

MÁRCIA OLIVEIRA ALVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO E A EFETIVIDADE DA  
VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO**

MARÍLIA

2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MÁRCIA OLIVEIRA ALVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO E A EFETIVIDADE DA  
VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Lourival José de Oliveira.

MARÍLIA

2010

Autor: Márcia Oliveira Alves

Título: Políticas Públicas de Qualificação e a Efetividade da Valorização do Trabalho Humano

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do professor Dr. Lourival José de Oliveira.

Aprovado pela Banca Examinadora - Qualificação em 16/104/2010

---

Professor Dr. Lourival José de Oliveira  
Orientador

---

Professora Dra. Maria de Fátima Ribeiro

---

Professora Dra. Jolinda de Moraes Alves

## DEDICATÓRIA

A meu filho Giovanni,

razão de minha busca por

uma sociedade melhor.

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa, especialmente ao professor Lourival, na condição de orientador, que soube exigir e orientar na medida certa. Agradeço à professora Maria de Fátima, pelas contribuições na banca de qualificação e no decorrer de nosso convívio.

Também deixo meus sinceros agradecimentos à professora Soraya, pela gentileza e credibilidade.

Aproveito a oportunidade para agradecer à professora Jolinda, pela disponibilidade em compor esta banca examinadora e à minha amiga Derçi, por sua dedicação e carinho dispensado à correção ortográfica.

De forma extremamente especial, agradeço à professora Maria Carmelita Yasbek, a qual foi responsável pela paixão pelo assunto, por sua dedicação, humildade e sabedoria com que trata o estudo da Política Pública de Trabalho.

Quero agradecer a meu marido Altamir, a meus pais e novamente a meu filho, pela paciência e compreensão durante minha ausência para realização desta tarefa.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO QUALIFICAÇÃO E A EFETIVIDADE DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO**

### **Resumo:**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o alcance da efetividade da valorização do trabalho humano por meio das políticas públicas de qualificação como forma de aferir a eficiência da administração pública e a qualidade dos programas públicos de qualificação profissional brasileiro. Como estratégia de trabalho em um primeiro momento discorre sobre o trabalho na ordem constitucional; num segundo momento, analisou-se o Estado e as Políticas Públicas; já no terceiro período, confrontou-se o alcance da efetividade das políticas públicas de trabalho e renda, especialmente a de qualificação e efetividade da valorização do trabalho humano. Chegou-se à conclusão de que a valorização do trabalho se dá pela realização do homem. Assim, a qualificação deve basear-se em uma formação ampla com valores humanistas e capazes de fortalecer o trabalhador ao exercício do trabalho livre, crítico e criativo. Para a valorização humana a formação precisa ir além do conhecimento técnico, deve proporcionar o acesso a trabalho digno.

**Palavras-chave:** Valorização do Trabalho Humano, Políticas Públicas e Qualificação Profissional.

## PUBLIC POLICY WORK SKILLS AND EFFECTIVENESS OF THE USE OF HUMANWORK.

**Abstract:**

This study aimed to examine the scope for enhancement of effectiveness of human labor by means of public policy for qualification as a way to gauge the efficiency of public administration and quality of public programs of professional training in Brazil. As a strategy to work at first discusses the work in the constitutional order in a second step, we analyzed the state and public policy, already in the third period, confronted the scope of the effectiveness of public policies on employment and income; especially the skill and effectiveness of recovery of human work. Reached the conclusion that the valuation of work is by the creation of man. Thus, the classification should be based on a broad education with humanistic values and ways of strengthening the worker the exercise of free work, critical and creative. For human enhancement training need to go beyond technical knowledge, must provide access to decent work.

**Keywords:** Valuation of Human Work, Public Policy and Vocational Training.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social

CF – Constituição Federal

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDB – Lei de Diretrizes e Base

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MTE- Ministério do Trabalho e Emprego

NEP – Núcleo de Estudos de Política Pública da Universidade Estadual de Campinas

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

PARCs – Parcerias Nacionais e Regionais

PEA – População Economicamente Ativa

PEQs – Plano Estadual de Qualificação

PIPMO – Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional

PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PPP – Plano Plurianual

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

SEFOR – Secretaria Nacional de Formação

SENAC – Sistema Nacional do Comércio

SENAI – Sistema Nacional da Indústria

SFC/CGU – Secretaria Federal de Controle da Corregedoria da União

SINE – Sistema Nacional de Emprego

TCU – Tribunal de Contas da União

UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária para Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 - O TRABALHO HUMANO NA ORDEM CONSTITUCIONAL</b>	
<b>1.1 - O Valor do Trabalho Humano na Ordem Econômica.....</b>	<b>12</b>
1.1.1- Reestruturação Produtiva e suas Implicações nas Relações de Trabalho.....	15
1.1.2 - A Precarização das Relações Capital e Trabalho na Contemporaneidade.....	20
<b>1.2 - A efetivação da Dignidade Humana pelo trabalho.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3 - O Trabalho Humano no Plano Constitucional.....</b>	<b>27</b>
<b>2 – ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS</b>	
<b>2.1 Conceito e desenvolvimento do Estado.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2 – Conceito e Finalidades das Políticas Sociais Públicas.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3 - Descentralização e Gestão das Políticas Públicas.....</b>	<b>50</b>
2.3.1 – Descentralização e participação da sociedade.....	53
2.3.2 – Da responsabilidade do administrador público na gestão das políticas públicas.....	61
<b>3 – DA EFETIVIDADE DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO POR MEIO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO</b>	
<b>3.1 – O papel do Estado na efetivação do pleno emprego no Brasil.....</b>	<b>67</b>
3.1.1 - Concepção Orientadora das Políticas Voltadas ao Emprego na Contemporaneidade.....	6
8	
<b>3.2 – Política de emprego no Brasil.....</b>	<b>72</b>
3.2.1 - Políticas Públicas de Emprego e Renda.....	75
3.2.2 – Políticas de qualificação profissional.....	77
<b>3.3 – Avaliação da efetividade das Políticas Públicas de Qualificação Profissional.....</b>	<b>86</b>
3.3.1 - Dimensões do Plano Nacional de Qualificação - PNQ X Resultados de Efetividade da Valorização do Trabalho Humano.....	96
<b>3.4 – Sugestões de Aperfeiçoamento .....</b>	<b>98</b>
<b>4 – CONCLUSÕES.....</b>	<b>100</b>
<b>5 – REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas de qualificação, e a efetividade da valorização do trabalho humano comportam reflexões.

O desenvolvimento do Brasil se dá mediante transformações sociais e econômicas, marcadas por crescimento urbano caótico e desigualdades sociais. Essa transformação ocorre pelo crescimento industrial associado ao excedente da força de trabalho, os excluídos dos frutos do desenvolvimento econômico, tendo como alternativa atualmente o mercado informal.

Neste contexto há de se redefinir o Estado por meio de políticas públicas que tem como finalidade a efetivação de suas ações para proteção social. O Estado Democrático de Direito é definido por um novo modelo, destacando-se como regulador do processo econômico. Assim, a Constituição Federal de 1988 proclama que a ordem econômica tem como base o primado do trabalho com objetivos de justiça social e bem-estar.

Cabe aos governos deste Estado a gestão de Políticas Públicas como forma de garantia dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, privilegiando a proteção de direitos individuais, a dignidade da pessoa humana, bem como a finalidade do administrador público para o Estado Democrático de Direito.

O objetivo do presente estudo é analisar o alcance da efetividade da valorização do trabalho humano por meio das políticas públicas de qualificação como forma de aferir a eficiência da administração pública e a qualidade dos programas públicos de qualificação profissional brasileiro.

A presente pesquisa trabalha com algumas hipóteses. Seriam as políticas públicas de qualificação, mais uma estratégia do mercado para reduzir os custos da mão de obra humana? Nesta concepção, estaria o Estado atuando em detrimento do mercado e não da classe trabalhadora? Diante do novo desenho do Estado e da concepção orientadora das políticas públicas de qualificação, seria possível efetivar realmente a valorização do trabalho humano?

Mediante a concorrência mundial provocada, principalmente pela globalização, seria possível um Estado forte, defensor da valorização do trabalho humano e da efetivação de políticas públicas eficiente, capazes de proteger o trabalhador excluído do processo?

A valorização do trabalho humano poderia ser alcançada pela implantação e avaliação de políticas públicas de qualificação profissional eficientes, capazes de efetivar os preceitos constitucionais? A eficiência das políticas públicas estaria nas mãos do administrador público?

Fixados objetivos e hipóteses do trabalho, apresenta-se uma síntese do desenvolvimento da dissertação.

O estudo é desenvolvido em três capítulos. O primeiro discorre sobre “O Trabalho na Ordem Constitucional”, passando pelo estudo do valor do trabalho humano na ordem econômica e destacando os principais aspectos da reestruturação produtiva e suas implicações nas relações de trabalho. Em um segundo momento, uma análise da dignidade da pessoa humana pelo trabalho e, por fim, no terceiro item do capítulo, uma abordagem crítica a respeito do trabalho na ordem constitucional.

O capítulo dois aborda o “Estado e as Políticas Públicas”. Quanto ao Estado, analisam-se suas concepções e bases filosóficas. Já no tocante às Políticas Públicas, o capítulo busca compreender seus conceitos, finalidades e a gestão pública, com ênfase na descentralização e participação da sociedade, passando pela responsabilidade do administrador público e princípios da administração pública e, por fim, dá-se destaque para os mecanismos constitucionais para o alcance da efetividade do princípio da eficiência.

No terceiro e último capítulo, com intuito de responder ao problema de pesquisa, busca-se compreender a relação “Da Efetividade da Valorização do Trabalho Por Meio da Política Pública de Qualificação no Brasil”. Parte-se da definição do papel do Estado para a efetivação do pleno emprego e suas concepções orientadoras na contemporaneidade. Num segundo momento, são realizadas análises das políticas de emprego no Brasil, principalmente as de qualificação profissional.

A escolha metodológica pela análise dos resultados da política pública de qualificação profissional a partir de dissertações, teses e relatórios de grupos de pesquisa, deu-se, principalmente, pela ausência de outras fontes, uma vez que os resultados disponibilizados pelos órgãos avaliadores do governo se configuram somente pela apresentação e divulgação dos dados qualitativos.

Por fim, analisam-se os resultados qualitativos desempenhados pelas políticas públicas de qualificação profissional destacando limites e possibilidades para o alcance da efetividade da valorização do trabalho humano.

## **1 - O TRABALHO HUMANO NO PLANO CONSTITUCIONAL**

Para este capítulo inicial optou-se por discutir o trabalho humano no plano constitucional, como indicador da centralidade da valorização do trabalho humano. Para tanto, busca-se compreender o valor do trabalho humano na ordem econômica, a efetividade da dignidade humana pelo trabalho e o trabalho humano no plano constitucional.

### **1.1 - O Valor do Trabalho Humano na Ordem Econômica**

Compreende que é pelo trabalho que o indivíduo age objetivamente, transforma algo e transforma a si mesmo. Esse movimento de transformar e que parte da prévia ideiação é denominado por Lukács, depois por Marx, por trabalho.

Com o desenvolvimento do trabalho é possível perceber que a história dos homens é a história da origem e de desenvolvimento das forças de organização social. Estas formas surgem e se desenvolvem porque todo ato de trabalho produz muito mais que o objeto que dele resulta imediatamente. Ele produz, no plano objetivo, uma nova situação histórica e, no plano que vão se tornando cada vez mais socializados com o passar dos tempos <sup>1</sup>.

É pelo trabalho que o homem se desenvolve e transforma a sociedade, tornando-a cada vez mais complexa. Embora ele crie novas necessidades e também novas habilidades e conhecimentos, a sociedade, como um todo, não se reduz ao trabalho, a luta de classe, por exemplo, é mais ampla que o trabalho, apesar de ocorrer nessa esfera.

O homem diferencia-se dos demais seres naturais pelo trabalho, sendo-lhe essa atividade vital, já que mediatiza sua satisfação pela transformação de seu valor em uso.

Sendo um ser ativo, o homem é capaz de dar respostas práticas conscientes, por meio de suas atividades laborais. “O trabalho concreto, formador de valores de uso, é

---

<sup>1</sup> LESSA, Sérgio. O processo de produção/reprodução social: trabalho e socialização. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 2. Unb. 1999. p. 26.

condição da vida humana, independente de todas as formas de sociedade. É atividade essencial do homem, sua atividade livre e consciente”<sup>2</sup>.

Por algumas formas distintas do trabalho, pode-se verificar sua dimensão teleológica: a capacidade de projetar resultados e a criação dos meios para consegui-los: “os meios de trabalho são distintos em épocas econômicas, pois não é o que se faz, mas como, com que meio se faz que distingue as épocas econômicas”<sup>3</sup>.

O surgimento do Direito do Trabalho tem suas origens a partir da Revolução Industrial do século XIX, em que a força humana pode ser substituída pela máquina, reduzindo os postos de trabalho. Esse cenário do século XIX não tem características tão diferentes do atual. Ele teve, como principais características, o desemprego agrícola e artesanal provocado pela máquina e, conseqüentemente, acarretou grande desarticulação urbana e social.

Essa desarticulação contribuiu para a exploração do trabalhador, nascendo a divisão de classes: a que vende sua força de trabalho, o proletário; e a que compra, o capitalista.

Em 1919, com o Tratado de Versalhes, é criado um projeto de organização das relações de trabalho. Em meio à crise, surge o Direito do Trabalho. “[...] numa busca de resguardar o que a desigualdade natural das partes na relação empregatícia deixava a descoberto, tratar com desigualdade os desiguais, para assim atingir a igualdade”<sup>4</sup>.

O Estado social é chamado como alternativa para intervir nas relações econômicas e combater as desarticulações sociais.

O Keynesianismo sustenta a crença de seu mentor John Maynard Keynes (1883-1946), que defendia que o equilíbrio econômico depende da interferência do Estado. A teoria, considerada revolucionária, contrapôs-se à de Adam Smith e David Ricardo, que defendiam a idéia de que existia uma mão invisível que controlava o mercado<sup>5</sup>.

Keynes não foi o primeiro a questionar a regulação do mercado. Marx (1818-1883) já havia feito isso. A diferença entre a teoria do mercado de Marx para a de Keynes é que este último não questionava os fundamentos e as contradições internas do modo de produção capitalista e, por isso, ganhou a credibilidade que Marx jamais obteve. Embora não socialista, Keynes foi oponente ao peso da crença marxista.

---

<sup>2</sup> IAMAMOTO, Marilda Villela. Trabalho e Individuo Social. São Paulo: Cortez, 2006, p. 40.

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 41.

<sup>4</sup> VIEIRA, Maria Margareth Garcia. A globalização e as Relações de Trabalho, Curitiba: Juruá, 2000, p. 50.

<sup>5</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 80-85

A teoria keynesiana defendia que o equilíbrio entre a oferta e a procura só poderia ocorrer se fosse regulado por um agente externo ao mercado. Esse agente, o Estado, e as variáveis, a “propensão ao consumo” e o “incentivo ao investimento” deviam agir de acordo com a seguinte lógica: o Estado teria o dever de intervir na economia para garantir um alto nível de demanda, agregado por intermédio de medidas macroeconômicas, que incluíam o aumento da quantidade de moeda, a repartição de rendas e o investimento público suplementar<sup>6</sup>.

Para implementar os gastos deficitários, Keynes concebeu medidas estatais que pareciam extravagantes, como “cavar buracos e tapá-los novamente” a fim de gerar *dispêndis* capazes de remover o desemprego e, de modo geral, manter a procura em um nível propício à criação do pleno emprego<sup>7</sup>.

Autores afirmam que a teoria keynesiana compatibiliza seus fins socialistas com o capitalismo, à medida que encontra no desenvolvimento de políticas econômicas, associadas ao Estado de bem-estar, cuja principal função seria de gerenciar a economia para assegurar crescimento sob condição do pleno emprego e desenvolver políticas sociais incumbidas de redistribuir os frutos do crescimento econômico.

Para uma vertente de análise crítica, o que provocou as mudanças no mundo do trabalho foi a queda de lucros do capital nos países centrais. Essa crise teve como resultado o baixo crescimento da produção e da produtividade e como conseqüência queda da taxa de empregos.

No Brasil, os anos 80 marcaram uma profunda recessão econômica e as opções adotadas em face da crise internacional tiveram

[...] efeitos atrozés para os salários em geral, especialmente aos de baixa renda. Foi o período marcado pelas sucessivas Cartas de Intenções, contendo metas de ajuste da economia brasileira, em face das exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), visando ao equilíbrio da balança comercial<sup>8</sup>.

A recessão econômica marcou para os trabalhadores brasileiros um momento de intensas lutas para derrubar as políticas de arrocho salarial que foram utilizadas como

---

<sup>6</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 87-93

<sup>7</sup> Op. Cit., p. 91.

estratégia em nome do “combate à inflação” pela melhoria das condições de negociação da dívida externa. A reestruturação produtiva foi entendida como a transição do padrão de produção fordista-taylorista para o acumulação flexível. A esse respeito é imprescindível atentar para algumas questões:

A primeira delas é que há uma correspondência entre a transformação do processo de produção e as condições de reprodução e socialização da força de trabalho, as políticas de controle e gestão do trabalho e as forças de consumo e de circulação de mercadoria; - A segunda é que há uma alteração do modo de regulação expresso por meio de normas, leis e mecanismos de comportamento que dão sustentação ao processo de implantação do novo padrão de produção; - O Estado como responsável pela regulamentação deve ser reformado para atender às novas exigências do capital que lhe impõe novos papéis e funções para assumir outra forma de regulamentação; - A terceira é que a linha mestra desse processo de mudança é político-ideológico, configurada no neoliberalismo como doutrina que dá unidade política e define as estratégias para a implantação do novo padrão produtivo<sup>9</sup>.

Conclui-se, então, que o trabalho é elemento fundante do ser, visto que o homem se transforma à medida que produz. O Direito do trabalho surge com a revolução industrial e a divisão de classes.

E por fim, fica claro que as tensões vividas no mundo do trabalho estão estreitamente associadas à acumulação capitalista, em que o mercado, pela ânsia do lucro, busca novas formas de produção com características flexíveis.

### 1.1.1 - Reestruturação Produtiva e suas Implicações nas Relações de Trabalho

A nova face assumida pelo Estado brasileiro fundamenta-se na necessidade de ajustar-se á atual forma de acumulação capitalista, em termos.

[...] que traz, fundamentalmente, a reestruturação dos capitais e da intervenção do Estado – sob a batuta do capital financeiro e, do ponto de vista político, do ideário neoliberal – tendo como base a

---

<sup>8</sup> SILVA, Ademir Alves. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. Capacitação em Serviço Social e Políticas Pública. CFESS ABEPSS- CEAD – UNB, 1999. p.64 - 65.

<sup>9</sup>SERRA, Mônica. Alterações no Mundo do Trabalho e Repercussões no Mercado Profissional do Assistente Social. São Paulo: Cortez, 2001.. 153

reestruturação produtiva e a destruição de direitos dos trabalhadores”.

<sup>10</sup>

Sabe-se que o projeto neoliberal tem como base material a reestruturação produtiva, a qual vem sendo implantada desde Margareth Thatcher em meados dos anos 1970, por governos das mais diversas matizes políticas e também pelos social-democratas. O Neoliberalismo tem se propagado muito rapidamente nos países capitalistas centrais.

Essa transformação estrutural – que deslanchou a chamada reestruturação produtiva do capital – teve forte incremento após as vitórias do neoliberalismo de Margareth Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, quando um novo receituário, um novo desenho ideo-político (bem como uma nova pragmática) se apresentou como alternativa em substituição ao *welfare state*. Começava a se expandir a pragmática neoliberal<sup>11</sup>.

Esse processo chamado neoliberal atingiu, nos anos 80, países considerados não capitalistas. Isso se deu pelos “[...] encaminhamentos econômico-políticos da burocracia da União Soviética e dos países do Leste Europeu ao longo dos anos, os quais acentuaram as mudanças nas relações entre capital e trabalho”<sup>12</sup>.

Alterações são verificadas no campo político, econômico e, principalmente no campo ideológico, provocadas pelas profundas repercussões internacionais diante da desagregação da União Soviética e unificação das duas Alemanhas.

O esfacelamento do sistema comunista representado pela queda do muro de Berlim passa a ser utilizada como justificativa para designar a abertura de fronteiras nacionais para o capital estrangeiro possa circular livremente em escala mundial e, em decorrência dessa circulação, reorganiza-se o mercado em geral e o mercado de trabalho em particular, agora em escala internacional<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> MANCOSIN, Cleier e SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradições histórica que preside a seguridade social. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo. Cortez, 2008, p. 175.

<sup>11</sup> ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.42.

<sup>12</sup> MANCOSIN, Cleier e SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradições histórica que preside a seguridade social. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo. Cortez, 2008, p. 185.

<sup>13</sup> VIEIRA, Maria Margareth Garcia. A globalização e as Relações de Trabalho, Curitiba: Juruá, 2000, p. 51.

Diante do ideal neoliberal, mudanças são provocadas nas formas de produção, principalmente nas grandes empresas industriais pela busca de custos menores para que houvesse condições de competir no mercado, agora, globalizado. Essa necessidade contribui para a criação de novas regras globais, que vão além da produção e passam a atingir diretamente o mercado de trabalho.

Deve-se considerar que o apogeu neoliberal se dá no mesmo momento em que a burguesia internacional toma como certa a vitória do capitalismo “entendendo, então, que não precisa mais “fazer concessões” aos trabalhadores para evitar processos revolucionários”<sup>14</sup>.

Esse momento foi visto como desencadeador da perda do compromisso da esquerda com o socialismo real na construção do caminho para o socialismo, processo que teve importante impacto imaginário na classe trabalhadora. Simultaneamente, aqueles que haviam assumido pactos ou compromissos, por meio de suas lideranças partidárias ou sindicais, acabaram trocando seus projetos societários socialistas por uma vida material imediata. “Essa situação como um todo deixou os trabalhadores desarmados para enfrentar as novas condições objetivas e subjetivas postas pela fase da luta de classe que se abre”<sup>15</sup>.

Diante das mudanças apresentadas, observam-se várias transformações no mercado de trabalho, que sofre tensão pelas mudanças na economia, na produção e nos avanços tecnológicos.

No mercado globalizado, “pelas políticas neoliberais na Inglaterra através dos governos sucessivos de Margareth Thacher, desde 1979, e nos Estados Unidos a partir do Governo Reigan, a desagregação da União Soviética e a unificação das duas Alemanhas trouxeram profundas repercussões internacionais no campo da economia, da política e principalmente, no campo ideológico<sup>16</sup>”.

Essa nova forma de produção e de liberdade favorece a abertura das fronteiras, contribuindo para que grandes empresas se instalem em outras regiões, até em outros países, onde lhes fossem oferecidas maiores vantagens para produzir com menores custos.

---

<sup>14</sup> MANCOSIN, Cleier e SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradições históricas que preside a seguridade social. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo. Cortez, 2008, p. 185.

<sup>15</sup> Op. Cit., p. 186.

<sup>16</sup> VIEIRA, Maria Margareth Garcia. A globalização e as Relações de Trabalho, Curitiba: Juruá, 2000, p. 51.

O novo padrão de produção abandonou a forma taylorista ou fordista e passou a utilizar a forma denominada toyotista, desenvolvida nas fábricas japonesas. A inovação está na produção por demanda, o consumo é quem determina a produção.

A forma de produção toyotista provoca mudanças nas relações de trabalho, principalmente pela redução de postos em algumas áreas, como bancária e metalúrgica. Embora houvesse ampliação de postos nas áreas de telemarketing, hotelaria, turismo e serviços, para alguns autores, a partir da década de 1980, passou-se a viver a terceira revolução industrial diante da nova era tecnológica e organizacional.

Novos meios e formas de organização do trabalho, aliados à telemática, procuram ultrapassar o taylorismo e o fordismo e gerar novas formas de regulação, de envolvimento e de controle do trabalho. Assim, o capital busca aumentar a produtividade com custos menores, nacionalizando e flexibilizando; a prioridade, então, deixa de ser a produção em massa e passa a ser articulada com os momentos de expansão e retração do consumo<sup>17</sup>.

Um outro aspecto, não menos importante, é a busca pelo trabalhador polivalente, cujo tempo de trabalho é aproveitado ao máximo. Um outro elemento de grande importância está na forma de contratação do trabalho, caracterizado pela mudança na determinação do prazo ou por empresas interpostas<sup>18</sup>.

