

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO COMO MEIOS GARANTISTAS DO DESENVOLVIMENTO E DA DIGNIDADE HUMANA

Jailton Macena de Araújo\*  
Suzana Martins Alexandre\*\*

**RESUMO:** As políticas públicas de pleno emprego são o meio de fomento estatal para a realização da dignidade e da valorização do trabalho humanos. Nesse sentido, pretende-se analisá-los à luz da Ordem Econômica brasileira, de modo a averiguar a sua conformação aos ideais de justiça e bem-estar sociais, a partir do implemento de políticas públicas de qualificação profissional, que são vislumbradas como meio de afastar a precarização e assegurar a promoção do trabalho decente.

*Palavras-chave:* Políticas públicas. Pleno emprego. Valorização do trabalho humano. Qualificação profissional.

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho, além de ser um meio de sobrevivência é também fonte de identidade pessoal do ser humano, uma vez que garante renda e acesso aos bens mínimos essenciais e promove a inserção do sujeito na comunidade em que vive, dotando-o de dignidade.

No Estado Democrático de Direito, o trabalho deve ser entendido como revelação da personalidade do homem e como instrumento de efetivação de sua cidadania, proporcionando a superação dos obstáculos que se impõem à sua realização e à manutenção dos postos de emprego. É forçoso, então, reconhecer que é por meio do trabalho que o ser humano conquista e exerce sua liberdade e dignidade, tornando-se agente do desenvolvimento.

A despeito do reconhecimento do trabalho como valor, atualmente, no Brasil, houve uma reversão da situação de emprego e relações de trabalho. Em meio às baixas taxas de crescimento econômico e à preponderância de políticas macroeconômicas dissociadas do pleno emprego e empenhadas no combate da inflação e da desregulamentação dos mercados, aumentam o desemprego, além do aumento de ocupações precárias e da maior diferenciação entre produtividade e salário.

---

\* Doutorando em Ciências Jurídicas, área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba (2013). Mestre em Ciências Jurídicas (Direito Econômico), pela Universidade Federal da Paraíba, aprovado “com distinção” (2011). Especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera (UNIDERP, 2010). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (2007). Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Advogado - Ordem dos Advogados do Brasil. Associado ao CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito e à SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, Constituição, dignidade da pessoa humana, direitos sociais e desenvolvimento socioeconômico.

\*\* Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande. Pesquisadora atuante na área dos direitos humanos, direitos sociais, políticas públicas.

Desse modo, a atenção deve estar direcionada para o planejamento de políticas públicas de emprego que, além de pensar no desenvolvimento econômico sustentado com justiça social, reconheçam o emprego como o cerne central da agenda de políticas, capaz de promover a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento nacional – objetivos constitucionais expressos.

Pretende-se com este trabalho analisar do papel das políticas de pleno emprego e do trabalho humano no sistema capitalista de produção e, por último, verificar a existência de políticas públicas implementadas pelo Estado tendentes a assegurar o direito ao pleno emprego e à dignidade da pessoa humana do trabalhador.

Identificar as políticas públicas que busquem o pleno emprego e, conseqüentemente, sejam capazes de promover a dignidade humana e a valorização do trabalho humano são ainda temas pouco discutidos, mas de elevada importância para condução a uma real democracia.

Para tanto, o trabalho está pautado metodologicamente em uma abordagem teórico-normativa, de abordagem dedutiva, na qual se reconhece que a implementação de políticas públicas de educação profissional, baseadas na qualificação profissional é capaz de estabelecer um padrão mínimo de inserção social dos trabalhadores que se encontram em condição de vulnerabilidade social ante a imperiosa necessidade de inclusão sociolaboral. São métodos de procedimento o monográfico que parte da avaliação do contexto social hodierno em que políticas públicas como o PRONATEC, desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego são instrumentos garantistas do desenvolvimento e, portanto, favorecem o sentimento de dignidade humana.

Nesse mister, o trabalho estrutura-se em três momentos principais. No primeiro, avalia-se o direito fundamental ao pleno emprego enquanto prerrogativa mínima do cidadão trabalhador, alicerçado na valorização do trabalho humano, dentro do contexto capitalista atual de produção. No segundo, serão levantadas as definições de trabalho decente enquanto categoria da dignidade humana que é capaz de promover a justiça social e o desenvolvimento. Ao final, serão estabelecidas as relações básicas entre as políticas públicas de pleno emprego com a efetiva realização do bem-estar e a valorização do trabalho humano, capazes de dotar o trabalhador de dignidade e cidadania em sua plenitude.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO PLENO EMPREGO E A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO SOB O PRISMA DO SISTEMA CAPITALISTA DE PRODUÇÃO**

A constituição Federal de 1988 apregoa o trabalho como princípio, fundamento, valor e direito social, visto ser o responsável por garantir a sobrevivência do ser humano nos âmbitos individual, familiar e social.

Como todo direito fundamental, o trabalho é uma condição básica e fundamental de toda a vida humana, no entanto, com o advento do capitalismo, é responsável por expressar e fundar um fabuloso crescimento industrial, bem como resultar num acréscimo de rendimento que proporcionou inúmeros efeitos negativos, uma vez que o aumento da riqueza social foi estabelecido de forma desequilibrada e desigual aprofundando a exploração e a pobreza dos trabalhadores.

