLENO EMPREGO FAVORECE AUMENTO REAL DOS SALÁRIOS. **Rio negócios**. Disponível em: <<http://rio-negocios.com/pleno-emprego-favorece-aumento-real-dos-salarios/>>. Acesso em 17 jun. 2011.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. **À margem do direito**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, liberdade e igualdade**. Campinas: Bookseller, 2002.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito privado**. 2. ed. tomo I, Campinas: Bookseller, 2000.

PORTAL MTE. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/pnmpo/esclareca-suas-duvidas.htm#objetivos>>. Acesso em 15 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>>. Acesso em 15 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Disponível em:  
<[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Disponível em: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br). Acesso em 04 jul. 2011.

RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego**: experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Set. 1997 Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td\\_0511.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0511.pdf). Acesso em 15 jul. 2011.

RICOEUR, Paul. **O justo 1**: justiça como regra moral e como instituição. V. 1. Trad. BENEDITTI, Ivone C. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**: contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo: M.Broks, 2004.

Receita.fazenda. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/Ant2001/lei931796.htm>>. Acesso em 03 agos. 2011.

RODRIGUES, Maria M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMITA, Arion Sayão. **Princípio da proteção em xeque**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. São Paulo: Record, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura Silveira. **Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. 15. ed. São Paulo: Record, 2011, p. 220.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_\_. **Dimensões da dignidade**: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.



SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais. **Revista do Mestrado em Direito**, Maceió, v. 1, n.1, p. 17-90, 2005.

\_\_\_\_\_. Direitos Fundamentais e técnica constitucional: reflexões sobre o positivismo científico de Pontes de Miranda. **Revista Mestrado em Direito**. V. 2. N. 3. Maceió: Edufal, 2008, p. 49-78.

SEGURO DESEMPREGO TERÁ NOVAS REGRAS. **Diainfo.com**. Disponível em: <<http://www.diainfo.com.br/noticia/seguro-desemprego-tera-novas-regras-no-parana>>. Acesso em 03 dez. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. MOTTA, Laura Teixeira. Rev. Tec. MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça**. Trad. BOTTMANN, Denise; MENDES, Ricardo Doninelli. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHWARTZ, Gilson. **As profissões do futuro**. São Paulo: Publifolha, 2000.

SILVA, Artur Stamford da. Aula de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Out. 2011 (Informação verbal).

SILVA, Hélio Eduardo da; OLIVO, Silvio. Crédito e financiamento para criação de negócios no Brasil: análise institucional e proposição de mudanças. In: SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil**: experiências de sucesso. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 17-99.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINGER, PAUL. **Globalização e Desemprego**: diagnóstico e alternativas. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

SIQUEIRA, Carlos Aquiles (coord.). **Geração de Emprego e Renda no Brasil**: experiências de sucesso. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SOARES FILHO, José. **Proteção da relação de emprego**: análise crítica em face de normas da OIT e da legislação nacional. São Paulo: LTr, 2002.

SORATTO, Lúcia; VASQUES-MENEZES, Ione. A importância do trabalho e os efeitos do desemprego. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia

(Orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: LTr, 2010, p. 75-91.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Curso de Direito do Trabalho**. 25 ed. São Paulo: Renovar, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2010b.

TEIXEIRA, Maíra. Desemprego no País fica estável em 11%. Folhapress. In: **Gazeta de Alagoas**. Economia. Qui., 01 set. 2011, p. A 10.

TODESCHINI, Remígio. A construção do Sistema Público de Emprego. In: TODESCHINI, Remígio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia (Orgs.). **Desafios do Sistema Público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: LTr, 2010.

TRABALHADORES JAPONESES E SUAS EMPRESAS. **Factsanddetails**. Disponível em <<http://factsanddetails.com/japan.php?itemid=908&catid=24&subcatid=156>>. Acesso em 29 jul. 2011.

VICTORIA, Gill. Cientistas britânicos criam o primeiro cientista-robô. **BBC Brasil**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403\\_robocientistaukfn.shtm](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403_robocientistaukfn.shtm)>. Acesso em 15 out. 2010.

VILANOVA, Lourival. **Escritos jurídicos e filosóficos**. Política e Direitos: Relação Normativa. v. 1. São Paulo: Axis Muni-IBET, 2003.

VIRILIO, Paul. Se o tempo é dinheiro então velocidade é poder. In: BARLOEWEN, Constantin (Org.). **Livro dos Saberes: conversas com os grandes espíritos do nosso tempo**. Trad. Luís Felipe Sarmiento. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 453-465.