A característica dominante da empresa moderna é ser uma empresa enxuta, modalidade que apresenta críticas positivas e negativas. A primeira a avalia como racional e necessária para que a haja crescimento e desenvolvimento do mercado, já a segunda posição a classifica como aquela “empresa que constrange, restringe, coíbe, limita o *trabalho vivo*, ampliando o maquinário tecnocientífico, que Marx denominou como *trabalho morto*”<sup>19</sup>.

O Diretor da OIT, Juan Sanravia, citado por Araújo, destaca que, mesmo com indicadores de que o crescimento econômico gere milhões de empregos a cada ano, o grau de desemprego ainda está elevado (referindo-se a 2008) e o mais grave é que ele pode alcançar níveis sem precedentes. Apesar de haver mais pessoas empregadas do que

---

<sup>17</sup> LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.131.

<sup>20</sup> VIEIRA, Maria Margareth Garcia. A globalização e as Relações de Trabalho, Curitiba: Juruá, 2000, p. 50-61.

<sup>19</sup> ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.44.

nunca houve, este fato não significa que sejam retirados das enormes filas dos trabalhadores pobres, dos extremamente mais vulneráveis e dos sem nenhuma esperança<sup>20</sup>.

Existem determinantes que precisam ser considerados na análise sobre postos de trabalho, embora tenha havido criação de novas frentes de trabalho, estas aberturas não são suficientes para oferecer trabalho digno e atender os trabalhadores que se encontram fora do mercado, desempregados, em condições irregulares de trabalho e daqueles que chegam ao mercado, principalmente os jovens sem nenhuma experiência<sup>21</sup>.

Pode-se verificar como o crescimento econômico não se transforma automaticamente em mais trabalho digno. Sobretudo, demonstra-se, mais uma vez, que as políticas no mercado de trabalho devem estar no centro das políticas macroeconômicas para assegurar que o crescimento seja integrador e que o desenvolvimento implique a garantia de geração de empregos bons e decentes<sup>22</sup>.

O relatório da OIT em 2007 informa que o crescimento da economia e do emprego não garantiu a criação de empregos regulamentados; pelo contrário, verifica-se também o aumento dos empregos vulneráveis, isto é, trabalho com baixos salários sem proteção e em condições insalubres.

Para Alencar, instala-se, neste século XXI, um novo olhar para o trabalho. Entendido como elemento central na realização humana, ele toma novas formas como empreendimentos econômicos, não no sentido da integração ou mesmo da perspectiva de homogeneização do desenvolvimento econômico, mas sim e, principalmente, em um contexto histórico perverso para o mundo do trabalho que conduz a hegemonia do olhar ao trabalho que põe por terra os valores do trabalho assalariado, livre e protegido<sup>23</sup>.

Entende a referida autora que, neste momento, está em curso:

Um amplo processo de (des) legitimação ideológica do trabalho assalariado e dos valores a ele associados, que conduz à queda do coletivo do trabalho, ao esvaziamento do poder sindical e organizativo dos trabalhadores, inclusive para negociar a preservação dos empregos, à flexibilização do trabalho e à desregulamentação dos

---

<sup>20</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinscrição no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p. 46-49

<sup>21</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinscrição no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p.45-50

<sup>22</sup> Op. Cit. 44 -50.

<sup>23</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 117-133.

direitos trabalhistas, à super-exploração da força de trabalho, enfim à uma lógica societária que se pretende desvincular do aparato político e institucional de regulação do trabalho<sup>24</sup>.

Assim, é relevante entender que são inúmeros os elementos constitutivos de um novo conjunto de relações entre capital e trabalho, nacionais e internacionais, que modelam a vida social. É esse processo que refuncionaliza o Estado.

### 1.1.2 – A Precarização das Relações Capital e Trabalho na Contemporaneidade

A nova onda de expansão do capital adota, como estratégias para se garantir e se ampliar, a descentralização e o aumento da produção. A primeira estratégia busca substituir grandes unidades fabris por outras, pequenas ou médias, interligadas por meio de gestão descentralizada, deixando as atividades secundárias a terceiros ou a trabalhadores domiciliares e temporários.

Já a segunda estratégia, seguindo a mesma racionalidade da primeira, tem como objetivo diminuir os custos da produção pela redução dos recursos humanos e financeiros por meio da automação, estabelecimento de metas a serem cumpridas e outras formas de produzir mais com custos e tempos menores.

Graças à descentralização, inclusive territorial, das cadeias produtivas espalhadas como redes pelo mundo, as modificações no processo produtivo vêm alterando a organização do trabalho, no sentido de adequá-las às novas necessidades de flexibilização do capital, com a finalidade de garantir a ampliação de seu processo de acumulação<sup>25</sup>.

O século XXI vem desde seu início demonstrando a força do capitalismo, contrariando previsões de colapso e auto-destruição, ainda que a realidade demonstre contradições sociais que saltam aos olhos quanto ao desemprego e à pauperização.

Enquanto a economia vem demonstrando uma enorme capacidade de reestruturar seus mecanismos de acumulação e aumentar significativamente os lucros das grandes empresas transnacionais, o tempo médio de procura por trabalho tem aumentado ano a ano e o

---

<sup>24</sup> Op. Cit., p.126-127.

<sup>25</sup> LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.133.

mundo industrializado se caracteriza cada vez mais pelo desemprego de longa duração, que está privando uma parcela considerável de trabalhadores da possibilidade de sustento<sup>26</sup>.

Os indicadores citados são confirmados à medida que se calculam os índices de desemprego oficiais a partir dos anos 1950, período em que a taxa de desemprego aceitável era de 2,5% da população ativa: num segundo momento, nos anos 1970 e 1980, esse percentual indicador sofre elevação, indo para 7%. Atualmente ele é ainda mais elevado se considerarmos as ocupações informais.

Acredita-se que a abertura da economia é causadora da destruição de milhares de postos de trabalho no Brasil desde o final do século passado, agravando as expressões da questão social. A esse respeito, salienta o economista que:

Desde 1990, com a opção pela abertura da economia brasileira, as principais fontes geradoras de novas ocupações foram fortemente comprimidas. O setor industrial, por exemplo, terminou sendo emblemático desta situação. Somente na década de 1990, cerca de 1,2 milhões de postos de trabalho do setor secundário foram destruídos pela nova situação de abertura da economia brasileira<sup>27</sup>.

As ocupações informais também têm seu lugar na expansão do capitalismo, por atuar como balança na relação de rebaixamento dos custos da mão de obra à medida que garante o excedente necessário para o barateamento dos custos no processo produtivo<sup>28</sup>.

Diante dos dados acima, amplia-se o espaço para o mercado de trabalho terceirizado e informal enquanto estratégias para o acesso à renda. Mas sabe-se que existem limites nos segmentos terceirizados para absorção da força de trabalho expulsa do mercado formal. Para alguns economistas este mercado terceirizado não tem a mesma rapidez para criar empregos, como teve a expansão capitalista para eliminá-los.

Aliado aos fatores acima apresentados, verifica-se que o setor privado tem adotado novas estratégias de gestão de mão-de-obra, como uso da terceirização, redução de hierarquias e de programas de auto-controle como metas, participação e gestão participativa.

---

<sup>26</sup> MARANHÃO, Cezar Henrique. Capital e Superpopulação Relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p.38-39.

<sup>27</sup> POCHMANN, Márcio. Rumos da política de trabalho no Brasil. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.30.

<sup>28</sup> LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.131 - 135.

Este novo perfil gerencial não vem sendo avaliado por alguns pesquisadores como indicador positivo para a qualidade de vida do trabalho, já que muitas vezes seus resultados são devastadores. “Todas essas modalidades de uso da força de trabalho ocupada foram favoráveis tanto ao corte de pessoal como à intensificação do tempo de trabalho entre os ocupados, mesmo que recebessem salários decrescentes em termos reais”<sup>29</sup>.

Alguns pesquisadores veem de forma bastante negativa a ausência de manifestação e de mediação coletiva, bem como a falta de mediação pública para regular o mercado e por freios em seus avanços, muitas vezes ferozes, pela busca do lucro. Para alguns estudiosos dos direitos sociais, esta deficiência inviabiliza as propostas de ampliação dos direitos sociais.

A solução para a ausência de mediação coletiva e pública é fruto do capitalismo e sua ruptura depende da superação do próprio capital. Assim, [...] esses conflitos são componentes estruturais do modo de produção capitalista, e, portanto, só serão superados com a superação do próprio capitalismo”<sup>30</sup>.

A este respeito, complementa a autora: “O aumento da desigualdade no mundo, com o crescimento do desemprego e da pobreza, não é outra coisa senão o outro lado da moeda da concentração e centralização do capital, sob a hegemonia do capital financeiro e dos lucros exorbitantes”<sup>31</sup>.

Assim, após discorrer sobre a relação capital e trabalho, faz-se necessário compreender como esta realidade atua sobre a efetivação da dignidade humana pelo trabalho.

## **1.2 - A efetivação da Dignidade Humana pelo trabalho**

A dignidade da pessoa humana tem suas raízes no cristianismo. Para o Apóstolo Paulo, na Epístola aos Romanos e na Epístola aos gálatas “não há distinção entre Judeus e Gregos, não havendo, também, escravos e livres, não há homem nem mulher, pois

---

<sup>29</sup> POCHMANN, Márcio. Rumos da política de trabalho no Brasil. SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Cortez, 2006, p.31.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Érica T. Viera de. A Re-significação do conceito de Sociedade Civil a partir dos anos 70 uma análise crítica sobre a nova sociedade civil. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, ano XXIX, 2008.

todos são um só em Cristo Jesus” (Bíblia Sagrada). Sabe-se, portanto, que essa igualdade durante muito tempo não foi consagrada pelo cristianismo. Alguns exemplos podem ser destacados: a escravidão negra e indígena, a Santa Inquisição, entre outros tantos.

Na tese defendida por São Tomás de Aquino, no tratamento dado ao princípio da igualdade proporcional, verifica-se que:

[...] a cada homem deve ser dado o que lhe pertence. Portanto, o instrumento de medida para se atribuir o que lhe pertence é a dignidade pessoal de cada, representada pela sua posição social, de forma que quanto mais elevada for esta condição, maiores serão as benesses com as quais ele será contemplado<sup>32</sup>.

A partir do séc. XVII, Immanuel Kant formula o postulado ético de que só o ser racional possui a faculdade de agir conforme a representação de leis e princípios. A autonomia da vontade, entendida como a faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis, é um atributo encontrado apenas nos seres racionais, que se constitui no fundamento da dignidade da natureza humana<sup>33</sup>.

No âmbito do pensamento jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, a concepção da dignidade da pessoa humana, assim como a idéia do direito natural em si, passou por um processo da racionalização e laicização, mantendo-se, todavia, a noção fundamental da igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade<sup>34</sup>.

Segundo Kant, citado por Sarlet, quando uma coisa está acima de todo preço, sem a possibilidade de equivalência, tem ela dignidade. Essa definição kantinniana afirma a qualidade pecuniária e insubstituível da pessoa humana<sup>35</sup>.

Estudiosos falam sobre a dignidade da pessoa humana como algo difícil de se precisar, pela dificuldade de se definir o que é dignidade.

---

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> ZANOTI, Luiz Antonio Ramalho. A Função Social da Empresa Como Forma de Valorização da Dignidade da Pessoa Humana, Marília, Unimar, 2006, p. 120.

<sup>33</sup> MELLER, Fernanda e SILVA, Gilson Hugo Rodrigo. A flexibilização das normas trabalhistas como uma tendência atual e a integridade física do trabalhador como aspecto fundamental da personalidade. Revista de Ciências Jurídicas/ Universidade Estadual de Maringá, curso de Mestrado em Direito. – vol. 5, nº1, 2007, p. 55.

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang . Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p. 32.

<sup>35</sup> Op. Cit., p. 31 - 42.

O conceito de pessoa humana deve ser a mais abrangente possível, já que a noção de sua dignidade tem profundas raízes ético-religiosas. Por outro lado, o uso da expressão pessoa humana, na posituação desse princípio, foi sem dúvida intencional, para deixar bem clara sua contraposição com o conceito limitador “cidadão”, advindo das constituições liberais<sup>36</sup>.

Sabe-se que o conceito de dignidade da pessoa humana é mais recente que o da igualdade. O conteúdo da dignidade da pessoa humana é mais valorativo, porque não foi constituído pelos ordenamentos jurídicos inaugurados pela Revolução Francesa, considerando que esses valorizavam a igualdade formal e a lei, bem como pelo positivismo. Somente com a divulgação dos horrores da Segunda Guerra mundial, dos regimes nazista e fascista, documentos internos e externos vieram a consagrar a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos confirma esta posição.

Em sentido evolutivo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela ONU, em 1948, ampliou a garantia da dignidade da pessoa humana, como direito indissociável do homem, cujo eixo é a sua universalidade e a individualidade, pois tendo ingressado no ordenamento jurídico internacional, positivou a coleção de direitos conquistados nessa área, ao longo dos últimos séculos.

Quando se trata da Constituição Federal, verifica-se claramente que ela tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Para Miranda:

O princípio da dignidade da pessoa humana é princípio fonte ou matriz, suporte moral dos direitos, constituindo fundamento constitucional de maior envergadura (art. 1º, inciso III, da CF), cerne, e diretriz de todos os princípios constitucionais, uma vez que, por ser inerente ao homem, tem origem em valor moral que antecede a organização social e tem como destinatário o próprio homem<sup>37</sup>.

A Constituição Federal de 1988 inseriu no Título I, artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, alicerçando o ordenamento jurídico. Segundo alguns pensadores do Direito, é importante referendar que foi a primeira vez na história do constitucionalismo pátrio que é previsto um título próprio à

---

<sup>36</sup> MELO, Adriana Zawada. Direitos Sociais, igualdade e dignidade da pessoa humana. Revista Mestrado em Direito. Osasco:SP, Ano 7, n 1. Jan-Jun. 2007, p. 110.

<sup>37</sup> MIRANDA, Jadiael Galvão. Direito da Seguridade Social: direito previdenciário, infortunistica, Assistência Social e Saúde. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 24.

dignidade da pessoa humana. Isso deixa transparecer sua importância. Neste sentido, Sarlet salienta que:

“A íntima e, por assim dizer, indissociável vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais já constitui, por certo, um dos postulados nos quais se assenta o direito constitucional contemporâneo”<sup>38</sup>.

No caso específico do Brasil, a Constituição Federal tem como base o princípio da valorização da dignidade da pessoa humana, reconhecendo-o como valor supremo da ordem jurídica, e por isso se constitui num dos fundamentos da República Federativa do Brasil<sup>39</sup>.

Faz-se necessário destacar que o legislador constituinte de 1988 traz para o texto constitucional, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º, III. CF/88).

Embora avanços sejam visíveis, Sarlet afirma que a dignidade da pessoa humana não tem sido expressamente reconhecida no Direito Positivo. Lamenta a existência de inúmeros exemplos que podem ser destacados. Enfatiza que o projeto normativo por mais nobre que possa ser não encontra, na maioria das vezes, *eco* na *práxis* e mesmo quando ocorre, não tem dado tratamento igual para todos<sup>40</sup>.

Contemporaneamente, reconhece-se a proteção ao meio ambiente como valor fundamental. Não mais se sustenta a idéia de que a dignidade está exclusivamente na vida humana, mas também, a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta, ainda que se possa argumentar que tal proteção da vida em geral constitua, em última análise, exigência de vida humana com dignidade<sup>41</sup>.

Apesar de o postulado da dignidade da pessoa humana ser um dos fundamentos da comunidade nacional e internacional, “[...] tendo passado a constituir o vértice para o qual se convertem todos os direitos individuais [...]”<sup>42</sup> e coletivos, proclamados nas

<sup>38</sup> SARLET, Ingo Wolfgang . Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p. 26.

<sup>39</sup> ZANOTI, Luiz Antonio Ramalho. A Função Social da Empresa Como Forma de Valorização da Dignidade da Pessoa Humana, Marília, Unimar, 2006, p. 127.

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang . Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p. 26 – 42.

<sup>41</sup> Op. Cit., p. 29- 49.

<sup>42</sup> ZANOTI, Luiz Antonio Ramalho. A Função Social da Empresa Como Forma de Valorização da Dignidade da Pessoa Humana, Marília, Unimar, 2006, p. 126.

constituições democráticas, sua efetividade, principalmente na valorização do trabalho humano, ainda está por se fazer.

Vive-se o momento da preocupação com o humano. Fala-se em desenvolvimento humano, preservação das novas gerações e outros. É esse sentido que os estudiosos têm dedicado suas obras, a discutir a dignidade. Nessa busca de respostas às novas mudanças, observa-se preocupação no pensamento filosófico, político e jurídico.

O fato de a dignidade passar a ser habitualmente definida como um valor próprio que identifica o ser humano, a preocupação recai na amplitude da definição. Essa amplitude tem levado à falta de compreensão mais ampla do que seria o âmbito de proteção à dignidade.

Estudiosos do tema esclarecem, todavia, que não há dúvida de sua realidade e importância. Segundo Sarlet, a dignidade encontra-se em permanente processo de construção e desenvolvimento.

(...)Esta, portanto, como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, pode ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo ser criada, concedida ou retirada, já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente. Ainda nesta linha de entendimento, houve até mesmo quem afirmasse que a dignidade apresenta o valor absoluto de cada ser humano.

(...)

Assim, vale lembrar que a dignidade evidentemente não existe apenas onde é reconhecida pelo Direito e na medida em que este a reconhece, todavia, o Direito poderá exercer papel crucial na sua proteção e promoção (...)<sup>43</sup>.

Os princípios são inerentes a todos. Sendo assim, apresenta o autor acima citado, mesmo o maior dos criminosos – todos são iguais em dignidade, no sentido de serem reconhecidos como pessoas – ainda que não se portem de forma igualmente digna nas suas relações com seus semelhantes, inclusive consigo mesmo<sup>44</sup>.

Confirma-se, então, o entendimento da Organização das Nações Unidas que, em 1948, declara, no art. 1º da Declaração Universal, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

---

<sup>43</sup> SARLET, Ingo Wolfgang . Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p. 41.

<sup>44</sup> Op. Cit., p. 32 – 49.

Com valor elevado, merece destaque o princípio da dignidade enquanto norma jurídica.

Os princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana são considerados normas jurídicas, sendo dotados de coercitividade e de imperatividade, submetendo todo o conjunto normativo inferior às suas disposições expressas e aos desígnios dos valores consagrados em seu bojo<sup>45</sup>

Verifica-se que, com a Constituição de 1988, a dignidade da pessoa e a própria pessoa humana merecem a devida atenção por parte da nossa ordem jurídica positiva. A esse respeito mais uma vez, salienta Sarlet:

Verifica-se que o dispositivo constitucional (texto) no qual se encontra enunciada a dignidade da pessoa humana (no caso, o artigo 1º, inciso III, da constituição de 1988) contém não apenas mais de uma norma, mas que esta (s), para além de seu enquadramento na condição de princípio (e valor) fundamental, é (são) também fundamenta o de posição jurídico-subjetivas, isto é, norma (s) definidoras (s) de direitos e garantias, mas também de deveres fundamentais<sup>46</sup>.

As análises mostram que a dignidade humana não tem sido expressamente definida no Direito Positivo, embora a Constituição Federal dê a ela valor central. Da mesma forma é sentida nas relações de trabalho, em que a valorização do trabalho humano passa pelo reconhecimento da dignidade como valor central, sem o qual não existe valorização do trabalho humano.

### **1.3 - O Trabalho Humano no Plano Constitucional**

Os anos 80 foram significativos para a história do Brasil, principalmente pelo esgotamento do modelo político-econômico até então adotado. Para Silva, “ O medo e a

---

<sup>45</sup> PESSOA, Flavia Moreira Guimarães. A dignidade da pessoa humana como direito fundamental e sua aplicação na relação de trabalho.

[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5123](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5123).

Acesso em 21 fevereiro de 2010 às 15:40.

<sup>46</sup> SARLET, Ingo Wolfgang . Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p. 62.

estagnação dos investimentos na ampliação da malha produtiva foram notas características daquela época”<sup>47</sup>.

As empresas, por sua vez, buscaram alternativas para organizar-se, por meio de investimentos de caráter especulativo. Diante dessa realidade, salienta Silva.

[...] inexistia interesse em buscar modelos alternativos para a política trabalhista, implementada até então. Embora a atividade sindical tenha sido intensa naquele período, com a eclosão de quatro greves gerais (CUT, USI, CGT- Confederação e CGT – Central), a tônica das reivindicações era a preservação do poder de compra dos salários e a defesa das garantias trabalhistas conquistadas no passado, tentando-se, quando possível, estender tais benefícios a todos os assalariados<sup>48</sup>.

A influência da internacionalização da economia, também conhecida como globalização, tem desregulamentado a estrutura jurídica dos Estados e tem determinado a ineficiência do Direito Tradicional. O Estado não tem conseguido conter os abusos dessa relação econômica<sup>49</sup>.

Sobre as questões apresentadas acima, há autores que afirmam que esses conflitos influenciaram a Constituição de 1988, por entender que ela é fruto dos jogos de interesse entre os agentes sociais. O entendimento de que as mudanças sofridas pelo mundo e pelo direito influenciam o olhar sobre a Constituição, como documento jurídico supremo do Estado, fica claro:

Considerar desta maneira a Constituição, entretanto, não implica em render-se a uma concepção puramente normativa, nos moldes da teoria de Kelsen. O jurídico, para nós, não se esgota na norma no seu sentido puro, mas é dotado de uma riqueza conceitual que nunca pode fechar os olhos para uma perspectiva multidisciplinar, que não pode ignorar as estreitas conexões entre direito e sociedade, ou entre a ciência do direito e as demais ciências humanas. [...] A norma somente pode ser buscada nas relações do texto com o contexto. A norma, assim, como modelo de ordenação que é, deve ser buscada no estreitamento entre o programa normativo e seu respectivo âmbito normativo<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> SILVA, Paulo Henrique Tavares. Valorização do Trabalho como Princípio Constitucional da Ordem Econômica Brasileira: Interpretações Críticas e Possibilidades de Efetivação. Juruá, 2003, p. 105.

<sup>48</sup> SILVA, Paulo Henrique Tavares. Valorização do Trabalho como Princípio Constitucional da Ordem Econômica Brasileira: Interpretações Críticas e Possibilidades de Efetivação. Juruá, 2003, p. 105.

<sup>49</sup> KURACHI, Nilton Kiyoshi. A Parceria Público-Privada como Instrumento Efetivo do Desenvolvimento Econômico e Social. Dissertação de Mestrado em Direito – UNIMAR, Marília, 2007.

<sup>50</sup> NETO, José Affonso Dallegrove. Alcance e limites do princípio constitucional da norma mais benéfica ao empregado Direito do Trabalho. LTr, 1997. p.52.

A Constituição Federal de 1988 tem sido avaliada por autores como:

Dentre todas as constituições a atual, de 1988, possui maior importância, não apenas por ser a que está em vigor, mas por representar toda a luta internacional e nacional dos direitos do homem, ou seja, dos direitos humanos. A Constituição Federal absorve a construção dos direitos humanos na esfera internacional, inclusive coloca que o fundamento da República Federativa do Brasil é o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>51</sup>.

A valorização do trabalho como bem jurídico constitucional se dá a partir do entendimento da Constituição, enquanto lei fundamental e suprema, de que todas as normas presentes na constituição dispõem de normatividade, que ela opera efeitos e por fim, que a Constituição é dirigente e indica objetivos e programas para o Estado<sup>52</sup>.

Considerando que estão inscritos na Constituição Federal de 1988 determinados valores, estabelecem-se conclusões de que o trabalho é um bem extremamente valorizado.

De fato, o preâmbulo da Constituição, ao enunciar os fundamentos da República Federativa do Brasil, elenca em um de seus incisos os valores sociais do trabalho; o art. 3º, por sua vez, ao discriminar os objetivos da República, menciona ser deles a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais; todo o capítulo II (referente aos direitos e garantias fundamentais) é dedicado aos direitos sociais, e o art. 7º, em seu caput, ao dizer que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social deixa claro o entendimento de que os constitucionais direitos dos trabalhadores não se esgotam no rol ali descrito; o artigo 170, por seu turno aduz ainda que é na valorização do trabalho humano que a ordem social tem como base (perceba-se: como base) o primado do trabalho<sup>53</sup>.