As sociedades de capitalismo tardio, como a brasileira, têm como características baixos índices de crescimento econômico, com modestos indicadores sociais, elevada concentração de renda e um exército de trabalhadores desqualificados, desempregados ou subempregados, decorrente de uma relação de dependência e subordinação entre empregado e empregador, que repetidamente dá ensejo a abusos e violações diuturnas dos direitos fundamentais mais básicos, o que exige do poder público uma série de ações que façam frente ao sistema capitalista enquanto contraponto corrosivo do bem-estar e da justiça sociais.

131

O capitalismo, destarte, desenvolve-se com a formação de um mercado de trabalho livre, onde as pessoas carentes de capital são levadas a vender sua força de trabalho como um meio de conseguir a sua sobrevivência e de tentar, de alguma maneira, acrescentar certo capital que lhes consinta consumir, mantendo, de certo modo, a própria lógica do sistema capitalista.

No decorrer da história humana, as relações de trabalho sempre foram alojadas num quadro mais amplo de dominação e força, na maioria das vezes caracterizadas pela humilhação da condição humana. O mesmo acontece no modo de produção capitalista.

Com propriedade, ensina Marx (2004, p. 122) que:

[...] todas as forças produtivas do trabalho social passam a desempenhar o papel de forças produtivas do capital, do mesmo modo que a forma social geral do trabalho aparece no dinheiro como propriedade de uma coisa. Assim, a força produtiva do trabalho social e suas formas particulares se apresentam então na qualidade de forças produtivas e formas do capital, do trabalho materializado, das condições materiais (objetivas) do trabalho, as quais, nessa forma independente, em face do trabalho vivo, se personificam no capitalista.

Atualmente, enquanto o Direito do Trabalho, bem como a Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988, primam pela conservação, em sua essência, do primado do trabalho e do emprego, o modelo econômico, caracterizado pelo sistema capitalista, labora em sentido contrário, a fim de desvalorizar e desprestigiar a importância do emprego formal e mesmo do trabalho. É a partir deste conflito que devem ser ponderados os problemas submergidos na eficácia dos direitos fundamentais nas relações de trabalho.

Antunes (2006, p. 19) entende que:

Se, por outro lado, é verdade que a baixa remuneração da força de trabalho – que se caracteriza como fator de atração para o fluxo de capital estrangeiro produtivo em nosso país – pode-se constituir, em alguma medida, como elemento obstaculizador para o avanço tecnológico, devendo acrescentar, por outro, que a combinação entre padrões produtivos tecnologicamente mais avançados e uma melhor “qualificação” da força de trabalho oferece como resultante um aumento da superexploração da força de trabalho, traço constitutivo e marcante do capitalismo implantado em nosso país.

A Constituição Federal de 1988 passou a ser responsável pela consagração de importantes princípios para o campo do trabalho ou nos que se conectam direta ou indiretamente com ele, por exemplo, o princípio da valorização do trabalho, mormente, do emprego. Elegeu ainda a dignidade da pessoa humana como um norte a ser seguido por todos indistintamente. Nessa medida, a dignidade humana se satisfaz a partir do momento que o indivíduo tem materializado seus direitos vitais mínimos, responsáveis por proporcionar o respeito e qualidade de vida a todo ser humano.

Hodiernamente, a dignidade da pessoa humana é entendida como dois grandes fundamentos: consiste em norma fundamental, voltada a garantir as faculdades jurídicas necessárias à existência digna da pessoa; e, por outro lado, deve ser entendida, também, enquanto programa ou linha diretiva ao futuro da sociedade. A essa evidência, a conexão entre o direito ao trabalho e a dignidade da pessoa humana se configura na busca do pleno emprego, na remuneração ajustada e, ainda, no exercício do trabalho realizado em condições, circunstâncias e local que proporcionem proteção e respeito à dignidade humana.

Reconhece-se, então, que a dignidade insere-se no contexto do trabalho de modo a garantir os elementos que identificam o cidadão-trabalhador como detentor de faculdades mínimas que lhe asseguram respeito e dignidade, além de estabelecer um conjunto de prerrogativas asseguradas pela legislação laboral, que, implementadas em sua integralidade, estabelecem um padrão de proteção que permite ao trabalhador desenvolver-se integralmente, consoante os preceitos de justiça e bem-estar sociais.

Cecato (2008, p. 8) acredita que o trabalho realizado em condições de dignidade é meio de provimento das necessidades materiais, morais e emocionais do trabalhador,

incluindo a autoestima e a inserção na comunidade em que vive; mais do que isso, o trabalho tem a capacidade de minorar a vulnerabilidade do trabalhador à violência e à exploração de toda sorte.