Num breve passeio pela Constituição, analisando os artigos 1º, 3º, 7º e 170, verifica-se que a valorização do trabalho encontra-se no preâmbulo da Constituição; pelo artigo 3º, cabe à República a erradicação da pobreza, bem como as desigualdades sociais.

---

<sup>51</sup> CARVALHO, Pareícia Luciane de. A saúde no meio laboral como direito fundamental e com amparo na ordem internacional: uma homenagem ao Prof. João Régis Fassbender Triceira. MANNRICH, Nelson (org). Revista de Direito do Trabalho, ano 33, Jan-mar 2007, p, 185.

<sup>52</sup> Neto, José Affonso Dallegrave. Alcance e limites do princípio constitucional da norma mais benéfica ao empregado. Direito do Trabalho LTr. 1997., p. 52-57.

<sup>53</sup> Op. Cit., p. 56-57.

Já no capítulo II, art. 7º, destacam-se os direitos sociais e, no art. 170, encontra-se que a valorização do trabalho é a base da ordem social.

Essa norma constitucional reconhece o trabalho humano como um fato jurídico-econômico e a ele vincula a relação jurídica em que o direito e o dever têm por objetivo a valorização do trabalho humano. Esse é o valor que indica um momento de posituação do valor dignidade da pessoa humana, na acepção de que a conduta do trabalho dignifica a pessoa <sup>54</sup>.

No artigo 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:

“O projeto de nação que foi gerado com a Carta Constitucional de 1988 pressupõe que o trabalho é um bem jurídico não só não-negligenciável, mas valorado de modo central dentro da ordem jurídica-estatal”<sup>55</sup>.

O art. 7º define que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à sua melhoria de condição social:

(...)

*II – seguro desemprego, em caso de desemprego involuntário;*

*III – Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;*

*IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajuste periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;*

*V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho*<sup>56</sup>.

Da mesma forma que o artigo 1º da Constituição Federal, o artigo 193 traz que a ordem econômica tem como base o primado do trabalho com objetivos de justiça social e bem-estar.

<sup>54</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da função normativa. FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito Empresarial Contemporâneo. Marília: Unimar, São Paulo: Arte & Ciência, 2007, p. 231.

<sup>55</sup> Neto, José Affonso Dallegrave. Alcance e limites do princípio constitucional da norma mais benéfica ao empregado. Direito do Trabalho LTr 1997, p. 57,

<sup>56</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Arte & Ciência; Marília: Unimar, 2008, p. 109 - 127.

Constata-se que no primeiro dispositivo citado o trabalho é apresentado enquanto valor social e fundamento no qual se sustenta a República Federativa do Brasil. No outro, a ordem social tem como base, como sustentáculo, o trabalho e por meio dele objetiva-se atingir o bem-estar e a Justiça social<sup>57</sup>.

A partir da Constituição de 1988 o trabalho passa por vários dispositivos até culminar na ordem econômica. O artigo 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.*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

*IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.*

*VIII – busca do pleno emprego*

Neste sentido, o trabalho deve proporcionar condições de efetividade da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, o trabalho só se justifica e só o é constitucionalmente enquanto trabalho desde que capaz de gerar uma existência digna para aquele que trabalha. Isto quer dizer que o trabalhador que, prestando seus esforços, não adquire a condição necessária para uma vida digna é um trabalho inconstitucional<sup>58</sup>.

Para alguns autores, a Constituição de 1988 limita o capital à valorização do trabalho humano. Cabe ao desenvolvimento ser atingido e compatibilizado com o trabalho humano e a livre iniciativa. Assim a ordem econômica terá que estar pautada na valorização do trabalho humano, na finalidade *de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.*

Porém é no artigo 170 da Constituição Federal “[...] destinado aos princípios gerais da atividade econômica que o trabalho humano ganha sua maior ênfase

---

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Lourival José. Participação dos empregados na administração empresarial enquanto condição implícita da moderna relação contratual de trabalho. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: Unimar, 2008, p. 72.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Lourival José. Participação dos empregados na administração empresarial enquanto condição implícita da moderna relação contratual de trabalho. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: Unimar, 2008, p. 73.

constitucional, com a livre iniciativa [...]”<sup>59</sup>. A livre iniciativa coloca-se como o fundamento de toda ordem econômica:

A livre iniciativa, dizendo não ser ela senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegura não só mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins e valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos citados art. 1º do 170<sup>60</sup>.

Considerando a relação com a economia, o sistema jurídico tem considerado o capitalismo como o sistema econômico nacional por meio do artigo 170 da Constituição Federal, sendo a ordem econômica fundada na livre iniciativa e baseada nos princípios da propriedade privada.

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República. Expressa a livre concorrência, a qual adere à economia de mercado, em que se sobressai a competição. Na livre concorrência, portanto, não caberá quaisquer práticas que privilegiem uns em detrimento de outros. A concorrência é o principal elemento da liberdade pública no setor econômico.

Após a Constituição Federal de 1988, todos os governos devem fundamentar seus planos, programas e políticas econômicas em normas jurídicas portadoras de valor expressivo.

“Assim, todos os governos que sucederão ao ano de 1988, não terão permissão constitucional para optar por planejamentos, planos e políticas econômicas que não positivem os valores na percepção indicada no texto constitucional”<sup>61</sup>.

Para o funcionamento do sistema capitalista, o princípio da livre concorrência tem equivalência filosófica com o princípio da liberdade de iniciativa. O artigo 170 assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, reconhecida como um bem jurídico.

---

<sup>59</sup> MORAES, Débora Brito. Aspectos Sobre Valorização do Trabalho Humano. ARGUMENTUM Revista de Direito v. 07, 2007.

<sup>60</sup> RIBAS, Lúcia Maria L. R. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: A livre iniciativa e a livre concorrência. CIÊNCIA E DIREITO, nº 1, p. 66.

<sup>61</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da função normativa. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito Empresarial Contemporâneo. Marília – Unimar, São Paulo: Arte e Ciência, 2007, p. 231.

Esta norma confirma a positivação dos ideais do liberalismo econômico, presente no ordenamento jurídico-constitucional com suas vigas mestras, entre elas, o ideal da liberdade (liberalismo político), na acepção da liberdade econômica. A relação jurídica conseqüente desse fato jurídico-econômico é o dever e o direito para exercício de qualquer atividades econômicas. Esse direito à livre iniciativa é uma das formas de manutenção do valor liberdade econômica nas relações econômicas<sup>62</sup>.

Se houver impedimento da liberdade na livre iniciativa, o caso será tratado como de antijuridicidade.

A exploração direta da atividade econômica pelo Estado só é permitida, então, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (CF, artigo 173). O Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (artigo 174). O planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A Constituição Federal, em seu artigo 173, parágrafo 4º, determina ao Estado a edição de lei para reprimir o abuso do poder econômico destinado à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Alicerçado no comando constitucional, o Poder Executivo criou em sua estrutura administrativa o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), respaldado na Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884, de 11 jun. 1994). No Direito Penal, a Lei nº 8.137, de 27 dez. 1990, em seus artigos 4º a 7º, dispõe sobre os crimes contra a ordem econômica e o artigo 195 da Lei nº 9.279 tipifica os crimes de concorrência desleal.

Todos os princípios aqui elencados formam um todo integrado que estabelece ações públicas voltadas para o alcance dos objetivos preconizados no art. 3º da Constituição Federal.

Não é possível haver a valorização do trabalho humano sem que os demais princípios se realizem em comandos concretos. Todos eles estão interligados, cada um compondo uma parte do todo. Por essa razão é que se torna possível afirmar, por exemplo, que sem livre iniciativa, fica difícil alcançar a valorização do trabalho. Tome-

---

<sup>62</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da função normativa. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito Empresarial Contemporâneo. Marília – Unimar, São Paulo: Arte e Ciência, 2007, p. 233.

se, por exemplo, um setor econômico monopolizado. Os reflexos devastadores também recairão sobre o mercado de trabalho daquele setor.

## 2 – ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

Ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, observa-se que o homem, aquele que produz, tem acesso bastante restrito aos benefícios oriundos de seu trabalho. Assim, o padrão de vida de uma sociedade se torna parcialmente dependente do valor da renda direta, gerada pelo trabalho assalariado.

Porém, sabe-se que não são todas as necessidades que a renda direta, salário gerado pelo trabalho, tem contemplado. “Questões relacionadas com a educação e com a saúde dependem de ações governamentais para seu equacionamento e não se resolvem apenas no mercado”<sup>63</sup>.

Neste capítulo são abordadas as políticas públicas e suas finalidades enquanto atuação do Estado.

O termo políticas sociais públicas, em várias passagens deste estudo, é tratado como sinônimo de políticas públicas e políticas sociais.

### 2.1 Conceito e desenvolvimento do Estado

O Estado nem sempre existiu, sua criação é obra exclusiva da sociedade. “O Estado só se tornou uma instituição verdadeiramente política, com ascendência sobre as demais instituições, no século XVII, quando adquiriu *persona* própria, separada da *persona* do governante e das influências religiosas”<sup>64</sup>.

A condição de Estado foi possível graças ao fortalecimento e extensão da burocracia, a qual permitiu a autonomia do Estado na cobrança dos impostos e investimentos na regulação institucional. Na concepção de Werber, esse poder é tratado como de monopólio legal da violência<sup>65</sup>.

Por muito tempo a figura do governante foi confundida com o governo. Apresentava-se um modelo perfeito que deveria ser seguido pelos governantes. Um

---

<sup>63</sup> Gestão de Saúde: Curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: FIOCRUZ; Brasília: Unb, 1998, p.68.

<sup>64</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 135.

exemplo interessante é o de Xenofonte, que foi seguido por uma legião de escritores políticos, os quais sacramentaram, como qualidades essenciais de um governante, a boa linguagem e a sólida educação moral, além da piedade, sabedoria, temperança e clemência – sem falar, que o governo era um assunto pessoal<sup>66</sup>.

Por volta dos séculos XVI e XVII, com a decadência da sociedade feudal e da lei divina como fundamentos das hierarquias políticas, foram desencadeadas discussões sobre o papel do Estado.

Em Maquiavel se deve a precisão com que formula, entre outras, uma premissa básica do mundo moderno: a de que ao Estado – que na parábola de Maquiavel, O Príncipe -, cabe a função de assegurar a convivência entre os indivíduos. Pois que desiguais e auto-referidos, os indivíduos, por si, não engendram a ordem necessária à vida social<sup>67</sup>.

Segundo Maquiavel, citado por Pereira, o novo príncipe deverá ser aquele em que o governante se espelha para conseguir manter-se no poder. Nessa concepção, o governante não é um enviado de Deus, já que qualidades, como clemência e solidariedade, não são virtudes governamentais, as virtudes para a governabilidade são, principalmente, a malícia e a força<sup>68</sup>.

O interesse de Maquiavel foi de entender como o Estado se forma e não de criar uma teoria do Estado. “Ademais, o seu esforço em traçar o perfil de um governante bem-sucedido o impediu de separar o individual do institucional, podendo a sua obra ser incluída na lista dos manuais que ficaram conhecidos como *Espelhos para Príncipes*”<sup>69</sup>.

Sabe-se que os determinantes das características do Estado Moderno foram às deficiências da sociedade medieval. São características fundamentais deste Estado o governo, o poder, a autoridade ou o soberano, como elementos formais. Porém, para alguns autores, existe um quarto elemento, que é a finalidade do Estado<sup>70</sup>.

A respeito das características do Estado Moderno:

<sup>65</sup> Op. Cit. p.133-143.

<sup>66</sup> PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 132-144.

<sup>67</sup> VIANA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. BEHING, Elaine Rossetri e ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (org). Trabalho e Seguridade Social: percursos e Dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSSVUFRJ, 2008, p. 143.

<sup>68</sup> PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 134-136.

<sup>69</sup> Op. Cit., p. 139.

<sup>70</sup> STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. Ciencia Política e Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: livraria do advogado editora, 2004, p. 24 – 34.

A primeira característica do Estado Moderno é essa autonomia, essa plena soberania do Estado, o qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade. A segunda é a distinção entre o Estado e sociedade civil, que vai evidenciar-se no séc. XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia. O Estado se torna uma organização distinta da sociedade civil, embora seja a expressão desta. Uma terceira característica diferencia o Estado em relação aquele da Idade Média. O Estado medieval é propriedade do senhor, é um Estado patrimonial. O senhor é dono do território e, de tudo que nele se encontra (homem e bens). No Estado moderno pelo contrário, existe uma identificação absoluta entre o estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal. Mais tarde, em fins de 1600, o rei francês afirmava, no sentido de que ele tinha o poder absoluto, mas também de que ele se identificava completamente no Estado<sup>71</sup>.

Desde Maquiavel, tem-se a busca de uma abordagem racional do exercício do poder político por meio do Estado. Naquele momento, este era visto como uma espécie de mediador civilizador, cabendo ao Estado o controle das paixões, ou seja, do desejo insaciável de vantagens materiais, próprias aos homens em estado de natureza. Hobbes, citado por Ferrer, em seu *Leviathan* (1651), apontara que o estado de natureza, os apetites e as aversões determinam as ações voluntárias dos homens, e, entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto. A sujeição seria uma opção racional para os homens refrearem suas paixões num contexto em que o homem é o lobo do homem<sup>72</sup>.

Com Hobbes, citado por Pereira, é que se vai encontrar o Estado como uma instituição não natural, separada da figura do governante e da função do governo<sup>73</sup>. Certamente é nesse período que se buscou diferenciar um governo privado de um governo público.

A análise anterior, de que o homem se junta em sociedade para defender-se, também foi tratada por John Locke, citado por Ferrer (1632-1704). O pensador dizia que a monarquia absoluta era incompatível com o governo civil, por entender que o soberano só teria a si mesmo para apelar. Considerando essa questão, o filósofo entendia que se fazia necessário que o poder político estivesse nas mãos de corpos coletivos de homens.

---

<sup>71</sup> STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: livraria do advogado editora, 2004, p. 25.

<sup>72</sup> FERRER, Walkiria Martinez Heinrich e SILVA, Jaqueline Dias da. *A soberania no processo de globalização: tradicionais conceitos e seus novos paradigmas*. FERREIRA, Jussara Suzo de Assis Borges Nasses e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Direito empresarial Contemporâneo*. Arte e Ciência, 2007.

<sup>73</sup> Op. Cit., p. 135-145.

Para Locke, o poder tem origem num pacto estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos que compõem a comunidade, para preservar a vida, a liberdade e, sobretudo, a propriedade<sup>74</sup>.

Para John Locke, tido como pai do liberalismo, o estágio pré-social e político dos homens, ou seja, sua vida em natureza, se apresenta como uma sociedade de paz relativa, pois nele haveria um certo domínio racional das paixões e dos interesses. Nos quadros do estado de natureza a razão permitiria a percepção de limites à ação humana, confrontando um quadro de garantias naturais ou, melhor dizendo, um quadro de homens já se encontra dotado de razão e desfrutando da propriedade (vida, liberdade e bens); não há, todavia, na eventualidade do conflito, quem lhe possa por termo para que não degenere em guerra e, ainda, força coercitiva suficiente para impor o cumprimento da decisão<sup>75</sup>.

Ao contrário do que entendia Hobbes, Locke reconhecia que, como Estado, os indivíduos abandonam o direito de fazer justiça com as próprias mãos<sup>76</sup>.

Contra Hobbes, para Locke o poder estatal é essencialmente um poder delimitado. O erro do soberano não será a fraqueza, mas o excesso. E, em consequência, para isso, admite o direito de resistência. A soberania absoluta, incontestável, do primeiro cede passo à teoria do pai do individualismo liberal, na qual ainda consta o controle do Executivo pelo Legislativo e o controle do governo pela sociedade (cerne do pensamento liberal)<sup>77</sup>.

Para Rousseau, citado por Ferrer, a sociedade civil é imperfeita por ser corrompida pela propriedade, produto da voracidade do homem, obra do mais rico e poderoso que quer proteger seus interesses próprios. O Estado tem sido até o momento uma criação dos ricos para se protegerem, para preservarem a desigualdade e a propriedade, e não o bem comum. A saída defendida por Rousseau para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder se concentra no povo, na cidadania, por meio da vontade geral.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> FERRER, Walkiria Martinez Heinrich e SILVA, Jaqueline Dias da. A soberania no processo de globalização: tradicionais conceitos e seus novos paradigmas. FERREIRA, Jussara Suza de Assis Borges Nasses e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito empresarial Contemporâneo. Arte e Ciência, 2007

<sup>75</sup> STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. Ciência Política e Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: livraria do advogado editora, 2004, p. 32.

<sup>76</sup> Op. Cit., p.37-45.

<sup>77</sup> Op. Cit., p. 38.

<sup>78</sup> FERRER, Walkiria Martinez Heinrich e SILVA, Jaqueline Dias da. A soberania no processo de globalização: tradicionais conceitos e seus novos paradigmas. FERREIRA, Jussara Suza de Assis Borges Nasses e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito empresarial Contemporâneo. Arte e Ciência, 2007.

Observam-se diferenças entre Rousseau e Locke. O pacto não é apenas dos proprietários, mas envolve o conjunto da sociedade em mecanismos de democracia direta. Apenas um Estado de direito, cujas leis sejam fundadas na vontade geral, será capaz de eliminar a pobreza e a riqueza e assim promover, por exemplo, educação para todos.

Por certo que, diante de tantas e diferentes interpretações, não se pode deixar de considerar a necessidade de evitar dar ao Estado um tratamento linear e parcial. O Estado não existe em forma de abstração e nem tampouco em sentido amplo.

Por isso quando se fala de Estado é preciso especificá-lo, isto é, qualifica-lo porque, como fato histórico, ele existe sob diferentes modalidades e configurações. Um mesmo país pode, em determinado momento, viver sob domínio de um estado totalitário, mas, em outro momento, conviver com um estado democrático. O Brasil é um exemplo desta situação<sup>79</sup>.

Verifica-se que a concepção de Estado é histórica e relacional. Historicamente, ele não é absoluto, nem tampouco inalterado, a ordem e os fins não estão previamente definidos, o que faz com que os fatos sociais sejam determinantes para sua concepção.

A análise histórica permite compreender o Estado e sua relação com o passado, presente e futuro. O entendimento do passado aqui não é superado em sua plenitude e seu aspecto relacional, pois ele não é isolado, fechado ou circunscrito em si mesmo. Assim o Estado não é um fim, mas um meio interagindo com outros meios. Estas informações permitem entender o Estado como processo, em três concepções: o clássico liberal, o social e o neoliberal.

No liberalismo do século XIX, ficou claro o rompimento do Estado com a aristocracia e com o clero. Para Smith, citado por Raichelis, a procura do interesse próprio pelos indivíduos e o desejo de melhorar as condições de existência tendem a maximizar o bem-estar coletivo. Nessa concepção cabe ao Estado, somente, fornecer a base legal, para que o mercado cuide do bem-estar dos homens. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo. Esse raciocínio foi fortemente presente, junto à ética do trabalho, na consolidação da sociedade burguesa fundada no mérito de *cada um potenciar suas capacidades naturais*.

---

<sup>79</sup> PEREIRA. Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, 2008, p. 144.

No Estado de bem estar social, compreendido como “ *Welfare State*, caracterizou-se o padrão de financiamento público da economia capitalista, mediante a estruturação de uma esfera pública”<sup>80</sup>.

Nas palavras da autora:

A implantação dessa forma de regulação estatal viabilizou-se por meio da *dessubalternização do Estado* em relação ao mercado. Rompeu-se com a idéia de o Estado só gastar o que arrecada, garantindo-lhe autonomia de ação. Esta possibilidade de autonomização do Estado é dada pela política monetária, que se desliga do padrão-ouro e possibilita ao Estado a intervenção na economia a partir de uma política monetária não doméstica. Assim o Estado mune-se de instrumentos para atuar por meio de políticas anticíclicas, intervindo na conjuntura contra as tendências do ciclo econômico, respondendo a demandas sociais e auxiliando os agentes econômicos a perseguirem seus fins. Pode realizar despesas antes de arrecadar, a partir da doação de políticas de investimento que viabilizam a implementação de políticas sociais públicas e programas de bem-estar social, que passam a ser “liberados” da relação restrita com o mundo das mercadorias, produzindo assim a *desmercadorização* dos bens e serviços sociais públicos<sup>81</sup>.

As idéias Keynesianas encontraram limites na luta pelos lucros que, associados a revolução tecnológica e a monopolização de capitais a outros elementos, foram decisivos para a depressão dos anos de 1960. “O custo da estratégia Keynesiana foi o mar de dívidas (públicas e privadas), a crise fiscal (O Connor, 1977, citada por Raichelis) e a inflação (Aglietta, 1991, citado por Raichelis). Diante disso, acredita-se que as despesas de manutenção do mercado colocaram em crise a política social”<sup>82</sup>.

Sobre a crise do Estado do keynesiano, afirma-se que seus resultados políticos e sociais não foram homogêneos, já que em cada país foi manifestada de forma diferente, mas sabe-se que é importante verificar que a teoria keynesiana só começou a ser incorporada como um novo modo de regulação social e de seguro desemprego, quando as novas experiências e práticas dos governos sociais-democratas dos Estados Unidos e da Europa entraram em curso. Essas políticas foram praticadas para enfrentamento da crise de 1930<sup>83</sup>.

Com a falência do Keynesianismo, dá-se lugar à ação política embasada na ideologia neoliberal, cujas as idéias surgem como alternativas para superar a crise. O

---

<sup>80</sup> RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. Cortez: São Paulo, 2007, p. 57.

<sup>81</sup> Op. Cit.

<sup>82</sup> Op. Cit., p. 56-66.

<sup>83</sup> Op. Cit.

neoliberalismo tem como bem supremo o mercado como provedor de recursos, distribuição de bens, serviços e de renda. Assim o neoliberalismo econômico veio para romper com o Estado provedor na defesa de idéias de flexibilizadores das relações de trabalho.

Fazem-se presentes contemporaneamente, no texto constitucional, enunciados que indicam as vigas dos modelos econômicos liberais e neoliberais. Esses modelos têm suas origens no século XVIII, período de propagação das ideologias liberais, mas mostraram-se incapazes de proteger os cidadãos.

Esse paradigma político influenciou a adoção de planejamento, planos e políticas econômicas ao longo de aproximadamente duzentos anos. Mostrou-se imperfeito diante de crises e de necessidade de soluções para a convivência humana. Tais imperfeições podem ser apontadas, na atualidade, em vários temas, destacando-se: na ordem do liberalismo político, propagou-se o modelo de Estado mínimo e, constatou-se, que esse Estado foi insuficiente para proteger cidadãos, não lhes garantindo direitos fundamentais; na ordem social, foi incapaz de apresentar concretas para diminuir a pobreza, o desemprego; na ordem ecológica, comprovou-se o desequilíbrio ambiental provocado por um modelo de desenvolvimento econômico equivocados; na ordem econômica, consolidaram-se as concentrações do poder econômico<sup>84</sup>.

Esta análise demonstra que o Estado liberal não foi capaz de resolver as crises, mostrando-se imperfeito. Estas imperfeições são visualizadas na atualidade pela não proteção social, pela incapacidade de diminuir a pobreza, pela degradação ambiental e pelo aumento da concentração de renda.

Em vista disso, a Constituição Federal de 1988 buscou uma opção de Estado que fosse capaz de superar as crises dos modelos anteriores já vividos pelo Brasil (liberal e social).

Diante do cenário de redefinição do Estado, novos marcos introduzem inovações sobre o Direito administrativo, dando ao Estado um novo contorno à sua ampliação por meio de políticas públicas, pela interferência do Estado na vida social em defesa de interesses coletivos. Para Oliveira “neste contexto o direito administrativo deve ser visto

---

<sup>84</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da função normativa. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Direito Empresarial Contemporâneo. Marília – Unimar, São Paulo: Arte e Ciência, 2007, p. 227.

como instrumento de gestão dos interesses públicos e, portanto, muito mais a serviço da sociedade e da democracia”<sup>85</sup>.