A dignidade do ser humano enquanto trabalhador só se alcança com a efetividade dos direitos sociais, pois sem trabalho digno, sem sua devida valorização, o homem duramente sobreviverá com dignidade. A valorização do trabalho humano possui ênfase constitucional, motivo pelo qual o Estado não pode abstrair de tutelá-lo sob pena de perder o status de Estado Democrático, aspirando, desse modo, a garantia de um bem maior, a dignidade do ser humano, que estabelece, por sua vez, a decência do trabalho.

Brito Filho (2004, p. 61) conceitua trabalho decente como instrumento capaz de sujeitar o trabalhador a condições mínimas que preservam a sua dignidade, estabelecendo um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

Há muito tempo o trabalho humano é visualizado como algo que merece proteção, mormente pelo seu papel na sociedade, uma vez que é ele, enquanto consumidor dos bens acondicionados no mercado, quem verdadeiramente produz riqueza, movimentando a economia, e, conseqüentemente, a sociedade.

Dessa forma, valorizar o trabalho humano conglobera duas condições, ainda que próximas, não se embaraçam. A primeira deve ser entendida como o oferecimento de mais trabalho. Já a segunda deverá ser compreendida pelo favorecimento de melhores condições de trabalho, que ressoem positivamente na sociedade e em benefício do trabalhador.

Nesse sentido, o emprego, regulado e protegido por normas jurídicas, surge como o principal instrumento de inclusão do trabalhador no campo socioeconômico capitalista, propendendo a favorecer-lhe um patamar sólido de afirmação individual, familiar, social e econômico e, ainda, ético, por tratar-se de um veículo de afirmação socioeconômica da pessoa. Essa compreensão abrange também outras figuras de trabalhadores, como os autônomos e prestadores de serviços, uma vez que realização do esforço físico ou mental, em qualquer tipo de atividade, capaz de proporcionar a produção de bens e serviços, indubitavelmente, é o principal e mais abrangente veículo de afirmação socioeconômica da grande maioria dos sujeitos que compõem a “classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2007, p. 186)” na desigual sociedade capitalista.

A principal problemática da atualidade está na sustentabilidade do ideal de proteção, de pleno emprego e de manutenção do custo da força de trabalho, visto que a expectativa do pleno emprego tem se tornado cada vez mais distante da realidade, ao menos no curto prazo, e o Estado social, cuja fonte de recursos está inteiramente vinculada ao emprego e à renda, não está suportando a tarefa de complemento da renda e da elevação dos padrões mínimos de vida.

O trabalho deve ser direcionado para o homem como meio de contribuição para o desenvolvimento social, assim como forma de promover o “desenvolvimento como liberdade” apregoado por Sen (2005); para tanto, o trabalhador deve ser valorizado e respeitado, deixando de ser encarado como mera mercadoria.

Assim sendo, o trabalho será considerado digno quando for desempenhado respeitando os princípios constitucionais do trabalho, em especial, a dignidade da pessoa humana e a igualdade, assim como o direito à liberdade, desde que asseguradas as condições mínimas necessárias à vivência digna do trabalhador e de sua família e não unicamente sua sobrevivência. Ressalte-se que a realização da dignidade da pessoa humana é necessária à valorização do trabalho, através da concretização e consolidação do trabalho digno como direito fundamental a ser assegurado a todos.

134

### **3 TRABALHO DECENTE: VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL**

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde 1999, pugna pela adoção do trabalho decente mundialmente, que, como já mencionado, pode ser entendido como aquele exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, com uma remuneração adequada, que tenha a capacidade de garantir uma vida digna, consistindo numa condição fundamental para redução das desigualdades sociais, assim como de superação da pobreza.

A despeito dos inúmeros avanços, é evidente que o Brasil ainda está a muitos passos de conseguir assegurar a todos um trabalho decente, visto que o país apresenta um elevado índice de desemprego, empregos informais, pessoas trabalhando em condições análogas a de escravos, além do trabalho infantil em algumas regiões, bem como o aumento do trabalho instável, fatores que só contribuem com o crescimento da precariedade da sociedade e representam violação aos princípios constitucionais do trabalho.

O sistema capitalista de produção tenta despir os princípios constitucionais do trabalho do seu verdadeiro significado, uma vez que sobrepõem o lucro e o valor econômico ao valor-trabalho em prejuízo do próprio ser humano, consistindo na violação do princípio da justiça social, bem como dos valores sociais do trabalho.

Nesse sentido, elucida Gabriela Neves Delgado (2006, p. 23) que:

O trabalho deve ser compreendido em sua significação ética, o que quer dizer que o homem deve ter assegurado, por meio do trabalho digno, sua consciência de liberdade, para que possa construir-se e realizar-se em sua identidade como sujeito-trabalhador.

Destarte, o princípio da valorização do trabalho humano e o da justiça social são interpretados à luz da reserva do possível e postos em segundo plano, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana que constitui pilar do Estado democrático de direito e ofendendo a própria democracia.

A valorização do trabalho está expressamente estatuída no art. 170 da CF/88, significando que a Ordem Econômica estabelece a prioridade do trabalho humano sobre o capital e os demais valores da economia de mercado, daí procede que a atividade do Estado deve enfatizar e promover o valor social do trabalho, uma vez que, sem o princípio da valorização do trabalho humano não há possibilidade, na Ordem Econômica, de materializar a justiça social, que só ocorre com a inclusão social de todos a partir da plenitude do emprego.

A plenitude do emprego não se harmoniza com a simples busca de termos quantitativos e com o discriminado postulado da oferta e da procura de postos de trabalho. Ela estabelece que ao exercício do trabalho corresponda uma remuneração justa, adequada e proporcional à sua participação no processo de geração de riqueza, devendo ser satisfatória para garantir a existência digna do trabalhador.

Assim, ao excepcionar a tutela do trabalho e do pleno emprego, o mandamento constitucional da justiça social quer fazer referência, ainda, à igualdade de oportunidades, concluindo-se que a Carta Magna no seu art. 170 defende a igualdade de oportunidade para trabalhar.

Oferecer oportunidades de trabalho em condições decentes é uma forma de proporcionar ao indivíduo os direitos que emanam desse atributo que lhe é inerente: a dignidade. Quando o homem trabalha em condição análoga à de escravo, ocorre uma violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois inexistente trabalho decente se o homem é reduzido a essa condição.

Consoante exacerba Gabriela Neves Delgado (2006, p. 211):

Não há como se concretizar o direito à vida digna se o homem não for livre e tiver acesso ao direito fundamental ao trabalho também digno. Da mesma forma, não há possibilidade real do exercício do trabalho digno se não houver verdadeira preservação do direito fundamental à vida humana digna.

Outrora, o modo de produção capitalista, em seu caráter de economia neoliberal, pleiteia eternizar o fim do emprego e captar o sentido do lucro e da exploração econômica nas

relações trabalhistas, assim, mostra-se fundamental optar por novas abordagens para a correção das injustiças sociais no domínio laboral de modo a eliminar a exploração que aprofunda as desigualdades sociais.

Enfatiza Maurício Delgado (2006, p. 122) que a economia almeja a busca da eficiência, da produtividade, bem como do lucro, ao invés de procurar a equidade e a justiça social. A efetivação dos valores sociais do trabalho e da justiça social é indispensável à convivência prazerosa entre os homens, pois a diversidade de ideias, o assentimento da variedade, a valorização do Ser, são essenciais para uma sociedade harmoniosa.

Assim, o trabalho não pode ser um instrumento de violação ao homem enquanto fim em si mesmo, mas deve ser um mecanismo que proporciona dignidade o que apenas pode ser conseguido se prestado em condições dignas. “O valor da dignidade deve ser o sustentáculo de qualquer trabalho humano”, isto porque “[...] o direito ao trabalho não for minimamente assegurado, não haverá dignidade humana que sobreviva (DELGADO, 2006, p. 207)” e, é óbvio, que a proteção conferida pela Constituição da República de 1988 refere-se ao trabalho digno.

É de se notar que a definição de trabalho decente está na contramão do discurso do sistema capitalista de produção – que apregoa o fim do primado do trabalho e do emprego –, ao elevar a valorização das condições dignas de labor e sua generalização como seu principal fundamento.

O trabalho realizado com plena dignidade tem o condão de enaltecer a personalidade humana estabelecendo um padrão mínimo de justiça social e democracia cujo fundamento é o ideário de valorização do trabalho regulado e digno, o que é esclarecido por Maurício Godinho Delgado (2008, p. 21) nos seguintes termos:

O trabalho, em especial o regulado (o emprego, em suma), por ser assecuratório de certo patamar de garantias ao ser humano, constitui-se no mais importante veículo de afirmação socioeconômica da grande maioria dos indivíduos componentes da sociedade capitalista, sendo, desse modo, um dos mais relevantes (senão o maior deles) instrumentos de afirmação da democracia na vida social.

O trabalho decente é um importante meio de combate à pobreza e à exclusão social, e favorece a implementação de um sistema de proteção social ao homem, visto que, respeitando os princípios da justiça social e da distributividade, garantir-se-á uma renda digna decorrente do trabalho digno e valorizado que promove desenvolvimento.

Nessa senda, o princípio da valorização do trabalho deve ser compreendido como princípio da valorização do trabalho regulado digno, uma vez que esse é o real sentido do princípio, qual seja, promover a efetiva inclusão do homem no seio da sociedade e assegurar



as condições imprescindíveis à sobrevivência digna do trabalhador, tendo o Estado como seu principal incentivador e protetor, pois, se se permitir a “mão invisível do mercado” como sua baliza, estabelecerá a precarização e a exploração.

A essa evidência, mecanismos devem ser fomentados pelo Estado no sentido de que os valores sociais do trabalho, voltados à garantia do pleno emprego e da garantia da dignidade humana sejam desenvolvidos e implementados, para tanto, as políticas públicas devem ser desenvolvidas com o intuito de se promover o acesso ao trabalho enquanto instrumento de realização do ser humano e do desenvolvimento, sendo, portanto, capazes de garantir a dignidade à classe-que-vive-do-trabalho.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLENO EMPREGO PARA A PROMOÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO**

As políticas sociais são concebidas como um sistema de proteção, de bem-estar social implementadas pelo Estado cuja finalidade é assegurar a todo cidadão condições mínimas de sobrevivência, as quais devem ser garantidas enquanto direito humano básico e não como ato de benevolência. Tais políticas passaram a ser desenvolvidas pelo Estado como meio de compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico e pela aceleração da industrialização.