Atualmente o Estado é visto como “[...] conjunto de instituições permanentes – como órgão legislativo, tribunais, exército e outros que não formam um bloco monolítico necessariamente e que possibilitam a ação do governo”<sup>86</sup>. Neste sentido o Estado atua como regulador das relações sociais com o propósito de atender as relações capitalistas, não necessariamente para atender os interesses do capital<sup>87</sup>.

No desenvolvimento do processo de acumulação capitalista – e nas crises do capitalismo – as formas de utilização tradicional da força de trabalho se deterioram, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização. Relacionando a isso, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privadas da sociedade<sup>88</sup>.

A nova configuração do Estado, no continente americano, relaciona-se internamente a empréstimos externos,

contratados a organismos internacionais para a realização de reformas. Mas esses organismos multilaterais, dentre eles, a Organização Mundial do Comércio (OMC), têm, como fundamento para tais empréstimos, a determinação de novas esferas de mercantilização, investimento e ações especulativas do capital financeiro para a acumulação capitalista<sup>89</sup>.

No Brasil, o processo se implanta no governo de Fernando Henrique Cardoso, constituindo uma nova concepção de Estado, menos intervencionista nas relações de trabalho e mais eficiente e ágil, quando se trata da acumulação do capital. A refuncionalização do Estado passa a ter como prioridade as ações especulativas do capital financeiro. Na política social essa reforma do Estado configura-se em políticas

---

<sup>85</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p.115.

<sup>86</sup> HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Caderno CEBES, ano XXI, nº55, novembro de 2001, p.33.

<sup>87</sup> Op. Cit. p. 32-37.

<sup>88</sup> Op. Cit., p.33.

<sup>89</sup> MANCOSIN, Cleier e SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradições histórica que preside a seguridade social. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo. Cortez, 2008, p 187.

sociais focalistas e compensatórias, com parceria com o terceiro setor, em detrimento da universalidade e dos direitos sociais<sup>90</sup>.

O governo Lula vem mantendo o essencial da política econômica de Cardoso, consolidando o modelo neoliberal, bem como seus mecanismos ordenadores e reguladores da vida em sociedade. A contra-reforma da previdência social, iniciada pelo governo Cardoso e aprofundada no início do governo Lula mostra esse processo<sup>91</sup>.

O debate acerca do Estado e da Regulação Social, diante o agravamento das expressões da questão social, no que tange ao desemprego, à informalidade e à desproteção social, busca soluções em propostas fundadas em noções de justiça, inclusão social, democracia e solidariedade<sup>92</sup>.

A reestruturação do modelo estatal é discutida como forma de propor alternativas para o enfrentamento da crise e da exclusão social na busca da redefinição dos direitos sociais. Esse modelo tem como proposição a saída da crise por meio do papel do Estado na regulação da estrutura econômica e da questão social.

Em grandes traços, podemos observar que as reflexões teóricas sinalizam como alternativa de solução para a saída da crise, a via política de gestão estatal. Significa dizer, numa regulação do Estado no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social privilegiando o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, em função de uma proteção social necessária diante das questões da pobreza e desigualdades sociais crescentes, na direção de tentar remediar os desajustes e desequilíbrios gerados nos processos de acumulação do capital. Significa dizer, numa regulação estatal no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social, seja através de uma ética distributiva, seja pela instauração de novos controles sociais, de novas formas de solidariedade e de processos democratizantes voltados para propiciar a inclusão e a coesão social. E, assim, inscritas nos limites das estruturas da ordem capitalista, não ultrapassam o próprio caráter de uma reforma circunscrita à manutenção dessa ordem<sup>93</sup>.

Numa outra linha, a da sociologia crítica, estão aqueles que não acreditam na possibilidade de restauração do Estado sem romper com o capital, ou seja, pela mudança

---

<sup>90</sup> BEHING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. Cortez, 2006, p. 50-69.

<sup>91</sup> HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Caderno CEBES, ano XXI, nº55, novembro de 2001, 187.

<sup>92</sup> MALTA, Claudia Viana de Melo. Estado e Regulação social. Estado e Políticas Sociais: inflexões e desafios ao Serviço Social. Temporalis. ABEPSS. Recife, Ano 6, n 12, 2006.

<sup>93</sup> Op. Cit., p. 17.

política. Sendo assim, eles advertem que, mesmo o Estado oferecendo ao sistema a garantia do controle através dos meios legais, ele não é capaz de eliminar os antagonismos que constituem a natureza do sistema capitalista. Nessa perspectiva critica-se a re-formulação e aperfeiçoamento do Estado por meio de mudanças e melhorias limitadas sem romper com a ordem social capitalista.

Nesta perspectiva encontram-se, principalmente, mas não exclusivamente, aqueles que têm destinado seus estudos à crítica do Estado mínimo e do desmonte dos direitos sociais no tocante à proteção social.

## 2.2 – Conceito e Finalidades das Políticas Públicas

A proteção social tem provocado debates contraditórios, principalmente nos países da América Latina. Sobre esse assunto “a literatura acadêmica é bastante controversa”<sup>94</sup>.

A produção de um bem público representa uma ação coletiva ou governamental que não provoque perdas para a sociedade e não seja privilégio de indivíduos e grupos.. Pode-se denominar bem público, portanto, o resultado de uma ação que possa beneficiar a todos.

A análise de políticas públicas entendidas como “Estado em ação” é tradicionalmente anglo-saxônica e mais especificamente norte-americana. “ Com efeito, ela remete ao progressivismo americano e ao reformismo republicano das primeiras décadas deste século XX, além de ser fortemente marcada pela tradição empírica anglo-saxônica nas ciências sociais”<sup>95</sup>.

Embora a institucionalização do campo das políticas públicas seja recente e complexa, nos últimos anos e nos países europeus principalmente, verifica-se a expansão dessa subárea e a proliferação de suas publicações.

A popularização das políticas públicas, em escala internacional, tem se dado pelo processo de democratização e institucionalização liberal. A expressão *política pública* é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade,

---

<sup>94</sup> DRAIBE, Sonia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p. 27.

<sup>95</sup> MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. O que ler nas Ciências Sociais brasileira (1070 a 1995) Sumaré, Brasília, DF CAPES, 1999, p. 61.

insinuando a existência de uma flexibilidade e reciprocidades maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais, tais como *leis, estatutos, édito* e semelhantes’<sup>96</sup>.

No estudo sobre o campo do conhecimento em política pública no Brasil é visível o entendimento de que as ciências sociais se distanciam dos governos, mas contrariamente, as análises das políticas têm sido realizadas, em sua maioria, por instituições governamentais.

A participação das instituições de ensino no estudo dessa subárea vem representando uma contribuição importante. A criação do NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, em 1984, destaca-se como passo decisivo para a pesquisa das políticas públicas.

Embora, se verifiquem avanços na pesquisa sobre políticas públicas e o Estado atue por meio dessa, “[...] este tema não tem sido objeto de grandes investigações e sistematizações no campo do Direito”<sup>97</sup>.

Acredita-se que a importância do campo do conhecimento denominado políticas públicas tenha ressurgido nas últimas décadas. Os fatores que contribuíram para maior visibilidade das políticas públicas em países em desenvolvimento foram: - A adoção de agendas restritivas de gastos, adotadas pela maior parte dos países em desenvolvimento; - Novas visões sobre o papel do governo (do Estado protetor ao Estado enxuto); - As dificuldades dos países recém democratizados e em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, para criar políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social<sup>98</sup>.

A política pública de densidade institucional e dimensão cívica, com a formação do Welfare State na Europa, foi impulsionada, principalmente, pela Revolução Industrial e as mobilizações sociais, a saber:

- a)- Revolução Industrial, com a sua capacidade sem precedentes de produzir bens materiais e de poder livrar as classes laborais da pobreza herdada do processo de construção dos Estados nacionais, na Europa Ocidental, desde o fim da Idade Média; e b) – as mobilizações sociais pela conquista de direitos individuais – civis e políticos – sob o efeito das revoluções burguesas (em particular da francesa, de 1789) que

---

<sup>96</sup> Op. Cit., p. 65.

<sup>97</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 63.

<sup>98</sup> SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p. 55 - 69.

transformaram a antiga ordem feudal na ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela ideologia liberal <sup>99</sup>.

Para Souza “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”<sup>100</sup>. [...] “No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, para os governos”<sup>101</sup>. Afirma o mesmo autor que, na busca pela definição de políticas públicas, faz-se necessário sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

No entendimento de Oliveira, o conceito de política pública deve considerar sua complexidade, heterogeneidade e, sobretudo, sua dependência em relação a vários elementos para sua consecução.

As políticas públicas podem parecer, numa análise, assunto mais pertinente à ciência política do que propriamente à justiça, impressão que desaparece quando analisamos a função administrativa e o conceito de Estado como provedor de serviços públicos ou Estado serviente. Já não mais a limitação da atuação do Estado ao poder de Polícia e ao *non facere* e, sim, a assunção de serviços públicos e de um modo de agir nas funções de implementação, coordenação e fiscalização para a realização de determinadas finalidades ligadas aos direitos sociais, nestes incluindo-se os direitos econômicos (arts. 6º, 7º, 8º e 174, CF) <sup>102</sup>.

A análise, a partir do conceito do Estado Democrático de Direito enquanto regulador e provedor de política pública, passa a interessar ao Direito Administrativo. Com este entendimento, preliminarmente, pode-se definir a política pública como programas de ações desenvolvidas pelo Estado em parceria com a sociedade civil, que tenham por objetivo a defesa da dignidade da pessoa humana (art. 1º, II, CF) “[...] bem como a promoção do grupo social, da educação individual e coletiva, da promoção do meio ambiente sadio (art. 225, CF), da saúde e moradia, sem prejuízo de outras para

<sup>99</sup> PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas & questões, Cortez, São Paulo, 2008, p. 59.

<sup>100</sup> SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p. 69.

<sup>101</sup> Op. Cit.

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 71.

persecução de finalidades específicas, definidas e expressas como valores, objetivos, fins, planos, programas e ações fundamentais do Estado”<sup>103</sup>.

Sendo assim, Souza conceitua política pública

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real<sup>104</sup>.

Para o Direito, as políticas públicas são organização da própria sociedade e não atividade de conhecimento e de organização do poder. Portanto “[..] é promoção positiva de modificação da ordem social por ações coordenadas que envolvem o todo, construindo o seu desenvolvimento e progresso”<sup>105</sup>.

Assim, compreende-se Políticas Públicas como forma de garantia dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, privilegiando a proteção de direitos individuais, a dignidade da pessoa humana, juntamente com a garantia de condições mínimas de sobrevivência<sup>106</sup>.

Após esclarecer o conceito de políticas públicas, faz-se necessário buscar compreender suas formas de apresentação e avaliação da sociedade. Segundo Souza existe diferença entre política pública e política social.

Ambas compõem um campo multidisciplinar, mas seus objetivos e focos são diferentes; [...] O que distingue uma pesquisa em política pública de uma em política social [...] Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “por quê” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como pano de fundo e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política faz ou fez<sup>107</sup>;

<sup>103</sup> Op. Cit., p. 69.

<sup>104</sup> SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p. 69.

<sup>105</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p.77.

<sup>106</sup> O controle judicial das políticas públicas como garantia de efetividade dos direitos fundamentais. [http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo\\_default.aspx?ID=162](http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo_default.aspx?ID=162) acesso em 01/12/2009 às 14:50.

<sup>107</sup> SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p.70.

Afirma a autora que:

Essa aparente simples distinção tem, no entanto, implicações na agenda de pesquisa. Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, daí porque não assume importância fundamental o objeto da política pública, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são denominados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca “resolver”, os problemas da área e seus resultados<sup>108</sup>.

Alguns autores apresentam análises críticas sobre o momento, com destaque para uma nova expressão da política pública que, com nova roupagem, apresenta-se pela defesa da minimização do Estado e para a valorização da responsabilidade da sociedade civil.

Expressão que remete a políticas públicas, generalizou-se, paradoxalmente, em um clima – retórico e fático – de desobrigação do Estado quanto à gestão social e de interpelação ao empresariado (o segundo setor) e às organizações da sociedade civil (o chamado terceiro setor) para que assumam crescentemente responsabilidades do poder público<sup>109</sup>.

As análises vêm mostrando a existência de duas vertentes orientadoras das políticas públicas e ambas se impõem aos interesses públicos. Uma pode caracterizar-se por atender aos interesses neoliberais pela minimização do Estado e a outra, pelo fortalecimento da sociedade civil, inclusive para exigir do Estado o cumprimento de suas funções.

Os sistemas de proteção social são definidos como o conjunto de políticas públicas de natureza social que respondem pelas funções de:

Prover proteção para todos os membros da comunidade racional; - Realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento de renda mínima; - Promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p. 71.

<sup>109</sup> SILVA, Ademir Alves. A Gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado. Cortez: São Paulo, 2007, p. 31.

Diante das mudanças ocorridas na atualidade, existe um outro cenário e uma outra política social. Contemporaneamente, assiste-se a um tratamento dissociado da economia e da política social, orientado pela corrente formalista de viés quantitativo.

Nesse sentido, adverte-se que as políticas sociais não sejam antieconômicas, embora se acredite que, frequentemente, as políticas econômicas tenham sido anti-sociais. O Estado é apresentado como responsável pela formulação e execução dessas políticas; há entendimentos de que o Estado constitui a esfera comum a todos, apesar de as pessoas serem desiguais na luta pela cidadania<sup>111</sup>.

Segundo esses autores, foram desenhados três modelos de política social nos países capitalistas, sendo estes: - *Modelo residual*, o qual trabalha com a premissa de que a família e o mercado são os canais para a sobrevivência. “As instituições de proteção social atuam apenas temporariamente, na eventualidade da falha destas instituições”<sup>112</sup>. Este modelo foi difundido pelo pensamento liberal clássico e contemporâneo; - *Modelo meritocrático*, em que a proteção social subordina-se à racionalidade econômica, O resultado do trabalho medirá o esforço e a eficiência do homem. “Este modelo resulta na participação complementar das políticas governamentais no provimento dos serviços sociais, para corrigir as imperfeições do mercado”<sup>113</sup>.

*Modelo institucional-redistributivo*, sendo o mais próximo dos direitos sociais:

A proteção social preconizada por este último modelo é concebida como uma iniciativa de incorporação de todos os membros da comunidade nacional a um padrão de vida considerado adequado para viver em sociedade, provendo serviços e benefícios sociais de modo universal e integral, independente da situação do indivíduo no mercado de trabalho. Atende as diferenças marcantes em relação aos dois modelos anteriores<sup>114</sup>.

Verifica-se que os dois primeiros modelos estão associados à proteção social e à capacidade das pessoas para sobreviverem e responderem aos novos desafios do mercado de trabalho. Esses modelos, portanto, apresentam características focalistas,

---

<sup>110</sup> GESTÃO DE SAÚDE: Curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: FIOCRUZ; Brasília: Unb, 1998, p.68.

<sup>111</sup> GESTÃO DE SAÚDE: curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: FIOCRUZ; Brasília: Unb, 1998, p.68-78.

<sup>112</sup> Op. Cit., p.69.

<sup>113</sup> Op. Cit.

<sup>114</sup> Op. Cit.

imediatistas e bastante distantes do conceito de políticas de cidadania. Já o último traz, enquanto fundamento, o princípio da justiça social, em que todos têm direitos, reconhecendo o princípio da dignidade humana.

Para o pensamento marxista, as análises da política social pública, tal como é possível concebê-la hoje, não foi tema dos tempos de Marx, como não foi para Smith ou para os pensadores clássicos. [...] mesmo porque a tradição marxista acompanhou, de um mirante crítico, histórico, dialético e materialista (Lowy, 1087), as transformações da sociedade burguesa: desde os tempos de *Laissez-faire* liberal, entrando pelo período da regulação keynesiana associada ao fordismo no mundo da produção até os dias de hoje, com a chamada acumulação *flexível* (Harvery, 1983) e o neoliberalismo<sup>115</sup>.

Para compreender o lugar da política social pública numa vertente marxista, deve-se partir do entendimento de que sua evolução, enquanto estratégia anticíclica, ocorre na era Keynesiana, porém existiram movimentos anteriores que levaram a imposição de estratégias contra a insegurança da classe operária, causada pelo desemprego, pela invalidez, pelas doenças e velhice<sup>116</sup>.

Escreve a autora:

Superando o recurso à caridade operária e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos seguros sociais, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas. Este processo levou ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente<sup>117</sup>.

A partir desse período, o Estado implementa sistemas de seguridade com contribuição tripartite. Nesse processo ele toma emprestado somas disponíveis e produz certa distribuição. Dessa forma os salários indiretos passaram a configurar como empréstimos ao Estado, “a política social é um componente da relação salarial pactuada com os trabalhadores, que se instaura com o fordismo, no sentido de regular o processo de reprodução da força de trabalho”<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup>BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999. p. 26.

<sup>116</sup> Op. Cit., p. 25-35.

<sup>117</sup> Op. Cit., p. 26.

<sup>118</sup> Op. Cit.

A crise do keynesianismo afeta significativamente a política social. A respeito salienta a autora:

As despesas de manutenção da regulação de mercado colocam em crise, também, a política social. Mas a política social é uma estratégia política e econômica fato do qual decorre uma crise de legitimação articulada à queda dos gastos na área social, já que o suporte dos benefícios e serviços sociais tornou-se decisivo para a vida cotidiana de milhões de famílias <sup>119</sup>.

Sabe-se que não é possível entender o Estado sem compreender a sua relação com a sociedade. Compartilhando esta linha de raciocínio, neste estudo também se buscará a descentralização e a gestão pública para o entendimento do Estado e das Políticas Públicas na contemporaneidade.

### **2.3 Descentralização e Gestão das Políticas Públicas**

A descentralização, a partir dos anos de 1980, constitui-se num princípio ordenador da reforma do setor público, com abrangência nos países de capitalismo avançado e sendo difundida nos países em desenvolvimento. Sua bandeira foi levantada por países sociais democratas e conservadores, principalmente aqueles com experiências autoritárias, como os da América Latina.

A descentralização enquanto princípio político tem no pensamento liberal uma longa trajetória, sendo enaltecida por liberais e economistas conservadores, quando ligada à idéia de mercado <sup>120</sup>.

Essa modernização se daria pela eliminação da centralização administrativa – que promove ineficiência e capacidade gerencial, especialmente nas atividades de prestação de serviços e gestão pela promoção de mecanismos geradores de um maior controle democrático sobre o Estado <sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999. p. 34.

<sup>120</sup> MELO, Marcos Ande. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização. Descentralização [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). acesso em setembro 2009.

<sup>121</sup> DUIGUETTO, Maria Lúcia E DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 7.

Na tradição social democrata, a idéia da descentralização também foi acolhida. A respeito destaca-se como:

A idéia de socialismo municipal se constitui numa estratégia importante no início do século nos países europeus, da mesma forma que as virtudes de modelos autogestionáveis também foram apontados por teóricos importantes do movimento socialista, sobretudo no contexto das críticas ao modelo soviético. Em seu conjunto, no entanto, a esquerda sempre privilegiou a centralização e não a descentralização<sup>122</sup>.

Contemporaneamente, a descentralização vem sendo advogada como forma de democracia direta e de mecanismos de controle social, conforme Mello:

A descentralização é um princípio importante no quadro da renovação do pensamento político de esquerda, sobretudo da chamada nova esquerda pós-industrial, além de ser consistente com a idéia de fragmentação social que informa o chamado pós-modernismo na teoria política<sup>123</sup>.

Nos governos neoliberais, a idéia da descentralização foi importante enquanto propostas das reformas de governo. Foram constituídos, como importantes veículos de difusão da descentralização, o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>124</sup>.

Quando se pensa em políticas públicas, rapidamente já se percebe que se trata de políticas de saúde, habitação, educação, assistência social, saneamento e outras. As razões que levam à exclusão do trabalho nessas análises são variadas e históricas e “os fatores envolvidos para aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análises”<sup>125</sup>. Para haver resultados precisos é necessário ir além:

Além, da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação

---

<sup>122</sup> MELO, Marcos Ande. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municioal” efeitos perversos da descentralização, p. 12. Descentralizaçãowww.seade.gov.br. acesso em setembro 2009, p. 26-35.

<sup>123</sup> Op. Cit.

<sup>124</sup> Op. Cit., p. 24-30.

<sup>125</sup> Op. Cit., p.30.

aplicados em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer<sup>126</sup>.

O processo de redemocratização que o Brasil tem vivido nos últimos anos provocou um novo modelo de Estado e um novo desenho do sistema federalista “cujo vetor aponta para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais, caracterizadas pelo federalismo cooperativo”<sup>127</sup>.

Há pesquisadores que defendem a tese de que a descentralização teve destaque em especial pelas inovações e regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, principalmente a descentralização fiscal, a extensão dos direitos sociais e da sua materialidade em forma de políticas públicas<sup>128</sup>.

A Constituição de 1988 trouxe o debate a respeito dos direitos sociais e com ele o repúdio dos conservadores por entenderem que este modelo de Estado seria inadequado ao desenvolvimento pelo chamado “custo Brasil” em função dos benefícios previstos.

Contribui para fazer emergir a consciência dos direitos do trabalho no bojo das lutas sociais. Contribui também para a construção de um novo pacto federativo com a descentralização das responsabilidades para os níveis estadual e municipal e maior aporte de recursos para eles<sup>129</sup>.

A ala conservadora do congresso criou um bloco, a que foi dado o nome de “Centrão”, Este bloco se colocou em oposição aos direitos sociais que foram objeto de muitas lutas entre forças políticas. Mas, em linhas gerais, sabe-se que a constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, obrigando a sociedade brasileira a um convívio contraditório entre políticas sociais e políticas de mercado<sup>130</sup>.

Entende-se que o debate sobre o papel dos governos na política pública deve partir da compreensão do que cabe aos governos na formulação e/ou implementação, pela visão crítica, afirma-se o encolhimento do Estado e culpabiliza-se a globalização

---

<sup>126</sup> Op. Cit..

<sup>127</sup> STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999. p. 73.

<sup>128</sup> DUIGUETTO, Maria Lúcia E DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008p. 6-15.

<sup>129</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento de políticas sociais no Brasil. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999. 49

<sup>130</sup> Op. Cit., p. 49-53.

por esta condição. Vai mais longe, ainda, quando atribui a este fato as dificuldades na efetivação da atividade de governar e formular políticas públicas.

### 2.3.1 – Descentralização e participação da sociedade

A descentralização das Políticas Sociais Públicas foi consagrada como objetivo da organização do sistema de proteção social, antes mesmo da Constituição Federal de 1988. O governo militar utilizou, como uma das estratégias para atingir este objetivo, a criação de Comissões Setoriais. “As referidas comissões eram organizadas em cada Ministério e sua composição contemplava tanto a representação governamental, quanto os membros da sociedade civil, acrescida ainda de especialistas acadêmicos”<sup>131</sup>.

Embora se saiba que o presidente tenha manifestado sua adesão à política de descentralização, entendeu a sua urgência diante do sofrimento do povo brasileiro. Mas a efetividade desse processo não foi homogênea. Ele configurou-se de formas particulares e diferentes, principalmente por não haver uma política nacional de descentralização que orientasse a reforma das políticas sociais públicas.

As análises a respeito da descentralização são, ainda, bastante complexas. Os problemas relacionados ao tema centralização-descentralização não podem ser tratados com a simplicidade que o termo apresenta. Sendo a centralização a concentração de poder por parte da instância federal, a descentralização, por outro lado, não é simplesmente uma relação inversa. A descentralização total seria o rompimento com a noção de Estado<sup>132</sup>.

Mesmo diante da complexidade sobre a descentralização, para Stein: “Sem dúvida, há consenso quanto à importância de se ampliar e consolidar a descentralização; contudo, são grandes as divergências sobre o seu significado, alcance e limites, como também as formas e instrumentos para concretizá-la”<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> GESTÃO DE SAÚDE: Curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: FIOCRUZ; Brasília: Unb, 1998, p.76.

<sup>132</sup> STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999., p. 73-79.

<sup>133</sup> Op. Cit., p. 74.

Para Duriguetto e Debórtoli, “[...] uma das razões centrais da proposta de descentralização é a busca da racionalidade administrativa e da eficiência na formação e operacionalização das políticas sociais”<sup>134</sup>.

Acredita-se que, para compreender melhor este processo, há de se localizar o debate sobre um novo paradigma da administração pública, orientado segundo o Consenso de Washington, enquanto diretrizes para a reforma do Estado.