137

---

No entendimento de Gomes (2009, p. 170) se torna imperioso:

[...] seguir sempre em busca de uma interação que propicie os valores centrados no postulado da dignidade humana, no campo econômico e social, em prol da efetiva realização do valor justiça, como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Deve-se exigir do Estado uma atuação mais eficiente, direcionada à promoção, ao incentivo, ao planejamento e à implementação de políticas públicas designadas a dirigir a Ordem Econômica em busca de um equilíbrio financeiro e do progresso social, ressaltando a supremacia da Constituição Federal no ordenamento jurídico, de modo a satisfazer seus valores e conferir o real sentido em favor de uma sociedade digna, a partir da valorização do trabalho humano, uma vez que a ausência de trabalho impossibilita o cidadão alcançar o desenvolvimento individual e da sociedade, que é marcada, hodiernamente, pelas características capitalistas.

A Constituição Federal em seu artigo 170 inseriu a expressão “valorização do trabalho”, a qual consiste na observância dos princípios fundamentais da relação trabalhista, em conformidade com o seu valor social, que, por meio da força do regime jurídico, deve ser impulsionado a reproduzir, dentro dos seus limites, de modo efetivo, a transformação das

potencialidades do trabalhador em seu labor, de modo a balizar o sistema capitalista brasileiro que deve ser conformado por elementos sociais mínimos de proteção à pessoa humana.

Silva Neto (2001, p. 96), ao discorrer sobre a valorização do trabalho humano, assevera que:

Incorporar um valor social ao trabalho humano já faz parte da história constitucional brasileira, e, nesse passo, a mais eloquente ideia a surgir quando observamos tal exaltação é que o trabalho não pode, de maneira alguma, ser assumido friamente como mero fator produtivo; é, sim, fonte de realização material, moral e espiritual do trabalhador.

Logo, o Estado ao buscar o desenvolvimento econômico, com o fim de situar-se num mundo comercialmente globalizado, através de medidas que robusteçam o mercado nacional, não deve desprezar a promoção da justiça social e do bem-estar social.

Da mesma forma, o desenvolvimento de políticas públicas de emprego se apresenta como saída no combate ao desemprego resultante do sistema capitalista de produção. Nessa medida, para a eliminação do desemprego é mister, dentre as inúmeras ações, a implantação de políticas públicas de pleno emprego e não apenas políticas públicas de empregabilidade, o que requer mais do que o baixo nível do número de pessoas desempregadas, mas também deve estar aliado à redução do desemprego com a demanda de melhores salários e condições de trabalho mais favoráveis.

138

Dessa maneira, o Estado ao investir em políticas que promovam a qualificação profissional do trabalhador estará solidificando o princípio da justiça social e o objetivo da Ordem Econômica, pois tais políticas têm fortes características que levam a deduzir o fortalecimento e a promoção da igualdade de oportunidades, considerado corolário da justiça social.

#### 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO: QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR

A participação do Estado na economia deve ser norteadada no sentido de consentir melhores condições de vida à classe trabalhadora – considerada mais fraca –, assim como buscar satisfazer a máxima equalização possível de situações sociais desiguais.

Filas (2009, p. 72), ao discorrer acerca da intervenção do Estado como meio de garantir os direitos do trabalhador, preleciona que:

A necessidade de proteger o trabalho em suas diversas formas tem como fundamento a dignidade humana e deve ser buscada na própria essência do homem. Assim, o homem que trabalha deve ser protegido legalmente porque sua sorte interessa a toda sociedade a tal ponto que essa mesma sociedade pode ser valorada de acordo com seus níveis éticos elementares a partir do modo como trata a quem trabalha.

As políticas de pleno emprego têm como consequência a progressiva supressão das desigualdades socioeconômicas, da pobreza e o aumento dos salários reais. Indiretamente, o pleno emprego coopera para a melhoria das condições de trabalho, a recuperação da infraestrutura econômica, a melhora das finanças públicas, o incremento na competitividade externa e o aumento de qualidade nos serviços públicos.

Estudos do DIEESE de Natal (2002, p. 47) sobre as Políticas Públicas de Emprego afirmam que elas constituem o conjunto de ações que são empreendidas pelo Estado para combater ou frear o desemprego, no sentido de que:

[...] correspondem aos programas de formação profissional e políticas de promoção de emprego. Têm como objetivo diminuir o fenômeno do desemprego criando condições de acesso para os trabalhadores inserirem-se no mercado de trabalho formal.

Assim, as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda desempenham uma função fundamental na atualidade, uma vez que buscam mecanismos que possam tornar mínimos os efeitos da crise econômica e da reestruturação produtiva. Sua colaboração ocorre através de um sistema público de emprego que está dividido em três campos específicos: políticas compensatórias de apoio aos desempregados; políticas de qualificação, requalificação e intermediação de mão de obra, além, das políticas de crédito.

Para Alves (2007, p. 254), a formação profissional disseminada como garantia de emprego e probabilidade de inserção social funciona como legitimação do sistema e sustentação do ser humano como instrumentos de perpetuação do sistema metabólico do capital, todavia explicitando cada vez mais suas contradições.

A política pública de qualificação profissional que busque se afirmar como meio de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, deve orientar-se por uma concepção de qualificação compreendida como uma construção social, de modo a contrapor àquelas que se baseiam na obtenção de conhecimentos como processos unicamente individuais e como resultantes das exigências dos postos de trabalho.

Velasco (2008, p. 199) defende a ideia de que:

É preciso hoje avaliar o impacto dessas ações para poder aferir se realmente a inclusão social ocorre, se as atuais políticas dirigidas para o trabalhador, principalmente, para os jovens, no âmbito da qualificação profissional, destinadas a inseri-los no mercado de trabalho conseguem fazê-lo, como e qual a repercussão disso na sua vida. Isto tem se revelado num grande paradoxo, constituindo ainda um desafio no que se refere à implementação de programas que superem a fase experimental e possam ser duradouros e realmente causar impactos favoráveis na vida dos jovens, na sua família e nas suas comunidades.

Atualmente, a política pública de qualificação profissional enfrenta desafios especiais, pois persiste um cenário mundial caracterizado pela alteração no padrão técnico de produção, bem como pela precarização do trabalho. O país está sob as pressões provocadas pela “globalização” rumo à maleabilidade das relações trabalhistas e de tirar a responsabilidade do Estado com relação às questões sociais.

Defende-se que a qualificação profissional de baixo custo e de curto prazo, conexas ao padrão educacional mínimo crescido no ensino fundamental, é encarada como uma das táticas de redução da pobreza e de economia de recursos reservados a desempenhar as metas de ajuste fiscal (PEREIRA; SANTOS SOUZA, 2008, p. 86), estabelecendo uma educação voltada para o trabalho como forma primordial de promover a emancipação dos sujeitos sociais.

Pochmann (2008, p. 40) assevera no sentido de que a exigência de uma reformulação radical nas políticas de emprego se mostra atual, ainda que o contexto mais geral da regulação pública do trabalho indique para a focalização crescente das ações na aristocracia dos ocupados assalariados enquanto se expande uma verdadeira massa de agregados sociais em inúmeras formas de exercício do trabalho totalmente subordinados à dinâmica selvagem do mercado. Resumidamente, novos rumos são necessários à política pública de trabalho, assim como um novo modelo econômico deve ser urgentemente implantado no Brasil.

Foi ante a exigência de mais conhecimento técnico e científico do mercado de trabalho que cresceram os debates acerca da qualificação de trabalhadores, uma vez que esse novo paradigma de produção traria a necessidade de qualificação constante e atualização dos trabalhadores, com o objetivo de desenvolver as novas competências impostas pelo mercado de trabalho e, dessa maneira, permitiria o desenvolvimento da capacitação tecnológica das empresas para acompanhar o constante processo de inovação tecnológica.

#### 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: PRONATEC E ATUAÇÃO DO SINE E MTE

No contexto neoliberal, a qualificação profissional do trabalhador é entendida como investimento econômico ou como insumo para desenvolvimento dos processos de produção e não como direito inerente à pessoa do trabalhador. Por essa razão é desprezada e relegada ao âmbito pessoal e a busca pela qualificação para a inclusão no mercado de trabalho passa a ser uma obrigação exclusiva do sujeito, independentemente do Estado. Entretanto, esse entendimento deve ser superado, uma vez que a educação profissional é o instrumento central para inserção sociolaboral capaz de derrubar o descompasso neoliberal que aflige o contexto social brasileiro, que é pautado na justiça social e na existência digna.

A política pública de qualificação instruída no campo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) agencia gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a colaborar para a ampliação da possibilidade de aquisição de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

O MTE atua no sentido de combater o trabalho escravo e infantil, bem como na fiscalização, segurança e saúde do trabalho, desenvolvendo políticas de qualificação do trabalhador. Também por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), busca promover e (re)colocar o trabalhador no mercado de trabalho, assegurando, minimamente, a inclusão sociolaboral decorrente dos valores sociais do trabalho constitucionalmente estabelecidos.

Nesse sentido, Trogiani (2012), ao discorrer sobre a atuação do Governo Federal em programas de qualificação, dispõe que:

Muitas iniciativas foram conduzidas pelo Governo Federal no intuito de prover qualificação profissional à população de baixa renda. Desses, três merecem destaque para os objetivos do presente artigo: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e o Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego (PRONATEC).

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é um programa de qualificação profissional idealizado pela União e operacionalizado pelos municípios tendo como destinatários três públicos: jovens do ensino médio público, beneficiários do seguro-desemprego e pessoas em estado de vulnerabilidade social, inscritas no Cadastro Único. Esse último foco do programa ficou caracterizado como PRONATEC/Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM), operacionalizando ações complementares para amparar a população de baixa renda a suplantar o ciclo da pobreza, conduzida pelo Ministério de Desenvolvimento Social em conjunto com o Ministério da Educação.