As proposições e implementações de processos de descentralização administrativa e também dos formatos de gestão pública para a área social passam a inserir-se nos debates referentes a alterações do paradigma da administração pública do modelo burocrático werberiano para o modelo gerencial. Essas diretrizes vão começar a ser materializadas nos processos que envolvem uma reforma geral do Estado, orientada segundo os postulados do Consenso de Washington<sup>135</sup>.

A Descentralização pode ocorrer de diferentes formas, segundo Stein, ela pode ser dividida em duas categorias:

A primeira categoria, definida como descentralização intragovernamental, é aquela que ocorre na mesma esfera de governo, “entre os diferentes níveis hierárquicos, com delegação de competência e responsabilidades” e a descentralização intergovernamental, a que ocorre de uma esfera de governo para outra. Pode ocorrer a transferência da União para os Estados e Municípios, como dos governos Estaduais para os Municipais. Já a segunda categoria de descentralização, aqui classificada como a descentralização do aparelho do Estado para a sociedade, ocorre de dentro para fora da estrutura do Estado”. Ganha destaque, nesta forma, alternativas como privatizações; transferência de exploração de serviço público para a iniciativa privada; terceirização de serviços da Administração Pública e a participação da sociedade no planejamento, nas decisões e gestão dos serviços públicos<sup>136</sup>.

No final do século passado buscou-se definir o papel do Estado e um novo contorno administrativo descentralizador. Esta visão adota estratégias como a privatização, terceirização e publicização, bem como sua função reguladora,

---

<sup>134</sup> DURIGUETTO, Maria Lúcia e DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 7.

<sup>135</sup> DURIQUETTO, Maria Lúcia e DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 7.

<sup>136</sup> STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Unb. 1999, p. 73-83.

fiscalizatória e desmonte do Estado protetor. Para o Direito todas as estratégias tomadas com objetivo de diminuir o Estado são privatizações no sentido amplo<sup>137</sup>.

Atribui-se a estas reformas a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, menos burocrático, pelo combate à corrupção, entre outras. Como forma de solução destes problemas cabe o gerencialismo, portanto, um Estado Gerencial.

Para Grotti, “a redefinição do papel do estado provoca necessidades de definir também a administração pública, e para tanto recomenda-se adotar os seguintes princípios: - desburocratização, transparência *accoutability*, ética, profissionalismo, competência e enfoque no cidadão”<sup>138</sup>. Para o plano de cidadania, está a garantia dos direitos difusos que inclui os direitos do consumidor.

A redefinição do papel da administração pública buscou substituir o modelo de Estado centralizador e autoritário por outro mais democrático que também fosse mais eficiente.

Essa estratégia, aqui, refere-se tanto ao processo administrativo – transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instancias estaduais e municipais – sendo sinônimo de eficiência e redução de custos, quanto ao de descentralização na área social, em que se destacam as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas, que celebrem com o Estado “contratos de gestão”, “parcerias”<sup>139</sup>.

Também são destaque nos anos 1980 e ganham vida os ideais democráticos, com visíveis mudanças do protagonismo dos chamados novos sujeitos sociais nas decisões e na gestão das políticas públicas.

Desde a década de 1980, em que ganharam vida esses processos democratizadores, é possível observar mudanças decorrentes do protagonismo de novos sujeitos sociais saídos das lutas pela reprodução social e transformados em interlocutores no campo de definições das políticas públicas.

<sup>137</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agencias Reguladoras. REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, Número 6 Maio-Junho/2006. WWW. direito do Estado .com.br.

<sup>138</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agencias Reguladoras. REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, Número 6 Maio-Junho/2006, p. 2. WWW. direito do Estado .com.br.

<sup>139</sup> DUIGUETTO, Maria Lúcia E DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 8.

Sabe-se que esses novos sujeitos que entraram na cena política foram responsáveis pela redefinição do cenário das lutas sociais no Brasil, contribuindo para importantes desdobramentos das ações coletivas nos anos de 1990.

O processo que mobilizou a aprovação da Constituição de 1988 deu novos contornos e dimensão à coisa pública, contrapondo-se à forma centralizadora e autoritária que prevaleceu por duas décadas na estrutura política do Brasil.

As novas formas de atuação do Estado define-o como regulador, a partir de uma perspectiva de mobilização comunitária. Sabe-se que a mobilização comunitária na solução de problemas não é nova no Brasil, basta pensar nas propostas realizadas nos anos de 1950 como marco da ideologia desenvolvimentista.

“Nessa conjuntura, as ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza”<sup>140</sup>.

O movimento de parcerias público-privada exige novas e profundas redefinições nas relações Estado-sociedade e diferentes estratégias estatal/público/privado.

A distinção entre sociedade civil – como espaço do privado entre sociedade e poder. A dialética deste processo, no entanto, impõe ao Estado a busca de legitimação da sociedade e a adoção de formas de regulação social e econômica que envolve o confronto e a representação de interesses contraditórios. Isso pressiona o Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade configurada pela luta de classes e permite a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública.

A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar<sup>141</sup>.

Esse novo espaço público não-estatal, ao mesmo tempo em que aumenta o espaço decisório da sociedade, também contribui para redução da onipotência do Estado. Esta afirmativa é contestada pela linha crítica. Sabe-se que as diretrizes da Constituição de 1988 não podem jamais ficar distantes desta discussão.

Cabe destacar que, no artigo 194, inciso VII se estabelece, como um dos objetivos na sua organização, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da sociedade, em especial dos trabalhadores, dos

---

<sup>140</sup> RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática. Cortez: São Paulo, 2007, p. 80.

empresários e dos aposentados. Reitera-se, no art. 198 e em seus incisos e no 207, o princípio da gestão democrática para a Educação, a Cultura, Família, a Criança, do Adolescente e do Idoso.

Verifica-se intenção constitucional pela busca da gestão democrática e pelo princípio da participação. Estas intenções, quando efetivadas, contribuem para a justiça social, equidade, universalidade, democratização das informações e do fortalecimento do controle social.

A valorização da participação da sociedade civil passou a ser preocupação dos intelectuais acadêmicos “que voltam suas reflexões para as experiências de gestão pública com as novas modalidades de administração popular democrática, ao lado de reflexões que buscaram apreender as relações entre os movimentos populares e as políticas sociais”<sup>142</sup>. A relação entre movimentos populares e políticas sociais foi:

[...] redimensionada na CF/88, que introduziria novas modalidades de gestão e organização das políticas sociais por meio da garantia da participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas em diferentes níveis político-administrativos. Dentre os canais institucionais de participação social conquistados, destacam-se os Conselhos de Direitos – órgãos paritários de representação governamental e não governamental, responsáveis pela fiscalização das políticas públicas em nível da União, Estados e Municípios<sup>143</sup>.

Sabe-se que a conjuntura constitucional e seus avanços sobre participação, fiscalização, formulação e os próprios direitos sociais foram tensionados pelo avanço neoliberal que busca controle social na gestão e na implementação de políticas públicas com objetivos meramente filantrópicos e voluntaristas. Nesta perspectiva neoliberal, verifica-se a desresponsabilização do Estado e do capital sobre a questão social.

Diante deste contexto surge o que se chamou de Terceiro Setor, compreendendo ser ele:

O emprego da negativa não estatal é para defini-las como uma terceira forma de propriedade, o público não estatal, ao lado da propriedade privada e da estatal, que passariam a compor o chamado campo do terceiro setor ou da sociedade civil: associações filantrópicas, grupos e

---

<sup>141</sup> Op. Cit., 82-83.

<sup>142</sup> DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. Serviço Social e Sociedade, ano XXVI, Cortez, São Paulo, 2005, p. 89.

<sup>143</sup> Op. Cit., p. 89.

organizações comunitárias, ONGs, ações voluntárias e a chamada filantropia empresarial <sup>144</sup>.

Nesta relação, a sociedade civil transmuda-se em uma esfera pública não estatal, em um setor situado além do mercado e do Estado, em cuja lógica prevalece a filantropia, o voluntariado e a solidariedade. Este conceito da sociedade civil não só é defendida pelo neoliberalismo, sabe-se que sua defesa tem sido feita por intelectuais, por ações práticas entre outras.

Enquanto forma de participação da sociedade estão os Conselhos de Direito, os quais têm objetivo de trazer a participação política da sociedade no processo de tomada de decisão das políticas públicas e na abertura do controle de sua administração.

A efetivação da participação da comunidade em Conselhos de Direito estão vinculadas ao repasse de verbas em que o Estado fortalece a participação da sociedade na gestão pública.

Hoje se desenvolve o chamado princípio da participação social nos processos de controle e de avaliação de políticas públicas, que é inerente à idéia de Estado Democrático de Direito, adotado já no preâmbulo da Lei Maior de 1988 e reafirmado no art. 1º, além de ter sido reiteradamente expresso em vários setores da Administração Pública, particularmente na parte que referente à ordem social <sup>145</sup>.

Os conselhos não são órgãos estatais nem meramente comunitários, sendo definidos, portanto, como públicos não estatais. Sua necessidade se dá pela implementação dos direitos sociais. A legislação inclui esses conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, sendo eles constituídos como novos atores paritários e deliberativos.

Embora os Conselhos de Direito sejam garantidos constitucionalmente, sua implementação e efetivação sofrem entraves, principalmente, quanto à representatividade e paridade. “Em relação à primeira deve-se considerar a probabilidade da manutenção do Conselho pelo executivo dos mandados dos conselheiros com o mandato dos prefeitos”<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Op. Cit., p. 90.

<sup>145</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 87.

<sup>146</sup> Op. Cit., p. 91.

Há um outro conjunto de elaborações sobre o conceito de sociedade civil após 1980, no entanto “estas elaborações vão na direção da denúncia da desresponsabilização estatal na área social e da defesa da ampliação das práticas de interlocução e negociação pública para a criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos”<sup>147</sup>

Na gestão pública há fatores determinantes como implementação e avaliação. No que diz respeito à avaliação da implantação das políticas, Silva e Melo defendem que as avaliações de políticas públicas, programas e projetos devem focar de forma privilegiada o processo de implantação. Segundo estes autores, o insucesso dos governos para atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas está nas vicissitudes da implantação dos programas governamentais que ocorrem sem uma análise adequada dos resultados e da previsão de obstáculos a serem enfrentados<sup>148</sup>.

Segundo esses autores em um curto sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implantação como “elo perdido” está ancorada em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Nas análises da visão tradicional, a implantação corresponde a execução de atividades planejadas, com vista à obtenção de metas, recursos e horizonte temporal. Sobre a visão clássica “não considera o *polycy cycle* como um processo. “A implantação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada em que a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo”<sup>149</sup>.

A visão de implementação apresenta, nos dois modelos, que deficitária em seus pressupostos. A respeito escreve os autores:

Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierarquica da burocracia pública como correspondente ao ideal werberiano é francamente idealizado. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos

<sup>147</sup> DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. Serviço Social e Sociedade, ano XXVI, Cortez, São Paulo, 2005, p.93.

<sup>148</sup> SILVA Pedro Luis Barros e MELO, Marcus André Barretos. O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno 48, Unicamp, 2000, Ibid, p.5.

<sup>149</sup> Op. Cit., p.5.

ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso ao programa ou política<sup>150</sup>.

Uma política pública deve ser vista como engenharia social. Nessa perspectiva não deve haver distinção entre implementação, formulação e população meta. Perspectivas contemporâneas têm apresentado a dimensão política da implantação das políticas públicas.

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismo de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade<sup>151</sup>.

Na visão da política pública como engenharia social, a sua implementação estará imbricada em estruturas governamentais. Esta estrutura deve estar regulada pelos governos, dando sustentação a aspectos de coordenação, negociação e cooperação. Em estruturas democráticas se verifica o fortalecimento de mecanismos de participação e de controle social. Neste contexto a formulação de proposta para a implementação é substituída por mecanismos deliberativos, engenharia social (anteriormente tratado) e o aprender coletivo.

No que diz respeito à competência da Justiça do Trabalho para o controle judicial de Políticas Públicas, o art. 114, I, da CF/ 88 entende que “Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho abrangendo os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”<sup>152</sup>.

Com isso é possível afirmar, sem receio, que ausência de políticas pública relativamente a direito humano dos trabalhadores, por se converter em omissão estatal com reflexo imediato na relação de

---

<sup>150</sup> Op. Cit., p.8.

<sup>151</sup> SILVA Pedro Luis Barros e MELO, Marcus André Barretos. O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas. Nucleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno 48, Unicamp, 2000, Ibid, p. 13.

<sup>152</sup> NETO, Manoel Jorge e Silva. Controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho. MANNRICH, Nelson (org). Revista de Direito do Trabalho, ano 34, jul-set, 2008, p. 107.

trabalho, determina a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar a ação<sup>153</sup>.

Assim sendo, entende-se que cabe aos governos submeter-se à Constituição Federal e não o contrário, como se tem comportado alguns governos no Brasil.

### 2.3.2 - Da responsabilidade do Administrador Público na Gestão das Políticas Públicas

Subjetivamente, administração pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e, objetivamente, é a expressão do Estado agindo *in concreto* para a satisfação de seus fins de conservação, de bem estar individual dos cidadãos e de progresso social.

Na amplitude de tal conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público, como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizada (entidades autárquicas, fundacionais e empresariais) e os entes de cooperação (entidades paraestatais).

“Ao administrador caberá o grande papel de reformulador e reorganizador das instituições, especialmente pela concreção de ideais e metas definidas no texto constitucional”<sup>154</sup>.

Para Oliveira, a forma para se alcançarem os ideais e as metas constitucionais da administração pública pode acontecer somente pela gestão pública eficiente, com vontade e transparência, cabendo a luta e organização à sociedade pela necessidade de investimentos pela valorização da vida, da dignidade da pessoa humana. Entende a pesquisadora que a administração pública deve ser acompanhada rigidamente por pessoas com capacidade técnica e moral, que deem atenção às disparidades regionais e à desigualdade social.

Assim, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Finalmente, é

---

<sup>153</sup> Op. Cit., p. 107.

<sup>154</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 125.

importante ressaltar que “o ato administrativo realizado sem interesse público configura-se desvio de finalidade<sup>155</sup> .

A Constituição Federal de 1988 inova ao regulamentar, em seu Título III, um capítulo exclusivo para a organização da administração pública, em que organiza enquanto estrutura governamental e, enquanto função, determinando, no art. 37 da Constituição Federal, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>156</sup> .

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

O princípio da legalidade é previsto no art. 5º, inciso II da Constituição Federal. Este princípio se aplica normalmente à Administração Pública, de forma rigorosa, pois se sabe que o administrador público poderá somente fazer o que está previsto em lei, diferentemente da iniciativa privada que não poderá fazer somente o que é proibido. Este princípio coaduna-se com a função do administrador público, que deverá executar o direito, sem atuar para fins próprios e sim para atender às finalidades da lei e da necessidade da ordem jurídica<sup>157</sup> .

Quando afirmamos que os atos administrativos estão jungidos ao princípio da legalidade, este deve ser compreendido como observância a todo o sistema jurídico, partindo da Constituição Federal, que é nossa Lei Maior, suas normas e princípios, é composta também de leis complementares e leis ordinárias, mesmo porque a Constituição de 1988 contemplou atos administrativos infraconstitucionais<sup>158</sup> .

Para Meireles, significa que o administrador público está, durante sua atividade funcional, sujeito às exigências do bem comum e das exigências da lei. O desvio ou o

---

<sup>155</sup> MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102-123.

<sup>156</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ªed. São Paulo: Atlas. 2006. p. 302.

<sup>157</sup> Op. Cit., p. 302-309.

<sup>158</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 189.

afastamento resultará em pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal<sup>159</sup>.

Classifica-se o princípio da impessoalidade no mesmo campo da incidência dos princípios da igualdade e da legalidade e por muitas vezes é chamado de princípio da finalidade administrativa. “Este principio completa a idéia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente público, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou<sup>160</sup>”.

Para Moraes, para alcançar a efetivação do princípio da moralidade administrativa não é suficiente o cumprimento da estrita legalidade. Neste princípio cabe ao administrador público respeitar os princípios “éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição Federal de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública”<sup>161</sup>.

A conduta do administrador público em desempenho ao principio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, inciso VI da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei 8429/92 para que o poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público<sup>162</sup>.

O princípio da moralidade, juntamente com os princípios da legalidade e da finalidade são pressupostos de validade de todo ato da Administração Pública. Neste sentido a moralidade do administrador público está ligada diretamente ao bom administrador que se determina pelos preceitos legais e pela moral comum e da ética<sup>163</sup>.

Um outro princípio, não menos importante do que os já tratados neste estudo, é o da publicidade, que diz respeito à publicação de atos públicos em lugares próprios, como, por exemplo, o diário oficial, para o conhecimento público dos atos da

<sup>159</sup> MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 104 -123.

<sup>160</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ªed. São Paulo: Atlas. 2006, p. 302-308.

<sup>161</sup> Op. Cit., p. 302-309.

<sup>162</sup> Op. Cit., p. 306.

<sup>163</sup> MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102-123.

administração pública de interesse público. Por publicidade, compreende-se a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade é requisito de eficácia e moral

A Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivos para o controle e a punição dos administradores públicos que não atuem pelo bem comum, ou seja, atuem de forma ineficiente. Assim a emenda constitucional 19/98 passou a pretender garantir maior qualidade nos serviços públicos, seja na administração direta, indireta ou fundacional dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A partir deste momento o administrador público deverá obedecer, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, também a um outro princípio, o da eficiência.

O estudo da administração pública, eficiente, leva ao entendimento de que ela é capaz de executar as ações em defesa do bem comum. Sabe-se que a razão do Estado está justamente neste objetivo. Assim o princípio da eficiência da administração pública implica a capacidade de efetivação do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e aproximação dos serviços públicos da população, a eficiência, a desburocratização e a busca da qualidade dos serviços público<sup>164</sup>.

Para Bueno, a ineficácia da administração pública, travestida de não efetividade dos direitos sociais, estão associada à falta de entendimento da sociedade brasileira sobre os direitos sociais como, propriamente, direitos. As razões que levam a esta compreensão são associadas à ausência de leis infraconstitucionais, capazes de concretizar os preceitos constitucionais<sup>165</sup>.

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Este é o mais moderno princípio da função administrativa, advindo da Emenda Constitucional 45/2004<sup>166</sup>.

Já o poder tem, para o agente público, o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém deverá obrigatoriamente exercitá-lo. Desta forma, no Direito Público, inversamente ao que ocorre com o Direito Privado, que é uma faculdade, o poder de agir é um dever para o

---

<sup>164</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ªed. São Paulo: Atlas. 2006, p. 303-309.

<sup>165</sup> BUENO, Ewerton Teixeira. Da efetividade dos Direitos Sociais. <http://WWW.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> acesso em 01/12/2009 às 15:00

<sup>166</sup> MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102-123.

agente que o detem, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação<sup>167</sup>.

Cabe ao administrador público o dever de prestar contas, de probidade e da eficiência: - eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade daquele que exerce o cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o qual se avaliam resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal por seleção e treinamento; a improbidade, ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos, caracteriza uma ilegitimidade como os demais que nulificam a conduta do administrador público<sup>168</sup>.

Embora a Constituição Federal seja clara quanto à responsabilidade do administrador público, são grandes os argumentos que buscam afastá-lo da responsabilidade pela efetivação das atuais políticas públicas. Alguns juristas consideram estes argumentos travestidos de uma roupagem que juridicamente, não está correta.

As políticas públicas visam justamente dirigir a atuação governamental para um fim constitucionalmente previsto e previamente ordenado, sendo, portanto, finalisticamente orientadas para o cumprimento de uma determinada tarefa. No caso dos direitos sociais, a tarefa está erigida em sede constitucional para a concretização de um determinado direito social, como é caso dos direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia, dentre outros<sup>169</sup>.

Analisando os princípios, pode-se concluir que a primeira finalidade da Administração pública é a prestação de serviços com qualidade, eficiência e democracia. O bem comum enquanto finalidade deve ocupar papel central na efetividade da política pública. A luta para atingir estes objetivos é prioridade para o administrador público, que a omitir ou frustrar tais procedimentos fere os princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade<sup>170</sup>.

Não existem dúvidas quanto à responsabilidade do administrador público pela efetividade das políticas públicas, bem como a finalidade da administração pública pelo

---

<sup>167</sup> Op. Cit.

<sup>168</sup> MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102-123.

<sup>169</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p. 205.

<sup>170</sup> BRAGA, Douglas Gerson. Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998, p.15-23.

atendimento do bem comum, dos princípios democráticos e da realização da Constituição Federal.

Por fim, cabe à administração pública a efetividade da valorização do trabalho como atendimento ao bem comum, uma vez que o trabalho encontra-se no preâmbulo constitucional brasileiro, enquanto forma de acesso à cidadania. A política pública é compreendida como o Estado em ação, e sua efetividade representa a finalidade primeira do administrador público para o Estado Democrático de Direito.

Resta agora após a sua conceituação e estabelecidas as diretrizes, analisar as políticas públicas enquanto voltadas à valorização do trabalho humano no Brasil.

### **3 – DA EFETIVIDADE DA VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO POR MEIO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO**

No discorrer desta pesquisa, nos capítulos anteriores, tratou-se do trabalho, suas relações com o capitalismo, a Política Pública e a Gestão Pública, cabendo para este capítulo discutir os resultados aferidos a respeito da efetivação da valorização humana no trabalho por meio da Política Pública de Trabalho. Para tanto, busca-se compreender o papel do Estado na efetivação do pleno emprego, as políticas de emprego no Brasil e avaliação da efetividade das Políticas de Qualificação Profissional.

#### **3.1 – O papel do Estado na efetivação do pleno emprego no Brasil**

O capitalismo mundial tem uma rápida expansão e se fortalece durante três décadas de crescimento econômico nos países centrais, sob a organização e sustentação de um Estado protetor, o chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social.

O Estado capitalista tinha como aporte ideológico a teoria de Keynes, que defende a criação de uma política de “pleno emprego” e a consolidação de um sistema de seguridade social como mecanismos de redução da pobreza e da desigualdade socioeconômica, possibilitando a expansão de um mercado consumidor.

O pensamento Keynesiano é contrário ao *Laissez faire*, ou seja, aos pressupostos de que a livre concorrência resolveria os problemas econômicos e sociais. Defendia a intervenção do Estado na economia com o objetivo de assegurar o pleno emprego, sem colocar em risco o modo de produção capitalista.

O Estado de Bem-Estar Social (EBES) traduz uma das mais importantes conquistas da civilização ocidental. Agregando idéias de liberdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, justiça social e bem-estar das populações envolvidas, o EBES é certamente a mais completa, abrangente e profunda síntese dos grandes avanços experimentados pela história social, política e econômica nos últimos trezentos anos<sup>171</sup>

No entendimento de Keynes, uma socialização mais ampla dos investimentos seria o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego.

A característica principal desse período era a expansão da economia sob a liderança do capital industrial, apoiada em uma organização da produção de bases fordistas/taylorista como estratégia de gestão dos processos de trabalho.

As funções do Estado foram ampliadas no âmbito das políticas sociais, as quais envolveram uma rede de serviços sociais, permitindo liberar parte da renda monetária da população para o consumo de massa e a consequente dinamização da produção econômica.

Foram desenvolvidos no Brasil programas complementares como o seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação profissional, concessão de subsídios para a contratação de trabalhadores e crédito para pequenos empresários e produtores, além de redução sistemática da jornada de trabalho.

Dentre as conquistas no campo do bem-estar social, pode-se destacar o reconhecimento dos direitos do trabalho e a origem de um sistema de proteção social, atribuídos também ao crescimento da representatividade sindical, muito embora no Brasil a representação sindical tenha uma história de atrelamento ao Estado, o que explica o seu atrofismo.

### 3.1.1 - Concepção orientadora das políticas voltadas ao emprego na contemporaneidade

Sabe-se que, nos anos de 1970, buscava-se assalariar aqueles que se encontravam no mercado informal. Nos anos de 1990, passou-se a viver a contramão deste processo com outros propósitos, pela perspectiva de homogeneização da estrutura ocupacional como decorrência do desenvolvimento econômico e pela superação do subdesenvolvimento<sup>172</sup>.