Além do PRONATEC, o MTE encontra apoio do SINE na inserção ou recolocação de trabalhadores no mercado, que fora criado com a finalidade de promover a intermediação de mão de obra, além de prever o desenvolvimento de ações relacionadas com o fim maior da criação do SINE: promover a intermediação de mão de obra.

Rodrigues (2009, p. 16) assevera que:

Neste cenário de crise social do trabalho, a intermediação assume um papel de destaque como objeto de análise do social, dado que permite estabelecer uma discussão importante a respeito das intervenções políticas no sentido de propiciar o

contato entre os dois agentes, capital e trabalho e da influencia das mudanças estruturais sobre a mobilidade social dos sujeitos.

O SINE é responsável pela administração dos programas Seguro Desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O programa do Seguro Desemprego é responsável pelas ações de pagamento do benefício do seguro desemprego, apoio operacional ao pagamento deste benefício, intermediação de mão de obra, qualificação profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho e apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda.

No entendimento de Guimarães (2004) apud Rodrigues (2009, p. 12) é possível definir o SINE como sendo:

[...] parte de uma política de emprego, que tende a afetar a oferta ou a demanda de trabalho atuando, geralmente, sobre o contingente de trabalhadores. Espaços como estes, destinados à intermediação, têm sido utilizados como um importante subsídio de capital variável através da promoção de serviços que beneficiam os indivíduos e podem aumentar suas chances de participação na esfera econômica.

O público-alvo que busca a intermediação do SINE é recorrente de pessoas advindas de camadas mais pobres da sociedade, que na ausência de níveis elevados de educação ou persistente no estado de pobreza e informalidade encontram maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal.

142

Recentemente, a lei que regula o seguro desemprego, Lei nº 7.998/1990, foi alterada pela lei nº 12.513/2011, passando a fortalecer a qualificação profissional do trabalhador. A alteração passa a condicionar o recebimento de assistência financeira do programa Seguro Desemprego à comprovação da matrícula e frequência do trabalhador em cursos de qualificação profissional ou formação inicial e continuada, com uma carga horária mínima de 160 horas, além de exigir a participação no curso de formação a quem solicitar o seguro desemprego pela terceira vez dentro de um período de 10 anos.

Tais medidas adotadas pelo MTE, em conjunto com os programas desenvolvidos para o fomento da qualificação profissional do trabalhador, constituem um forte mecanismo de superação das desigualdades sociais e a integração de um grande contingente populacional excluído do momento de transformação e progresso pelo qual vem passando o Brasil. A partir dessa ampliação das políticas públicas e de sua conformação à ideia de educação profissional será possível a fixação de mecanismos adequados de absorção da população mais carente no mercado de trabalho, condição basilar para o aumento da renda, bem como de promoção do acesso aos direitos fundamentais e exercício da cidadania.

Fica claro, portanto, que a construção da cidadania depende de uma atuação direcionada e efetiva do Estado em prol da superação das mazelas sociais e econômicas advindas do mercado de capitais que é preocupado unicamente com a acumulação de lucros, a despeito da necessidade de se assegurar a dignidade humana. A essa evidência, é imperioso o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de inserção que garantam ao cidadão o seu reconhecimento enquanto sujeito ativo do desenvolvimento capaz de promover a sua emancipação como finalidade maior do trabalho e da convivência sociais, num Estado verdadeiramente democrático e preocupado com o bem-estar.

## **5 CONCLUSÃO**

A Constituição Federal de 1988 içou a dignidade da pessoa humana ao patamar de princípio estruturante de todo o ordenamento jurídico brasileiro. A importância dada a esse princípio impõe o entendimento de compreendê-lo como cláusula geral direcionada à efetivação dos direitos fundamentais.

O desemprego, o crescimento do emprego informal, a desigualdade social resultante do sistema econômico choca-se com o princípio da justiça social, que propaga condições de igualdade e o mínimo para a realização da pessoa humana com dignidade, além de buscar repelir qualquer tipo de desigualdade e difundir o ideário da equalização de oportunidades.

Há, portanto, uma necessidade cogente do Estado, como agente promotor, de implementar políticas públicas de qualificação profissional para o trabalho, de modo que este passe a dispor de conhecimento técnico e científico suficientes para atender as necessidades, exigências e dinâmica do mercado de trabalho que requer sempre mais capacidade intelectual do trabalhador.

Existem no país inúmeras vagas de emprego que não foram ocupadas, mas não pelo fato de inexistir um contingente de pessoas disponíveis para absorção pelo mercado de trabalho, pelo contrário, há grande contingente de pessoas a procura trabalho, no entanto, grande parte não está totalmente qualificada para assumir tais vagas, pois falta qualificação mínima para que esses postos de trabalho sejam ocupados pela grande massa de trabalhadores desempregados.

O Estado tem apostado nas políticas de qualificação do trabalhador como um meio de redução do desemprego e do trabalho precário, combate à discriminação, da vulnerabilidade populacional e propulsora da inclusão no mercado de trabalho, mas ainda há que se estabelecer critérios mais claros de enfrentamento dessas mazelas sociais.