As novas estratégias adotadas para a reestruturação produtiva e reforma do Estado, pautam-se na descentralização das políticas e da produção como forma de atingir a eficiência. A desburocratização é combatida, dando lugar a formas flexíveis com ênfase na polivalência e na informatização.

---

<sup>171</sup> DELGADO, Mauricio Godinho e PORTO, Lorena Vasconcelos. O estado de bem-estar social no capitalismo contemporâneo. MANNRICH, Nelson (coord.) Revista de Direito do Trabalho. Revista dos Tribunais, ano 33 outubro –dezembro 2007, p. 256.

<sup>172</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-emprededorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 117-134.

No entanto, para Filho, deve-se lembrar que:

[...] o sistema econômico capitalista na sua atual fase, isto é, inserido no processo de globalização, produziu radicais mudanças no modo de produção, as quais obrigam as empresas a buscarem novo arranjo organizacional – técnico- financeiro, e reposicionamento estratégico, uma vez que a concorrência torna-se mais acentuada<sup>173</sup>.

Segundo esse autor, as mudanças nas estruturas e na dinâmica das forças produtivas, como a redução das ocupações industriais, poderiam ocorrer desordenadamente e sua combinação com a falta de racionalidade social seriam capazes de provocar grandes desequilíbrios econômicos, sociais, políticos e ambientais<sup>174</sup>.

Para racionalização desse processo, fazem-se necessários organismos reguladores e assim a OIT – Organização Internacional do Trabalho, OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Banco Mundial e o FMI – Fundo Monetário Internacional, vêm ressaltando a importância da atuação governamental para a construção de políticas de emprego orientadas para a retomada do crescimento econômico.

Araújo salienta que essa posição é bem mais da OIT que dos outros membros, os quais fazem menção às causas do desemprego, considerando a rigidez das legislações que protegem o trabalho. O Banco Mundial ainda faz críticas aos sindicatos como sendo responsáveis pelos baixos investimentos<sup>175</sup>.

A concepção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e OIT das políticas de emprego ou políticas de mercado de trabalho dividem-se em duas categorias: - Medidas passivas ou compensatórias de garantia de renda (transferência monetária): compreendem o seguro desemprego, a extensão dos ciclos escolares, a aposentadoria precoce e a expulsão de imigrantes; - Medidas ativas de mercado de trabalho (gerar emprego): formação profissional, a intermediação, o apoio aos micros e

---

<sup>173</sup> FILHO, Hélio Braga. Crescimento, progresso de desenvolvimento; numa perspectiva de qualidade de vida. Explorar qualidade e prosperar com excelência: no âmbito da Alta Mogiana. CANOAS, José Walter e RIBEIRO, Wagner Deocleciano. Franca: UNESP-FHDSS, 2005, p.67.

<sup>174</sup> Op. Cit.

<sup>175</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p. 45-57.

pequenos empreendimentos, subsídios à contratação de uma determinada população alvo, a criação direta de trabalho pelo setor público e a redução da jornada de trabalho<sup>176</sup>.

No Brasil, a classificação das políticas de emprego se dá em dois tipos, salienta Araujo:

Políticas passivas para o mercado de trabalho, compreendida pelo benefício do seguro desemprego, que atua no provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado oriundo de emprego formal; pelo abono salarial para as faixas salariais mais baixas; e pelos serviços de mão-de-obra voltados para diminuir o numero de pessoas que procuram emprego; - As políticas ativas, que objetivam aumentar as oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, garantindo-lhes renda para a sobrevivência e a da família, tirando-os da situação de miserabilidade. Compreendem a qualificação da mão-de-obra, programas de apoio a pequenos e micro empreendimentos, aumento da escolaridade básica dos trabalhadores, requalificação profissional, crédito aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, com potencial de geração de empregos, incentivos à melhoria da qualidade e de oferta do trabalho autônomo<sup>177</sup>.

As políticas de emprego e renda no Brasil têm-se voltado ao apoio a pequenos investimentos, colocando o trabalhador como empreendedor. Estas estratégias seriam utilizadas pela nova lógica da estrutura de reprodução do mercado, ou seria uma alternativa buscada pelo trabalhador como único meio de sobrevivência diante da crise do emprego? e/ou poderá ser um novo papel das estruturas econômicas e produtivas na atual lógica de acumulação capitalista?

Sobre estes questionamentos entende Alencar que:

As políticas públicas de emprego e renda voltadas para o apoio e o incentivo aos pequenos empreendimentos econômicos são tributárias do conjunto de transformações econômicas, produtivas e organizacionais que vêm conferindo uma nova centralidade às pequenas unidades econômicas. Seja porque, de fato, os pequenos empreendimentos vêm-se configurando no cenário brasileiro como alternativa real para os trabalhadores em face da ausência de perspectivas de inserção produtiva, sendo, pois, muitas vezes, a única saída para os trabalhadores urbanos pobres, que na sua luta pela produção da vida desenvolvem uma política “econômica moral das

---

<sup>176</sup> Op. Cit., p. 46-57.

<sup>177</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p50.

multidões”, ou que, para os desempregados recentes, expulsos do mercado de trabalho pelos processos de reorganização produtiva e organizacional, confere um novo papel a estas unidades econômicas na atual lógica de acumulação capitalista que, com suas práticas de terceirização e descentralização produtiva encontram nos pequenos negócios a oportunidade de redução de custos, de livrar-se da relação emprego/empregador, dos encargos sociais decorrentes da relação de assalariamento, da reprodução da força de trabalho e do custo de produção, configurando um novo uso do trabalho pautado na flexibilização das relações de trabalho<sup>178</sup>.

As análises mostram que as estratégias da política de trabalho voltam-se, principalmente, para a recolocação no mercado, por meio da qualificação para o empreendedorismo. Esta forma, por sua vez, é criticada por alguns gestores da Política Social diante dos resultados, destacando-a como uma política de caráter residual, focalista e compensatória, cujo “pano de fundo” é o ideário neoliberal<sup>179</sup>.

Entretanto, há indicadores que demonstram que as possibilidades de trabalho não-assalariado têm diminuído a fronteira entre emprego e desemprego, atividade e inatividade, “viração” e ocupação entre outras<sup>180</sup>. Sabe-se que as chances estão associadas a maiores investimentos do Estado por meio de programas públicos de qualificação profissional, micro crédito, entre outros.

A concepção de tornar o desempregado em empreendedor tem demonstrado fragilidades uma vez que existem poucas chances de ele sobreviver à grande concorrência do mercado. Sabe-se que os pequenos negócios não estão livres das contradições, uma vez que o Brasil tem sido destacado por pesquisadores como um dos países com o menor indicador de condições favoráveis para o empreendedorismo.

No Brasil, a proporção de empreendimentos sem possibilidades de expansão é confirmada pela quase predominância de negócio de natureza comercial ou de serviço, com baixa intenção de crescimento, agregando pouco valor econômico ou tecnológico ao empreendimento e, conseqüentemente, à sociedade. No que se refere às condições estruturais que afetam o empreendedorismo, o Brasil se mantém, segundo dados da pesquisa, entre os países que apresentam condições

---

<sup>178</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empreendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 118-119.

<sup>179</sup> Op. cit.

<sup>180</sup> CARDOSO, Isabel Cristina. A forma de Flexível e o Tempo da Cidade e do Trabalho. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 65-69.

bastante desfavoráveis ao desenvolvimento do empreendedorismo [...] <sup>181</sup>.

Após verificar que o trabalho está condicionado a um contexto de reestruturação da produção, por meio de formas flexíveis de produção com ênfase na formação empreendedora, enquanto estratégia para a recolocação e/ou inserção mercado de trabalho, buscar-se-á compreender a concepção da Política Pública de Emprego no Brasil.

### 3.2 - Política de Emprego no Brasil

Com a Constituição de 1967 foi criado o seguro-desemprego como um dos benefícios da previdência aos trabalhadores formais.

No período desenvolvimentista foram criadas as políticas voltadas ao mercado de trabalho com a organização dos serviços destinados à capacitação da mão-de-obra, sendo exemplos o SENAI e o SENAC. Estas políticas foram mantidas pelos serviços públicos provenientes das contribuições dos empregadores sobre a folha de salário, e a criação de escolas técnicas públicas, vinculadas ao sistema de educação formal.

Em 1963, tem-se o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra – PIPMO subsidiado pelo MEC para especializar a demanda de mão-de-obra para atender o parque industrial. No ano de 1966 foi criado o FGTS; em 1975, o Sistema Nacional de Emprego começou a intermediar os serviços de mão-de-obra pela incorporação do PIPMO ao Ministério do Trabalho <sup>182</sup>.

Segundo Oliveira, o sistema de intermediação de mão-de-obra só começou a ser implantado com a criação do SINE em 1975. O SINE significou o primeiro passo para a formação de um sistema público de emprego no Brasil, com o objetivo de atender aos interesses econômicos da época, que previam o incremento da produção das chamadas indústrias de base e também para informar os trabalhadores desempregados sobre os empregos existentes. Esse modelo entrou em crise nos anos 80, e somente após a crise de 1981 a 1983, pensou-se em um programa de proteção aos desempregados <sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empreendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Pasulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 121.

<sup>182</sup> OLIVEIRA, Roberto Veras. A Qualificação Profissional como Política Pública . SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, p. 37-56.

<sup>183</sup> Op. Cit., p. 38-53.

Já o seguro desemprego correu na segunda metade da década de 1980, após a Constituição de 1988, enquanto os programas de geração de trabalho acontecem após 1994.

Com a discussão que havia a favor da criação de um sistema de proteção aos desempregados, o Decreto-Lei nº 2.283 de 1986 institui o seguro desemprego no Brasil. A lei foi alterada em 1990, em conformidade com a Constituição Federal, aumentando de 5% para 100% o número de assegurados que o requisitavam.

Diante desses ocorridos pode-se afirmar que a política pública de trabalho no Brasil é muito recente e necessita de uma maior análise e adequação ao enfrentamento das expressões da questão social.

Nos anos 1990, em particular, as políticas públicas de emprego são resultantes (contraditórios e em processo), de um lado, das possibilidades institucionais derivadas da Constituição de 1988 e, de outro, da adoção da orientação neoliberal na condução do país. O novo cenário teve uma relação direta com a constituição do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT e com a criação do conselho deliberativo do FAT – CODEFAT<sup>184</sup>.

Para Alencar, a partir dos anos 1990, dá-se início ao enfrentamento do desemprego no Brasil no âmbito das políticas de emprego e renda por meio de iniciativas voltadas para o mercado informal<sup>185</sup>.

Com a Constituição de 1988, avanços têm ocorrido no campo da regulação do trabalho, principalmente porque o trabalho é apresentado como prioridade social e de responsabilidade do Estado, dado que privilegia as políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil.

*Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Tendo em vista a Constituição Federal, foram ampliadas as políticas sociais de emprego público em áreas como saúde e educação e, constituição do FAT - Fundo de

<sup>184</sup> OLIVEIRA, Roberto Veras. A Qualificação Profissional como Política Pública. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, p. 37-57.

<sup>185</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-emprededorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia

Amparo ao Trabalhador e do CODEFAT. Em um outro viés, existem autores que afirmam que estes avanços também estão associado à influência ideológica neoliberal.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 marca o início do sistema público de emprego ou política pública de trabalho e renda, como trata o Ministério do Trabalho, tendo como normatização a Lei 7998/1990 que regula o programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o conselho deliberativo do FAT (CODEFAT).

Os programas de emprego e renda foram constituídos pelas referências da participação, descentralização e da parceria, podendo-se citar aqueles que foram constituídos com os recursos do FAT: os de informações sobre o mercado de trabalho, o seguro desemprego, os de intermediação de mão de obra, os de qualificação profissional e o de geração de emprego e renda.

Nos anos seguintes, o país sofre nova crise econômica, vindo a recuperar-se novamente. Porém a discussão de criação de medidas para enfrentar a situação do desemprego só ganhou reconhecimento, quando se percebeu que a recuperação econômica não era capaz de repor as perdas dos postos de trabalho.

Para Araújo, diante desse quadro, tornou-se inevitável a busca de políticas de emprego e renda como resposta ao agravamento da questão social<sup>186</sup>.

Outra preocupação, no tocante às políticas públicas de emprego e renda no Brasil, é associada ao contorno dado a suas ações e concepções. Alencar destaca que a concepção dada à política pública de emprego e renda pelo apoio ao pequeno empreendimento, ao mesmo momento em que oferece uma alternativa para a inserção no mercado, esvazia as possibilidades de lutas por trabalho digno, uma vez que articula ações compensatórias, focalistas e criação de ilusão da empregabilidade<sup>187</sup>.

Assim, afirma a autora:

Hoje, mais do que nunca, vem se adensando um discurso ideológico que propaga a virtude dos pequenos negócios como alternativa ao desemprego, mistificada sob o véu da realização, autonomia,

---

Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 43-44.

<sup>186</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p. 56-62.

<sup>187</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 117-133.

independência e liberdade dos indivíduos. As políticas públicas de emprego e renda, articuladas com uma visão bem restrita sobre os problemas do emprego no Brasil, ajudam na disseminação dessa crença, ao incentivar a abertura dos pequenos negócios através dos programas de geração de emprego e renda, programas estes que se voltam para um conjunto de atividades econômicas bastante diversificadas<sup>188</sup>.

Acredita-se que essa concepção tem consequências muito profundas nos direitos do trabalho. Sua forma compreende a desresponsabilização do Estado e da sociedade pela defesa do trabalho assalariado e protegido, a disseminação de ideais segundo os quais a inserção dos trabalhadores na cadeia produtiva é de ordem privada.

Diante da reestruturação produtiva carregada de ideais pela defesa da flexibilização das relações de trabalho e do agravamento do desemprego, diante da crise social agravada pela desigualdade social, torna-se inevitável a busca de políticas de emprego e renda como resposta ao agravamento da questão social, mas se compreende que a efetivação de ideais de proteção social em sistemas capitalistas são cercados de limitações, limites estes que precisam ser rompidos para o alcance da justiça social e da valorização do trabalho humano.

### 3.2.1 - Política Pública de Emprego e Renda

No Brasil, o Sistema Público de Emprego e Renda, normatizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 7.998/1990, regulariza o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial. Também institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

Além do conjunto das políticas públicas que formam o Sistema Público de Emprego, Estados e Municípios têm apresentado programas específicos para implementar essa política no sentido de atender a sua população.

A partir de 1990, os programas de trabalho e renda ganharam importância diante do aumento do desemprego, principalmente, nos estados e nos municípios.

---

<sup>188</sup> ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empresendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008, p. 124.

Especialmente no Estado de São Paulo, em 1995, o governo buscou rever o papel da antiga secretaria de Relações de Trabalho, que tratava apenas de negociação coletiva, dando orientações trabalhistas ao desempregado, emissão de carteira de trabalho, fiscalização das condições de higiene e saúde do trabalhador e lazer.

Em 25 de março do ano de 1994, o PROGER foi instituído pelo FAT, por meio da Resolução CODEFAT de número 59, embora os programas de geração de emprego e renda já tenham surgido nos anos 1980 por meio de iniciativas de organismos internacionais<sup>189</sup>.

Os recursos do FAT são alocados pelo CODEFAT por depósitos especiais nos agentes financeiros federais destinados ao financiamento de projetos para geração de emprego e renda.

Os recursos do PROGER destinam-se às pessoas que hoje estão trabalhando informalmente, em pequenos negócios, como, por exemplo, as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comida caseira, artesanato etc. Estende-se ainda aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos proprietários rurais, aos pescadores artesanais, aos seringueiros que atuam na exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica. Também às pequenas e micro empresas; às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais; - aos professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamentos de informática; e às pessoas físicas, para aquisição de material para construção ou para aquisição habitacional<sup>190</sup>.

As análises, em consulta ao Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, apresentam a política de trabalho e renda estruturada em eixos, sendo eles: Políticas de Assistência Financeira Temporária, Políticas de Colocação, Políticas de Qualificação e, por fim, Políticas de Crédito. No primeiro eixo, está o seguro desemprego, o qual foi instituído como forma de garantir segurança financeira temporária em virtude de desligamento do trabalho sem justa causa. Esta política foi conquistada pelas lutas sindicais nos anos 1980 e destina-se somente aos trabalhadores formais. Já o segundo eixo trata da Intermediação de mão de obra tendo como objetivo a recolocação do trabalhador mais rápida ao mercado de trabalho, a orientação para qualificação e requalificação no mercado de trabalho, o cadastramento do trabalhador

---

<sup>189</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p. 60-61.

desempregado, o cruzamento, a oferta de emprego, entre outras e, por fim, o terceiro eixo promove programas para geração de emprego e renda, principalmente pelo micro-crédito<sup>191</sup>.

Os agentes financeiros destes programas são o Banco do Brasil, Banco do Nordeste; Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social – BNDES (por intermédio de seus agentes financeiros credenciados).

A qualificação profissional, aqui tomada como objeto de pesquisa, foi instituída como alternativa à crise estrutural do trabalho enquanto política pública e é o principal foco deste capítulo em que são analisadas suas dimensões, objetivos, estruturas e resultados, bem como seu alcance para a efetividade da valorização do trabalho humano e dos princípios da administração pública.

### 3.2.2 - Políticas de Qualificação Profissional

O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE tem atuado diretamente ou indiretamente desde 1937 na qualificação profissional<sup>192</sup>.

No tocante à qualificação profissional, faz-se necessária para sua compreensão uma análise das concepções que vêm norteando essa política nos últimos anos. A concepção de qualificação no modelo taylorista/fordista “é reduzida a um percurso de responsabilidade individual e de natureza meritocrática”. Neste modelo é clara a privatização da noção de qualificação, assim como sua restrição tanto no campo teórico como prático.

Neste sentido o que importa, do ponto de vista da formação para o trabalho, é garantir que os trabalhadores sejam preparados exclusivamente para desempenhar tarefas/funções específicas e operacionais. Essa concepção de formação profissional está alicerçada numa concepção comportamental rígida, através da qual o ensino/aprendizagem das tarefas/habilidades deve-se dar numa

---

<sup>190</sup> PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA – PROGER  
[/http://www.mte.gov.br/proger/quaiassao.asp](http://www.mte.gov.br/proger/quaiassao.asp) acesso em 26/11/2009 .

<sup>191</sup> PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA – PROGER  
[/http://www.mte.gov.br/proger/quaiassao.asp](http://www.mte.gov.br/proger/quaiassao.asp) acesso em 26/11/2009

<sup>192</sup> LIMA, Antonio Almeida Biondi e LOPES, Fernando Augusto Moreira. Diálogos Sociais e qualificação profissional: experiências e propostas. Coleção Qualificação Social e Profissional – Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005, p. 61-65.

seqüência lógica, objetiva e operacional em detrimento de sua fundamentação mais teórica e abrangente<sup>193</sup>.

Pela noção meritocrática há separação entre o trabalho intelectual e o manual e esta divisão constitui a representação social que justifica a hierarquia pela qualificação. Tal modelo, porém, entrou em crise no final dos anos de 1980, após mais de três décadas de hegemonia, sendo substituído por um sistema de produção flexível.

Com a mudança do sistema de produção a concepção de qualificação vivida nos modelos taylorista/fordista foi substituída nos últimos 10 anos pela noção de competência. Assim, verifica-se que as mudanças nos processos de organização e gestão do trabalho alteraram os conteúdos e os requisitos da qualificação profissional<sup>194</sup>.

Para Manfredi, há alguns questionamentos quanto ao ressignificado da noção técnica de qualificação. Será mesmo uma ruptura com o modelo anterior, ou, simplesmente, uma nova roupagem pela defesa do sistema flexível “pela adoção de mecanismos idiossincráticos e unilaterais na definição do enquadramento profissional e dos critérios de mobilidade ocupacional dentro da empresa”<sup>195</sup>.

Como política de qualificação, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR foi instituído em 1995, com vistas a proporcionar ao trabalhador conhecimentos básicos, específicos e/ou de gestão, que sejam capazes de inseri-los no mercado de trabalho. Constitui um mecanismo de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O PLANFOR foi instituído pela Secretaria Nacional de Formação – SEFOR – do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, como parte da política do Governo Federal de expansão e diversificação da educação profissionalizante, a qual atuou por meio do Plano Estadual de Qualificação – PEQs e Parcerias Nacionais e Regionais – PARCs.

---

<sup>193</sup> MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007. p. 14.

<sup>194</sup> MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, p. 09-30.

<sup>195</sup> Op. Cit., p. 18.

Esse programa teve como objetivo propiciar uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, algo em torno de 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos<sup>196</sup>.

O Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR foi estruturado como política pública de emprego, como política macroeconômica e como política educacional. A respeito, afirma a autora que:

A reforma do ensino técnico, operada no âmbito da nova Lei de Diretrizes e Bases – LDB, através do Decreto Lei 2208/97, configurou uma nova institucionalidade para a educação profissional no país, tornando mais enfática a separação entre formação geral e a formação tecnológico-profissionalizante. Além da educação tecnológica e da educação técnica, o novo modelo prevê a educação profissionalizante básica, voltada aos desescolarizados e desempregados, que passou a ser operacionalizada fundamentalmente através do Planfor<sup>197</sup>.

As análises verificadas mostram que a fragilidade do programa se deve, principalmente, a sua estrutura. Se o programa teve como objetivo a profissionalização daqueles que se encontravam em total condição de vulnerabilidade para prepará-los para o desafio de sobreviver do trabalho, sendo executado num quadro que apresenta um contexto de defesa das políticas de flexibilização das relações de trabalho e do enxugamento do Estado, são previsíveis os resultados.

Os programas desenvolvidos pelo Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR - ocorreram, sempre em parceria com terceiros, estando incluído o sistema “S”, centrais sindicais e ONGs. O núcleo constitutivo do programa lida com idéias-chave, noções de competência, empregabilidade e parcerias<sup>198</sup>. Nele a noção de *competência*, associada ao paradigma da produção flexível, faz com que o trabalhador seja capaz de compreender, antecipar-se e resolver os problemas de sua função dentro da empresa. Ele precisa ultrapassar o saber fazer característico do sistema de produção fordista, para o saber ser e saber aprender.

Para Oliveira, entretanto, Plano Nacional de Qualificação manteve-se omissos à nova realidade do trabalho, utilizando visões otimistas a uma realidade com predomínio

---

<sup>196</sup> PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009.

<sup>197</sup> MANFREDI, Sílvia Maria. Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, p. 09-37.

<sup>198</sup> Op. Cit., p. 09-30.

da precarização e do desemprego, realidade que apresenta predominância das condições de trabalho marcadas pela baixa escolaridade e pela informalidade<sup>199</sup>.

“Tal situação condiciona o programa ao oferecimento de cursos que não exigem grande capacidade cognitiva. Na prática, módulos básicos e introdutórios, em larga escala voltados aos setores de serviço e comércio, garantem no máximo a sobrevivência no mercado informal”[..]<sup>200</sup>.

Apesar disso, uma exceção ocorre em 2008, quando o governo federal articula o Plano Setorial de Qualificação – PLANSEQ. A capacitação dos beneficiários do Programa Bolsa Família para inserção profissional no mercado de trabalho, atinge pelo menos 30% dos trabalhadores qualificados<sup>201</sup>.

Com exceção do exemplo acima, o Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR associa o entendimento do problema emprego/desemprego não como uma questão social e sim como uma dificuldade individualizada do trabalhador, cabendo a ele, por meio da qualificação profissional, adequar-se às exigências do mundo do trabalho. Ao Estado cabe, somente, a função de oferecer oportunidades nos programas de educação profissional<sup>202</sup>.

A concepção individualista da qualificação, privilegiada no Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR, diante do quadro ímpar assinalado pelo desemprego, é sem dúvida uma marca de perdas sociais no tocante aos direitos do trabalho. Sobre isso salienta o autor:

Ora, essa noção foi gestada justamente em um contexto no qual a questão do desemprego ganhava dimensão ímpar de drama social. Negado como *questão social*, perde significado público e contribui para com a desresponsabilização do Estado e da sociedade para com ela e para o esvaziamento do trabalho, da educação e da qualificação como direitos. Corroborar, assim, sem assumi-la explicitamente, uma percepção de fundo privatizante de tais políticas<sup>203</sup>.

---

<sup>199</sup> OLIVEIRA, Roberto Veras. A Qualificação Profissional como Política Pública. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, 40-51.

<sup>200</sup> SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. De Planfor a PNQ: Permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 07 Jan/mar. 2009, p. 170.

<sup>201</sup> Op. Cit., p. 166-174.

<sup>202</sup> OLIVEIRA, Roberto Veras. A Qualificação Profissional como Política Pública. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. São Paulo A + Comunicação, 2007, p. 37-51.

<sup>203</sup> Op. Cit., p. 50-51.

Foram vários os problemas que contribuíram para o Plano Nacional de Qualificação não ser capaz de trazer resultados positivos ao trabalhador. Embora tenha significado um pequeno avanço na participação dos trabalhadores em cursos e programas de qualificação, dentre as dificuldades desta política, para os pesquisadores da Fundação Interuniversitária para Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho - UNITRABALHO, estão as seguintes dificuldades - falta de integração dos programas de qualificação às políticas de geração de trabalho e renda, ao desenvolvimento sustentável e de elevação da escolaridade; - a ausência de metodologias mais efetivas na avaliação da formação, bem como para a inovação; - a não utilização dos resultados das avaliações para correção do programa; - Não participação, ou muito pequena participação dos atores sociais no processo de formação, e; - Não efetivação dos recursos do FAT, para uma qualificação dos trabalhadores<sup>204</sup>.

Para os avaliadores da UNITRABALHO, é possível identificar que estas dificuldades estão associadas a problemas estruturais do Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR, tais como:

Foco nas demandas de mercado, sem uma análise crítica dos limites desse mercado e, conseqüentemente, ausência de uma perspectiva mais ampla, focada na possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil; - Proposta pedagógica centrada em habilidades e competências, sem uma concepção de desenvolvimento integral do trabalhador como ser humano; - mecanismos de gestão e de alocação de recursos, tanto nos PEQs quanto nas parcerias nacionais (PARCs), baseados em critérios pouco transparentes de seleção de execução e de distribuição de recursos<sup>205</sup>.

Uma outra razão apresentada pelas análises do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, revela que, de 1995 a 2001, foram envolvidos 15,3 milhões de trabalhadores no Plano de Qualificação Profissional financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e ampliou-se o número de educadores de 153 mil para 4 milhões no mesmo período. De 1995 a 2001, houve aumento do recurso repassado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT de 28 milhões para 493 milhões<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. PONTUAL, Pedro. KOYAMA, Sérgio Mikio. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ: construindo referências. <sup>204</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de (org). Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais, São Paulo A+Comunicação, 2007, p. 89-94.

<sup>205</sup> Op. Cit., p. 91.

<sup>206</sup> PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009.

Embora tenha havido aumento significativo nos recursos, no número de educadores e do contingente de educandos, reduziu-se a carga horária dos cursos de 150 horas médias para 60. Com tal redução, afirma o Ministério do Trabalho e Emprego – TEM, foi claro o índice de perda da qualidade dos cursos<sup>207</sup>.

Em 2002, reduziu-se o orçamento para a Qualificação Profissional, em torno de 30% e em 2003, foi definido pelo governo o destino de 186 milhões, confirmando a continuidade da redução do orçamento para a política de qualificação profissional.

Diante das condições que foram destacadas ao final do quadriênio de vigência do Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR, ficou evidente a necessidade de alterações diante dos desgastes institucionais. Estes desgastes foram acompanhados por denúncias na mídia, que levaram o Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria Geral da União – SFC/CGU a proporem formas de controle público e operacional. Também contribuiu para o desgaste a verificação da baixa qualidade dos cursos, bem como da efetivação do Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR durante o quadriênio de 1995-1098 e 1999-2002.

Após análise oficial e não oficial do Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR - apresentada pelo Ministério do Trabalho – TEM, verificam-se lacunas, incoerências e limitações. Os principais indicadores verificados encontram-se no Quadro A<sup>208</sup>.

<b>Quadro A</b>
<b>Lacunas, incoerências e limitações do Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR</b>
a) Pouca integração entre a Política Pública de Qualificação e demais políticas de trabalho e renda;
b) Desarticulação com as Políticas de Educação;
c) Fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho na articulação com a sociedade na elaboração, condução e fiscalização;
d) Reduzido grau de institucionalidade da rede de qualificação, a qual reservava ao Estado somente o papel de definir orientações gerais e financiamento;
e) Ênfase nos cursos de curta duração;

<sup>207</sup> Op. Cit.

<sup>208</sup> PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009.

f) Fragilidade no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação.

O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é criado pelo atual governo em substituição ao Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR. Sabe-se que houve mudança do plano de qualificação, não da concepção do desemprego, ainda a falta de qualificação profissional, erroneamente, vem sendo compreendida como a causa do desemprego.

“Imputar à falta de qualificação a responsabilidade pelo desemprego nada mais é que focar o problema na sua maior vítima – o trabalhador”<sup>209</sup>. Esta estratégia tem seu fundamento na retirada da responsabilidade do Estado pelo desemprego, na busca de diminuição da realidade do desemprego, bem como de retirar a responsabilidade do mercado pela precarização do trabalho.

Esse Plano Nacional Qualificação – PNQ foi instituído no governo Luiz Inácio Lula da Silva, pela resolução nº 333, de 10/07/2003, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. O Plano Nacional de Qualificação - PNQ tomou como referências mais gerais as diretrizes do novo Plano Plurianual – PPA 2004-2007.

O PPA está estruturado em torno dos objetivos de inclusão e redução das desigualdades sociais; seu crescimento está associado à geração de trabalho, emprego e renda sustentável, sendo capaz de reduzir as desigualdades sociais e de fortalecer a democracia e a cidadania<sup>210</sup>.

As análises a respeito da estrutura e dos objetivos do Plano Nacional de Qualificação – PNQ demonstram seu intuito em articular política de qualificação a possibilidades de emprego, renda, trabalho digno, maior escolaridade, redução das desigualdades sociais, entre outras. Para atingir estes objetivos, o Plano Nacional de qualificação - PNQ se situa entre as políticas de trabalho, emprego e renda sendo coordenado pelo MTE, buscando intermédio entre o micro-crédito, seguro desemprego e outras ações de intermediação de mão de obra.

---

<sup>209</sup> SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. De Planfor a PNQ: permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, jan./Mar. 2009, p. 170.

<sup>210</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. PONTUAL, Pedro. KOYAMA, Sérgio Mikio. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ: construindo referências. <sup>210</sup> SAUL, Ana Maria.

“O atual governo (iniciando em 2003), a partir do diagnóstico do esgotamento do Plano de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), executado de 1994-2003, elaborou o Programa de Qualificação Social e Profissional (PQSP), com vigência inicial de 2004 a 2007”<sup>211</sup>.

O novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ fundamenta-se em seis dimensões principais: - **Política**: qualificação como direito, política pública, espaço de negociação coletiva e política de desenvolvimento sustentável; - **Ética**: transparência na gestão; - **Conceitual**: educação integral, formas solidárias de participação da social na gestão pública, empoderamento dos atores sociais, qualificação social e profissional, qualidade pedagógica, e reconhecimento do saber socialmente produzido; - **Pedagógica e Operacional**: aumento de carga horária, uniformidade, articulação com educação básica, exigências as instituições contratadas de formulação de projetos pedagógicos, garantia de investimento na formação de gestores e formadores, qualificação e certificação no campo metodológico das políticas públicas, investimento na sistematização de conhecimento e experiência, desenvolvimento de certificação e orientação profissional, apoio à realização do censo de educação pelo Instituto de Pesquisas Educacional Anísio Teixeira e Ministério da Educação - INEP/MEC; - **Institucional**: integração da Política Pública de Emprego e Renda à Política Pública de Educação e Desenvolvimento e das Comissões Estaduais e Municipais dos Trabalhadores e; **Operacional**: planejamento, monitoramento e avaliação<sup>212</sup>.

Com esta premissa, cabe ao PNQ anteceder-se às demandas do desenvolvimento econômico e social na formação de trabalhadores de forma efetiva, não momentânea e não pontual<sup>213</sup>. Para o alcance desse resultado cabe:

Um planejamento municipal, integrado a uma visão nacional das ações, faz-se prioritário como forma de reduzir desperdícios e potencializar resultados. Neste contexto, a análise das principais áreas da atividade econômica que estão demandando recursos,

---

FREITAS, José Cleber de(org). Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais, São Paulo A+Comunicação, 2007, p. 89-94.

<sup>211</sup> LIMA, Antonio Almeida Biondi e LOPES, Fernando Augusto Moreira. Diálogos Sociais e qualificação profissional: experiências e propostas. Coleção Qualificação Social e Profissional – Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005, p. 29.

<sup>212</sup> PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009.

<sup>213</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. PONTUAL, Pedro. KOYAMA, Sérgio Mikio. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ: construindo referencias. <sup>213</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de(org). Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais, São Paulo A+Comunicação, 2007, p. 89-93.

vislumbrando um aumento de sua produtividade, e, por conseguinte, de sua competitividade no mercado, é vital para um melhor direcionamento dos recursos escassos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT<sup>214</sup>.

Assim, os conceitos de qualificação adotados pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE são:

Parte indissolúvel das Políticas de Trabalho, Emprego e Renda, sejam elas urbanas ou rurais; públicas ou privadas; resultem em relações assalariadas, empreendedoras individuais ou solidárias; - uma forma de educação profissional (formação inicial e continuada), devendo estar articulada com a educação de jovens e adultos, a educação do campo e a educação profissional de nível técnico e tecnológico; - um processo de construção de políticas afirmativas de gênero, etnia e geração, ao reconhecer a diversidade do trabalho e demonstrar as múltiplas capacidades individuais e coletivas; - uma forma de reconhecimento social do trabalhador, ou seja, de certificação profissional e ocupacional, que deve estar articulada com classificações de ocupações, profissionais, carreiras e competências; uma necessidade para o jovem e o adulto, em termos de orientação profissional para sua inserção no mundo do trabalho; um objeto de disputa de hegemonia, com a negociação coletiva da qualificação e certificação profissional devendo integrar um sistema democrático de relações de trabalho<sup>215</sup>.

Verifica-se que os conceitos de qualificação adotados pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, assumem uma dimensão ampla, cuja efetividade está associada à articulação com os outros eixos da Política Pública de Trabalho e Renda. Trata-se de uma formação social e de alcance ao desenvolvimento de habilidades e competências para a inserção no mercado de trabalho.

A respeito das possibilidades de efetivação das políticas de qualificação, afirma o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE que o Programa de Qualificação Profissional e Social tem como objetivos: - Geral “planejar, articular e financiar a execução de ações de qualificação e orientação profissionais, articuladas com as políticas de emprego, educação e desenvolvimento”<sup>216</sup>. - Os objetivos específicos estão associados a sua contribuição na formação integral do trabalhador, crescimento de trabalho digno, aumento do grau escolar dos trabalhadores, redução das desigualdades e vulnerabilidades

---

<sup>214</sup> Op. Cit., p. 90-94.

<sup>215</sup> LIMA, Antonio Almeida Biondi e LOPES, Fernando Augusto Moreira. Diálogos Sociais e qualificação profissional: experiências e propostas. Coleção Qualificação Social e Profissional – Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005, p. 29-30.

sociais, aumento da expectativa de permanência no trabalho, elevação da produção e da efetivação da articulação do sistema Nacional de Formação Profissional a Educação e ao desenvolvimento<sup>217</sup>.

A resolução nº 333 do CODEFAT define como público do Plano Nacional de Qualificação, preferencialmente, as pessoas consideradas em condições de maior vulnerabilidade econômica e social, especialmente os trabalhadores de baixa renda e escolaridade. Nesta proposta tem prioridade a população sujeita à condição de vulnerabilidade, especialmente, aquelas que poderão ser vítimas da discriminação, dificultando seu acesso ao trabalho, embora a referência estrutural da Política Pública de qualificação garanta o acesso universal, como direito de todos, aos seus programas e benefícios<sup>218</sup>.

E por fim em conformidade com as sugestões levantadas pelos pesquisadores da UNITRABALHO, sugerem principalmente a articulação da política de qualificação a outras políticas de trabalho e renda, para maximizar as probabilidades de sucesso. Como sugestão destacada está a possibilidade de os egressos dos cursos profissionalizantes terem acesso ao micro-crédito, como forma de inserção e condições de permanência no mercado.

### **3.3 – Análises da Efetividade das Políticas Públicas de Qualificação Profissional**

Optou-se por aferir a efetividade das políticas públicas de qualificação profissional a partir dos resultados da Política de Qualificação Profissional – PNQ e PLANFOR, confrontando-os por meio dos indicadores de efetividade da valorização do trabalho humano e do princípio da eficiência na gestão de Políticas Públicas, por meio das análises de pesquisas realizadas com egressos das ações do PlanTeQs: trabalho de pesquisa que originou em tese de doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Relatório do trabalho de parceria acadêmica da Faculdade de Serviço Social, junto ao projeto de Geração de Trabalho e Renda do Governo do Rio de Janeiro e

---

<sup>216</sup> Op. Cit., p. 30-31.

<sup>217</sup> Op. Cit.

<sup>218</sup> PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009, p. 27-45.

dissertação de mestrado com análise das políticas públicas de qualificação realizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo no ano de 2008.

Para a efetivação de uma política de qualificação que alcance a valorização do trabalho humano e a dignidade da pessoa humana, faz-se necessário a efetivação de políticas públicas que sejam eficientes e atendam aos princípios da administração pública e a prevalência do Estado Democrático de Direito.

Quanto à efetividade da norma jurídica, entende Bueno que as normas que se vinculam aos direitos sociais nem sempre atingem sua plena efetividade. Segundo ele, “grande é a importância de se aferir se os comandos emergentes das normas direitos sociais atingem ou não os limites razoáveis de eficácia”<sup>219</sup>.

Bueno afirma que a efetivação da política pública como direito social só ocorrerá pela quebra de paradigmas liberais em prol de projetos superiores de emancipação humana, de caráter democrático e dignificante, que nada mais são do que o Estado Social do bem-estar<sup>220</sup>.

Portanto, será restrita a eficácia dos direitos sociais, quando aplicados com os mesmos métodos de interpretação dos direitos individuais. Esta afirmação é possível pela estrutura do Estado liberal que não é um ambiente adequado para o florescimento dos direitos sociais. Para Bueno é indispensável que o judiciário se liberte das amarras liberais clássicas para permitir a efetividade dos direitos sociais, bem como a prevalência do Estado Democrático de Direito<sup>221</sup>.

Embora o rompimento com o Estado liberal não seja tarefa fácil, sabe-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, no Brasil, vê-se a ruptura crescente com este modelo, no qual o governo mostra-se indiferente aos anseios da população. No novo modelo de Estado, o Estado Democrático de Direito, há maior preocupação do administrador público em implementar os direitos fundamentais, bem como as políticas públicas, para o alcance da efetivação constitucional.

Neste contexto, torna-se cada vez mais importante o estudo das políticas públicas e sua conseqüente implementação no Estado Democrático de Direito, bem como seu controle judicial como forma de efetivar a aplicação de princípios basilares que regem o

<sup>219</sup> BUENO, Ewerton Teixeira. Da efetividade dos Direitos Sociais. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> acesso em 01/12/2009 às 15:00 .

<sup>220</sup> BUENO, Ewerton Teixeira. Da efetividade dos Direitos Sociais. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> acesso em 01/12/2009 às 15:00

<sup>221</sup> Op. Cit.

constitucionalismo. Assim sendo, uma Constituição repleta de princípios autoriza a transferência de um intenso poder político, que saia da esfera do Poder Legislativo para o Judiciário<sup>222</sup>.

Embora a Constituição Federal de 1988 esteja repleta de princípios que autorizem a transferência do poder legislativo para o judiciário, sabe-se que existem polêmicas em torno da doutrina e da jurisprudência sobre a judicialidade das políticas públicas. Atualmente existem duas correntes que se posicionam, sendo a primeira favorável, representada pelos defensores da judicialidade das políticas públicas, pelo cumprimento de garantias com a prevalência da Constituição e, do outro lado, os contrários, aqueles que não admitem a intervenção do judiciário nas políticas públicas, uma vez que são pertinentes ao Poder Legislativo e Executivo, cabendo somente a eles sua implementação<sup>223</sup>.

Para Castro, a intervenção do judiciário para a efetivação das políticas públicas ao entendimento dos que defendem a segunda corrente pode ser compreendida como afronta direta ao princípio da separação dos poderes, bem como da limitação orçamentária e da reserva do possível<sup>224</sup>.

Contrariando a segunda corrente, entende a autora:

O judiciário quando provocado a se manifestar, principalmente através de instrumentos de ações coletivas, pode e deve garantir cumprimento dos direitos fundamentais sociais, não podendo considerar tal posicionamento uma afronta ao princípio da separação de poderes ou trazer desequilíbrio ao orçamento do Estado<sup>225</sup>.

Ainda que se verifique que existem mecanismos para que sejam efetivadas as políticas públicas de qualificação profissional em atendimento ao bem público, como finalidade da administração pública e da prevalência do Estado Democrático de Direito, cabe ao administrador público implementá-las e avaliá-las com presteza, sem burocracia

---

<sup>222</sup> CASTRO, Adriana Vieira de. O controle judicial das políticas públicas como garantia de efetividade dos direitos fundamentais. [http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo\\_default.aspx?ID=162](http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo_default.aspx?ID=162) acesso em 01/12/2009 às 14:50.

<sup>223</sup> CASTRO, Adriana Viera de. O controle judicial das políticas públicas como garantia de efetividade dos direitos fundamentais. [http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo\\_default.aspx?ID=162](http://rlearning.com.br/site/artigos/artigo_default.aspx?ID=162) acesso em 01/12/2009 às 14:50.

<sup>224</sup> Op. Cit.

<sup>225</sup> Op. Cit.

e com qualidade, conforme se observa no quadro B<sup>226</sup>, os resultados que esta política traz têm-se mostrado incoerente aos preceitos constitucionais e às dimensões do PNQ.

<b>Quadro B</b>
<b>Indicadores da efetividade das diretrizes da política de qualificação profissional 2003 a 2006</b>
<p>a) Perfil do egresso: Adulto jovem (média de 30 anos de idade), predomínio do sexo feminino, 48% possuem ensino médio completo ou superior e predomínio de brancos e negros.</p> <p>b) Alcance dos cursos, quanto à capacidade de elevar a escolaridade: “Apenas 27% dos egressos indicaram ter elevado sua escolaridade após o curso, mostrando que nem este promoveu a sua elevação”<sup>227</sup>.</p> <p>c) Melhoria das condições profissionais: 40,3% afirmam ter adquirido uma nova habilidade/ocupação, 29,6 adquiriram novos conhecimentos, 47% melhoria na socialização, 49,5% maior confiança, 88,1% ampliação de cidadania e 33,3% adquiriram conhecimentos de direito.</p> <p>d) Atendimento das expectativas dos egressos: 40,4% obter trabalho com os cursos, 34,1% melhorar seu desempenho, 32,6% aprender uma nova profissão e 18% não tiveram suas expectativas atendidas.</p> <p>e) Capacidade de organização coletiva: 76,6% afirmam não participar de sindicatos, associações e conselhos.</p> <p>Avaliação pedagógica dos cursos: excelente avaliação dos docentes, baixa avaliação do tempo do curso, demora na entrega de material didático e pouco tempo de duração do curso.</p>

Verifica-se, a partir dos resultados, que o maior número de pessoas que tem buscado os cursos de qualificação são mulheres de aproximadamente 30 anos de idade. Sobre este resultado, deve-se levar em conta pesquisas anteriores realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o qual vem apresentando nos últimos anos o crescimento de domicílios chefiados por mulheres. Esses indicadores

<sup>226</sup> Os resultados aqui utilizados foram extraídos da publicação da avaliação do PNQ realizada pela Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO solicitada pela Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego com objetivo de elaborar e desenvolver a avaliação externa do PNQ, em todo o território nacional, no período de 2003 a 2006.

<sup>227</sup> SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. KOYAMA, Sérgio Mikio e LUNA, Sergio Vasconcelos de. Pesquisa com egressos das ações dos PlanTeQs. SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de(org). Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais, São Paulo A+Comunicação, 2007, p. 90-94.

estão associados a questões que ultrapassam os níveis de desemprego, tais como violência, criminalidade, preconceito e outras;

Outra questão importante demonstrada por este resultado revela que os cursos de qualificação não têm elevado o nível de escolaridade qualitativa dos egressos. Portanto, não têm alcançado os objetivos específicos definidos pelo Programa de Qualificação Profissional e Social do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE para o aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores.

Os indicadores que apresentam ampliação da cidadania têm como contrapartida o baixo índice de conhecimento de direitos sociais. Sabe-se que a cidadania está associada a acesso, participação e apropriação de conhecimento de direitos. Os resultados que tratam da organização coletiva demonstraram baixo grau de participação dos egressos em associações, sindicatos e Conselhos.

Os resultados, quanto a melhorias no acesso ao trabalho e a qualificação, são apresentados com indicadores inferiores a 50%. Não havendo como distinguir os referidos a trabalhos formais ou informais, esse indicador pode se tornar mais preocupante à medida que se ampliam as vagas de trabalhos informais, precárias e desprovidas de direitos.

Quanto às análises pedagógicas, foi identificada boa avaliação para o docente e baixo indicador de satisfação ao período de duração dos cursos. O curto período de duração dos cursos foi um dos principais quesitos para baixa avaliação dos resultados do PLANFOR apresenta, como lacunas, incoerências e limitações do programa.

A Constituição Federal de 1988 determina no art. 37 que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Diante das análises pode-se verificar que o princípio da eficiência da administração pública não foi efetivado, uma vez que não atendeu às dimensões da própria política - dimensões do programa de qualificação profissional e social, sendo elas, política, ética, conceitual, pedagógica e institucional. Assim também não atendeu ao bem comum, principal finalidade da administração pública.

A valorização do trabalho se dá pela realização do “ser social”, no entendimento de autores marxistas, visto que é pelo trabalho que o homem transforma algo e

---

transforma a si mesmo. Portanto a qualificação deve provocar uma formação ampla com valores humanistas sendo capaz de fortalecer o trabalhador no exercício do trabalho livre, crítico e criativo. Para a valorização humana a formação precisa ir além do conhecimento técnico, deve proporcionar o acesso a trabalho digno.

Os dados apresentados no quadro B demonstram que não se chega ao perfil do egresso desejado pelo PNQ. Estes resultados poderão estar associados à não efetivação das dimensões do programa, como apresenta o quadro C <sup>228</sup>.

<b>Quadro C</b>
<b>Indicadores da efetividade das diretrizes da política de qualificação profissional</b>
a) Disparidade entre a qualificação oferecida pela política pública e a exigida pelo mercado
b) Falta de sintonia da oferta do mercado com a quantidade de qualificados.
c) Falta de sintonia entre a qualificação e as outras ferramentas para o trabalho, tais como o crédito.
d) As causas do desemprego no Brasil estão associadas à acumulação capitalista e não à ausência de qualificação.

A pesquisa realizada demonstra a existência de disparidade entre os cursos oferecidos e o mercado de trabalho:

Por exemplo, na maioria dos municípios pesquisados os cursos de informática capacitaram centenas de jovens para os módulos Windows, Word, Power Point, Ecces. Importantes se considerar o aspecto da inclusão digital, mas com pouco efeito do ponto de vista do emprego, já que os cursos eram, em sua grande maioria, básicos<sup>229</sup>.

O mercado muitas vezes não consegue absorver todos os treinados, visto que nem todos receberam treinamento adequado às necessidades. Há grande concorrência pela vaga, e isso pode dificultar a inclusão e facilitar a retirada de mão de obra do mercado de trabalho.

<sup>228</sup> Trabalho de pesquisa que originou em sua tese de doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>229</sup> SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. De Planfor a PNQ: permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, jan./Mar. 2009, p. 172.

Esse indicador reforça a ausência de monitoramento, planejamento e avaliação, o que expressa falha na dimensão operacional do Programa Nacional de Qualificação – PNQ. Assim confirma-se a concepção neoliberal que culpabiliza o trabalhador pelo não acesso ao mercado de trabalho, que é compreendido como uma condição individual e privada, não havendo proteção e responsabilização do Estado.

Mais uma vez, apresenta-se a falta de sintonia entre a qualificação e as outras ferramentas para o trabalho, tal como o crédito. Sabe-se que as condições de acesso ao micro-crédito no Brasil são difíceis para o público qualificado pelos programas públicos de qualificação profissional diante das suas condições de vulnerabilidade social. Exemplo que pode ser mencionado - No Rio de Janeiro, em 2000, o programa qualificou cerca de 500 pessoas para a fabricação de doces, mas nenhuma delas foi incluída no programa de crédito. “Como garantir a fabricação sem crédito?”<sup>230</sup>.