Como se viu, o Ministério do Trabalho e Emprego em ação conjunta com o SINE desenvolve políticas de qualificação do trabalhador que busca sua promoção e (re)colocação no mercado de trabalho e a promoção da intermediação de mão de obra como mecanismos aptos a promover a inclusão sociolaboral em consonância com os valores sociais de trabalho estabelecidos na Constituição Federal.

No sentido do reconhecimento da educação profissional como mecanismo essencial de emancipação do trabalhador, capaz de alçá-lo à condição de apto a ocupar os postos de emprego ainda vagos, vem sendo implementadas políticas de qualificação, como o PRONATEC, que objetivam a operacionalização de ações complementares para ajudar a população de baixa renda a suplantar o ciclo da pobreza, possuindo como destinatários os jovens do ensino médio público, os beneficiários do seguro desemprego e as pessoas em estado de vulnerabilidade social, inscritas no Cadastro Único. Vislumbra-se, indubitavelmente, a sua índole inclusiva e combativa das desigualdades sociais.

Ainda como medida de promover a qualificação profissional do trabalhador, a lei que rege o seguro desemprego sofreu alterações no que concerne aos seus requisitos condicionando a assistência financeira ao beneficiário à realização de curso de qualificação profissional ou de formação inicial e continuada.

144

Ambas as ações se enquadram no que se denomina política de qualificação profissional que devem ser entendida como uma construção social, que busca a inclusão social, a geração de trabalho e distribuição de renda, não se restringindo, apenas, à aquisição de conhecimento como um processo individual e resultante das exigências dos postos de trabalho, mas algo muito maior e mais amplo, capaz de promover emancipação e tornar cada trabalhador agente do desenvolvimento.

Apesar das dificuldades pelas quais passam as políticas de qualificação profissional, em razão da precariedade no trabalho, enxergam-se nelas o meio necessário para alcançar e fomentar o trabalho decente, digno e valorizado, que possa proporcionar uma existência digna ao trabalhador e sua família, bem como fortalecer a ideia de justiça e bem-estar sociais.

A essa evidencia reconhece-se que as medidas adotadas pelo MTE em conjunto com os programas desenvolvidos com o intuito de fomentar a qualificação profissional podem ser encaradas como um forte mecanismo na superação das desigualdades sociais e de integração de um grande contingente populacional. Para tanto, é necessária a fixação de mecanismos adequados de absorção da população mais carente no mercado de trabalho, gerando desenvolvimento e fomentando a dignidade humana da classe-que-vive-do-trabalho.



**Employment policies and recognition of human labor as a guarantee of development and human dignity**

ABSTRACT: Public policies of full employment are the means of government support for the realization of the dignity and value of human labor. In this sense, we intend to analyze them in light of Brazil's economic order so as to ensure its conformity with the ideals of justice and social welfare policies by government vocational training, with the goal of eliminating substandard situations and ensure promotion of decent labor.

*Keywords:* Public Policies. Full employment. Value of human labor. Professional qualification.

**REFERÊNCIAS**

- ALVES, Giovanni. Toyotismo e neocorporativismo no sindicalismo do século XXI. **Revista Outubro**, São Paulo, nº 5, p. 47-58, 2001.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 12. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- \_\_\_\_\_. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (Orgs.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de apud MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira. **Trabalho com redução do homem à condição análoga de escravo e dignidade da pessoa humana**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3828.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2013.
- CECATO, Maria Aurea Baroni. Direitos laborais e desenvolvimento: interconexões. **Boletim de Ciências Económicas**. Coimbra, vol. LI, ano 2008, p. 173-191.
- DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: LTr, 2006.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução**. São Paulo: LTr, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- DIEESE. **A radiografia do mercado de trabalho: região metropolitana de Natal**. Natal, RN, 2002.
- FILAS, Rodolfo Capón apud PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Curso de direito constitucional do trabalho**. Salvador: Editora Podivm. 2009.
- GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Transformação da economia direcionada ao crescimento e ao alcance do Progresso Social, sob a égide da Constituição Federal de 1988. **Revista Scientia Júris**. V.13, Londrina: UEL, 2009.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- POCHMANN, Márcio. Apresentação. In: YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e (orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- RODRIGUES, Ana Paula de Lima. A experiência das políticas de emprego no Brasil: o caso do SINE. Contribuições para a construção do objeto sociológico. **Composição**. Rio Grande

do sul: n. 5, ano 3, dezembro de 2003. Disponível em:

<<http://revistacomposicao.ufms.br/composicao5.pdf#page=4>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Direito constitucional e econômico**. São Paulo: LTr., 2001.

TROGIANI, Caio de Resende. **Qualificação profissional para beneficiários de programas sociais**: qual o próximo passo para a inserção no mundo do trabalho? São Paulo, 2012.

Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10039/20120921\\_MPGPP\\_TrabalhoConclusao\\_Artigo\\_CaioTrogiani.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10039/20120921_MPGPP_TrabalhoConclusao_Artigo_CaioTrogiani.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

VELASCO, Erivã Garcia; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e (orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.