Os resultados demonstram a ausência de efetividade das diretrizes do programa de qualificação profissional e social, situação que reafirma a não efetividade da valorização do trabalho humano, bem como levanta questionamentos quanto ao atendimento dos preceitos constitucionais determinados para a administração pública.

A Constituição Federal de 1988, como já mencionado nesta pesquisa em seu art. 37, destaca os preceitos da administração pública e, dentre esses, fica claro o não alcance do princípio da eficiência sobre os resultados apresentados. Sabe-se que quando o serviço prestado não atende aos preceitos constitucionais, ele pode ser compreendido como inconstitucional.

Entende-se que administração pública eficiente é aquela capaz de executar as ações em defesa do bem comum, objetivo que justifica a razão do Estado. Assim, o princípio da eficiência da administração pública constitui-se na capacidade de efetivação da imparcialidade, da neutralidade, da transparência, da participação e aproximação dos serviços públicos da população, da eficiência, da desburocratização e da busca da qualidade dos serviços<sup>231</sup>.

Diante dos resultados analisados no quadro C, verifica-se que o Programa Nacional de Qualificação não tem efetivado suas diretrizes: logo, não alcança a

---

<sup>230</sup> SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. De Planfor a PNQ: permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, jan./Mar. 2009, p. 173.

<sup>231</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ªed. São Paulo: Atlas. 2006, p. 303-309.

valorização do trabalho humano e deixa indicadores de ineficiência da administração pública.

Bueno afirma que a efetivação da política pública como direito social só ocorrerá pela quebra de paradigmas liberais em prol de projetos superiores de emancipação humana, de caráter democrático e dignificante, que nada mais é que o Estado Social do bem-estar<sup>232</sup>.

Assim, torna-se relevante para uma melhor compreensão do alcance das políticas públicas de qualificação profissional a compreensão da concepção orientadora da política pública de trabalho e renda no Brasil e seus reflexos nos resultados, como demonstrado no quadro D<sup>233</sup>.

<b>Quadro D</b>
<b>Indicadores da efetividade das diretrizes da política de qualificação profissional de 2004 a 2005</b>
<p>a) Qualificação profissional e possibilidades de inserção no mercado de trabalho: as análises, em torno da concepção de formação e educação, giram em torno da qualificação como condição para a inserção no mercado de trabalho.</p> <p>b) Conteúdos ideológicos dos cursos profissionalizantes: a pesquisadora atribui esses conteúdos ao mesmo caminho feito pela educação em geral e pela educação para o trabalho.</p> <p>c) Tipos de cursos profissionalizantes: eles são ofertados por órgãos públicos ou privados. Em sua maioria os cursos não têm acompanhado as mudanças no mundo do trabalho, razão pela qual poderá contribuir para, culturalmente, culpabilizar o trabalhador pelo seu desemprego.</p>

Os resultados demonstram que a qualificação, apesar de atender, principalmente, às exigências do mercado, de maneira mais adequada ao processo de reestruturação produtiva em curso, é desprovida de fundamentação real e culpabiliza o trabalhador pelo desemprego, tornando ainda mais vulnerável esta população.

<sup>232</sup> BUENO, Ewerton Teixeira. Da efetividade dos Direitos Sociais. <http://WWW.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> acesso em 01/12/2009 às 15:00

<sup>233</sup> Abordagem sobre a política pública de qualificação, baseado no relatório do Trabalho da Parceria Acadêmica da Faculdade de Serviço Social (NUSEG), coordenado por Rose Serra junto ao Projeto de Geração de Trabalho e Integração do governo do Rio de Janeiro de 2004 a 2005.

“Neste processo, o desemprego, a precarização, a ausência de políticas públicas reais e concretas são deslocadas para o âmbito da qualificação/requalificação profissional do trabalhador enquanto “indivíduo portador de problema”<sup>234</sup>.

As análises mostraram que o Estado, enquanto coordenador da qualificação, utiliza sempre como referência as diretrizes de organismos internacionais. Destacam-se as centrais sindicais, que trocam a organização de lutas coletivas por verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pela montagem de cursos profissionalizantes. Neste processo, as centrais justificam suas ações pela necessidade de uma nova tomada de posição frente às transformações do mundo do trabalho.

[...] Na verdade, um dos elementos presentes na sociabilidade do trabalhador na sociedade do capital é a culpabilização pelos problemas vividos por ele e sua família, uma vez que os mesmos são individualizados. Assim, o problema do desemprego não se funda no exército industrial de reserva, mas na capacidade familiar, educacional, emocional e/ou moral do indivíduo vir a obtê-lo, em face da concorrência com os demais nas mesmas condições<sup>235</sup>.

A educação funcional ao capital é uma necessidade da classe dominante que precisa da incorporação passiva do trabalhador às necessidades da produtividade. “Para resolver esta questão, a burguesia utiliza-se da formação profissional, tendo como objetivo aumentar a produtividade do trabalho e determinar o poder nos espaços de trabalho e na sociedade”<sup>236</sup>.

Esta concepção do trabalho tem contribuído para o “castramento” do potencial dos trabalhadores “devido ao enclausuramento em especializações/divisões do trabalho; à fragmentação dos processos, esquadrinhamento e homogeneização do tempo e de horários e ao estranhamento ao produto final e aos meios de produção”<sup>237</sup>.

Quanto aos tipos de cursos oferecidos, verificou-se na pesquisa que as causas da pouca inovação dos cursos profissionalizantes estão na ausência de pesquisas sobre as condições que assegurem a inserção dos egressos ao mercado de trabalho.

---

<sup>234</sup> SERRA, Rose. A Política Pública de Qualificação Profissional: enfrentamento do desemprego?. *Temporalis – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Recife, ano 6, nº 12, 2006. p.98.

<sup>235</sup> Op. Cit., p. 98-99.

<sup>236</sup> Op. Cit., p. 99.

<sup>237</sup> Op. Cit., p. 100.

Os grupos e organizações populares da comunidade que demandam tais cursos baseiam-se em observações insuficientes da realidade, sem sistematização ou sem apoio de profissionais que são especialistas em determinadas atividades ocupacionais. A observação dos moradores é importante, mas deve mesclar-se com um conhecimento mais sistemático das potencialidades e necessidades da região e/ou do Estado<sup>238</sup>.

A ausência e/ou inadequado método de pesquisa das reais necessidades dos usuários da política pública, bem como a não participação da população foram focos das análises apresentadas sobre implantação e avaliação de políticas públicas no capítulo 2 deste trabalho, com destaque para a necessidade de investimentos na preparação de Recursos Humanos capazes de atuarem como engenheiros sociais.

O quadro E<sup>239</sup> reafirma dados apresentados sobre a ausência de sintonia dos cursos profissionalizantes com o mercado de trabalho, bem como a deficiência nas dimensões operacionais e pedagógicas do PNQ.

<b>Quadro E</b>
<b>Indicadores da efetividade das diretrizes da política de qualificação profissional de 2008</b>
<p>a) Ausência de professores, desorganização, ausência de material didático e metodologia padronizada de ensino a um público heterogêneo.</p> <p>b) Não qualificação para a real necessidade do mercado, situação esta que provoca frustração aos egressos.</p> <p>c) Concepção orientadora de que estar qualificado é condição para a empregabilidade</p>

Os dados mostram que as deficiências do programa se referem novamente a limitações quanto a material didático, qualificação desconectada da necessidade do mercado e a concepção orientadora de que basta a qualificação para conseguir o emprego.

Nesta análise a prioridade parte da alegação de que existem vagas no mercado e que estão ocupadas por profissionais qualificados e, muitas vezes, aguardam-se aqueles que se qualificam. Para Araújo, esta afirmativa parte de um diagnóstico equivocado, pois

<sup>238</sup> SERRA, Rose. A Política Pública de Qualificação Profissional: enfrentamento do desemprego?. *Temporalis* – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Recife, ano 6, 2006, 101-102.

<sup>239</sup> Dissertação de Mestrado - apresenta análise das políticas de qualificação profissional da prefeitura de São Paulo, em 2008, sob o olhar do Assistente Social e egressos.

a qualificação também poderá contribuir para uma maior disputa pelas vagas qualificadas, aumentando a concorrência por aquele posto de trabalho<sup>240</sup>.

### 3.3.1 - Dimensões do Plano Nacional de Qualificação - PNQ X Resultados de Efetividade da Valorização do Trabalho Humano

<b>PNQ (Dimensão)</b>	<b>Quadro F Resultados de Efetividade</b>
Política	Reduzida participação em organizações coletivas - 23% dos pesquisados. Ampliação da cidadania (visão dos usuários).
Conceitual	Baixa capacidade de elevação do nível de escolaridade (27%). Baixo índice de ampliação de Direitos Sociais.
Pedagógica e Operacional	Conteúdos ideológicos dos cursos enfrentando as mesmas deficiências da educação em geral. Excelente avaliação dos docentes que ministram os cursos. Baixa avaliação do tempo do curso (6 meses). Demora na entrega do material didático aos alunos.
Institucional	Conteúdos ideológicos dos cursos, enfrentando as mesmas deficiências da educação em geral
Operacional	Disparidade entre a qualificação oferecida e a exigida pelo mercado. Falta de sintonia à oferta do mercado com a quantidade de qualificados. Tipos de cursos que não contemplam as mudanças no mundo do trabalho.

As análises a respeito das dimensões do PNQ revelam seus objetivos pela ampliação da educação, pela possibilidade de trabalho digno, pela redução das desigualdades sociais, pela participação política da sociedade, pela ampliação do acesso a direitos sociais, entre outros.

As diretrizes estabelecidas pelo PNQ buscam superar lacunas ocorridas durante a vigência do PLANFOR e têm finalidades que buscam a efetivação da valorização e da dignidade do trabalho humano. Ainda que na prática, resultados aferidos tragam

<sup>240</sup> ARAUJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2008, p. 96-101.

indicadores de limitação na efetivação de todas as suas dimensões, especialmente nas dimensões política e operacional. A dimensão operacional deve alcançar a qualificação profissional integral, oportunizando o empoderamento dos egressos, dando-lhes condições dignas de enfrentar a concorrência para conseguir uma vaga no mercado de trabalho como assalariado ou como empreendedor.

Os resultados da dimensão operacional recebem o maior grau de limitações quanto, principalmente, à duração dos curso e material didático. Este falha já havia sido detectada no PLANFOR e, apesar de o PNQ demonstrar proposta de superar esta lacuna, na prática, o erro é repetido, demonstrando a incapacidade de avaliação e implementação desta política, enquanto promotora do acesso a trabalho e de valorização do trabalho humano.

Sabe-se que a concepção de engenharia social tem como meta a implementação e a avaliação das políticas públicas através de mecanismos facilitadores da participação da sociedade com privilégios para a ação política e democrática na gestão pública.

A concepção de implementação e avaliação de políticas públicas, como engenharia social, está de acordo com as necessidades de compreendê-la como atuação governamental para um fim constitucionalmente para o bem público. No caso dos direitos sociais, a tarefa é ainda maior, considerando-se que a finalidade da administração pública é a de prestar serviços com eficiência, qualidade e democracia.

### **3.4 - Sugestões de Aperfeiçoamento**

Mudanças de paradigmas a respeito da concepção do desemprego: em termos gerais, enquanto houver a concepção de que o desemprego está somente associado a ausência de mão-de-obra qualificada, sem um verdadeiro entendimento da sua relação com o capital, não se exigirá do Estado a regulação que se faz necessária como freio aos lucros abusivos e à precarização nas relações de trabalho.

Há necessidade de articulação da política pública de trabalho com as outras ferramentas, como crédito, qualificação profissional e participação social para que haja avanços na efetividade da valorização do trabalho humano.

Essa articulação com as outras ferramentas é de extrema importância, uma vez que a necessidade do usuário da política pública de trabalho está associada ao seu perfil de baixa renda, precárias condições de moradia, baixo nível de escolaridade, predomínio de mulheres chefes de família, etc.

Os programas voltados à qualificação profissional, por exemplo, muitas vezes, têm concentrado sua formação com vistas ao mercado de trabalho empreendedor, o qual necessita estar articulado ao microcrédito como condição para as possibilidades do micronegócio.

Há necessidade da participação dos usuários enquanto sujeitos do processo de implementação e avaliação da política pública de qualificação, como garantia de contemplação de suas verdadeiras necessidades na elaboração dos objetivos, diretrizes e dimensões dessa política. Também no processo de avaliação, como forma de aferir qualitativamente os resultados, privilegiando a ótica de seus usuários.

Efetivação da eficiência na gestão pública pela intensificação dos mecanismos de fiscalização, controle e punição pelos abusos cometidos contra a valorização humana no trabalho.

Sabe-se que a atividade do administrador público é fundamental para o desenvolvimento dos programas destinados à sociedade. Nesse sentido, são encontrados na Constituição Federal, programas e metas estabelecidas para que sejam implementados e concretizados na gestão pública.

A fiscalização deverá ser exercida com a participação da sociedade, por meio da ampliação de sua representatividade nos conselhos de direito; pela intensificação e ampliação de mecanismos fiscalizadores dos resultados da administração pública pelo Estado; pela rigidez no controle dos gastos e fins do dinheiro público, e principalmente,

pela avaliação dos resultados qualitativos da política pública de qualificação ao alcance de indicadores da valorização do trabalho humano.

Atualmente a política pública de qualificação tem seus resultados avaliados, principalmente pelos órgãos dos governos, cujos resultados têm sido divulgados quantitativamente, demonstrando números de usuários, quais programas são mais procurados e as estatísticas por Estados e Municípios, quanto ao número de usuários e dos gastos públicos. Os resultados de avaliações com dados qualitativos foram apresentados por pesquisadores, vinculados a cursos de pós-graduação, ligados em sua maioria a pesquisas para elaboração de dissertações e teses.

A publicização dos resultados qualitativos da política pública de Qualificação poderá contribuir para a efetivação de suas diretrizes e dimensões, uma vez que servirá como mecanismos tensionadores da administração pública para a ampliação de sua efetividade.

A centralidade do trabalho como elemento fundante do ser social na implementação e avaliação das políticas públicas de trabalho certamente levará a resultados melhores e tornará a efetividade das diretrizes do PNQ mais eficientes do que têm sido.

O compromisso efetivo com a valorização do trabalho, enquanto elemento essencial para a efetivação dos direitos sociais de homens e mulheres, deverá ter como promotor o Estado. Este compromisso deverá ser valorizado por mecanismos incentivadores, como isenção fiscal para os empregadores que explorarem a atividade econômica valorizando o trabalho humano.

## 4 – CONCLUSÕES

Buscou-se com esta pesquisa, analisar as Políticas Públicas de Qualificação e sua capacidade de efetivar a valorização do trabalho humano, destacando o alcance desta política na garantia de trabalhos justos e dignos. Articulam-na se os resultados do Plano Nacional de Qualificação - PNQ ao alcance da finalidade da administração pública para aferir seu grau de eficiência e capacidade para concretizar o princípio constitucional de valorização do trabalho humano.

As análises mostram o trabalho como elemento fundante do ser social, o homem se transforma à medida que produz com o ato desempenhado pelo trabalho. Nele o trabalho digno, aquele que valoriza o homem, dá ao ser humano condições de sujeito no processo de transformação social.

As possibilidades de trabalho digno, embora garantidas constitucionalmente, têm refletido as claras tensões vividas no mundo do trabalho, as quais estão estreitamente associadas à acumulação capitalista, em que o mercado pela ânsia do lucro busca novas formas de produção, caracterizadas cada vez mais como flexibilidade e/ou precarização.

Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 deu um grande passo ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional.

A Constituição Federal de 1988 limita o capital à valorização do trabalho humano. Assim, o desenvolvimento deve ser atingido, compatibilizado com o trabalho humano e a livre iniciativa. A ordem econômica terá de estar pautada na valorização do trabalho humano com a finalidade *de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. É no artigo 170 da Constituição Federal que o trabalho humano ganha sua maior ênfase constitucional, com a livre iniciativa colocando-se como o fundamento de toda ordem econômica.

No que diz respeito às políticas públicas, detecta-se a existência de duas vertentes orientadoras e ambas se impondo aos interesses públicos. Uma pode caracterizar-se por atender aos interesses neoliberais pela minimização do Estado e a outra, pelo fortalecimento da sociedade civil, inclusive para exigir do Estado o cumprimento de suas funções.

A descentralização da gestão pública se dá pelo processo de redemocratização que o Brasil viveu nos últimos anos, provocando um novo modelo de Estado e do sistema federativo, voltado para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais, caracterizadas pelo federalismo cooperativo.

É clara a intenção constitucional pela efetivação do Estado Democrático de Direito pela gestão democrática e pelo princípio da participação. Com a efetivação democrática fica mais fácil o acesso à justiça social, à equidade, à universalidade e ao fortalecimento do controle social. Sabe-se, porém, que existe prevalência da concretização dos ideais neoliberais em detrimento dos sociais.

Considerando o fim constitucional, cabe aos gestores da administração pública se submeter às constituições e não ao contrário, como se tem comportado alguns governos no Brasil.

No cenário de redefinição do Estado, verifica-se que novos marcos introduzem inovações sobre o Direito Administrativo, dando um novo contorno à sua ampliação por meio de políticas públicas, por sua interferência na vida social em defesa de interesses coletivos. Neste contexto, o Direito Administrativo deve ser visto como instrumento de gestão dos interesses públicos e, portanto, deve estar muito mais a serviço da sociedade e da democracia.

Atualmente o Estado atua como regulador das relações sociais com o propósito de atender as relações capitalistas, não necessariamente para atender aos interesses do capital. Como regulador, cabe ao Estado evitar os abusos na exploração da atividade econômica, bem como assegurar a todos existência digna conforme os preceitos constitucionais.

As políticas públicas visam justamente a dirigir a atuação governamental para um fim constitucionalmente previsto e previamente ordenado, sendo, portanto, orientadas para o cumprimento de uma determinada tarefa, como a concretização de direitos sociais, caso do trabalho. Não há dúvidas quanto à responsabilidade do administrador público pela efetividade das políticas públicas, bem como a finalidade da administração pública, ou seja, atendimento do bem comum, aplicação dos princípios democráticos e garantia de a realização da Constituição Federal.

Cabe à administração pública, por meio da gestão transparente, democrática e responsável favorecer a efetividade da valorização do trabalho como atendimento ao bem comum, uma vez que o trabalho se encontra no preâmbulo constitucional brasileiro,

enquanto forma de acesso à cidadania. A política pública é compreendida como o Estado em ação e sua efetividade representa a finalidade primeira do administrador público para o Estado Democrático de Direito.

As estratégias adotadas para as Políticas de Qualificação no Brasil têm se voltado a estratégias pela lógica da reestruturação produtiva ao apoio a pequenos investimentos, colocando o trabalhador como empreendedor, aquele que será dono de seu próprio negócio. A concepção de tornar o desempregado em empreendedor tem demonstrado fragilidades desta política, uma vez que existem poucas chances de esse micro empreendedor sobreviver à grande concorrência do mercado.

A concretização desta política tem provocado descontentamento e serias críticas aos seus resultados, pois na verdade, favorecem o ideário neoliberal. Também existe o entendimento de que as Políticas Públicas de cunho assistencial são somente para pobres e, portanto, não há necessidade de qualidade.

Atualmente mais de 40% dos programas de geração de trabalho e renda têm sido oferecidos pela política pública de assistência social, junto aos Centro de Referência em Assistência Social – CRAS. Empiricamente, verifica-se que os técnicos que atuam com estes programas não têm clareza sobre as dimensões da Política Nacional de Qualificação Profissional, agravando ainda mais seus resultados. Por outro lado, as análises mostram o Estado, enquanto coordenador da qualificação profissional, utilizando sempre como referência as diretrizes de organismos internacionais.

Os estudos sobre os resultados do Plano Nacional de Qualificação - PLANFOR mostram que sua concepção sempre esteve associada ao entendimento do problema emprego/desemprego não como uma questão social e sim, como uma dificuldade individual do trabalhador, cabendo a ele, por meio da qualificação profissional, adequar-se as exigências do mundo do trabalho. Enquanto ao Estado cabe somente a função de oferecer oportunidades nos programas de educação profissional.

A concepção individualista da qualificação, privilegiada no Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR, diante do quadro ímpar assinalado pelo desemprego, é sem dúvida uma marca de perdas sociais no tocante aos direitos do trabalho.

Ainda que o Plano Nacional de Qualificação - PNQ tenha sido instituído como mudança e criado pelo em substituição ao Plano Nacional de Qualificação – PLANFOR, sabe-se que, ainda, a falta de qualificação profissional, erroneamente vem sendo compreendida como a causadora do desemprego.

As análises a respeito da estrutura e dos objetivos do Plano Nacional de Qualificação – PNQ demonstram seu intuito em articular política de qualificação a possibilidades de emprego, renda, trabalho digno, maior escolaridade, redução das desigualdades sociais, entre outras. Para atingir estes objetivos o Plano Nacional de qualificação - PNQ se situa entre as políticas de trabalho, emprego e renda; coordenado pelo MTE, busca intermédio entre o micro-crédito, seguro desemprego e outras ações que favoreçam a de mão-de-obra.

Para a efetivação de uma política de qualificação que alcance a valorização do trabalho humano e a dignidade da pessoa humana, faz-se necessário a efetivação de políticas públicas que sejam eficientes e que atendam aos princípios da administração pública de prevalência ao Estado Democrático de Direito.

As análises dos resultados da PNQ mostram que o princípio da eficiência da administração pública não foi efetivado, uma vez que não atende as dimensões da própria política (dimensões do programa de qualificação profissional e social, sendo elas, política, ética, conceitual, pedagógica e institucional). Assim também não atendeu ao bem comum, principal finalidade da administração pública.

Os resultados demonstram ainda que a qualificação atende, principalmente, as exigências do mercado e, de maneira mais adequada, ao processo de reestruturação produtiva em curso. Essas análises são desprovidas de fundamentação real e culpabilizam o trabalhador pelo desemprego, tornando ainda mais vulnerável esta população.

A valorização do trabalho se dá pela realização do “ser social”. No entendimento de que é pelo trabalho que o homem transforma algo e transforma a si mesmo. A qualificação deve prover uma formação ampla, com valores humanistas, sendo capaz de fortalecer o trabalhador no exercício do trabalho livre, crítico e criativo.

Para a valorização humana e a formação precisa ir além do conhecimento técnico, deve proporcionar o acesso a formação integral.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**- São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

ARAÚJO, Carlos Campos. Reinserção no Mercado de Trabalho: respostas dos programas de trabalho e renda. **Dissertação de Mestrado em Serviço Social**. PUC-SP, 2008.

BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da função normativa. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). **Direito Empresarial Contemporâneo**. Marília – Unimar, São Paulo: **Arte e Ciência**, 2007.

BASSOLI, Marlene Kempfer. Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: **Arte & Ciência**; Marília: Unimar, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Unb. 1999.

**BOLETM INFORMATIVO** n. 1044 da FAEP (FEDERAÇÃO DE AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ).

BRAGA, Douglas Gerson. **Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: São Paulo, Saraiva, 1999.

CARDOSO, Isabel Cristina. A forma de Flexível e o Tempo da Cidade e do Trabalho. BEHING, Elaine Rossetti e ALMEIDA, Maia Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas** - São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008..

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXVI, Cortez, São Paulo, 2005.

DRAIBE, Sonia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. **Políticas Públicas no Brasil**, Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento de políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Unb. 1999.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich e SILVA, Jaqueline Dias da. A soberania no processo de globalização: tradicionais conceitos e seus novos paradigmas. FERREIRA, Jussara Suzi de Assis Borges Nasses e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Direito empresarial Contemporâneo*. **Arte e Ciência**, 2007

**Gestão de Saúde:** Curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: FIOCRUZ; Brasília: Unb, 1998.

GRAZIA, Giuseppina De. Os trabalhadores do século XXI e seus “refazer-se” como classe: utopia ultrapassada ou desafio atual?. **Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIX, número 93, março de 2008.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agencias Reguladoras. REDAE - **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Número 6 Maio-Junho/2006, p. 3. WWW.direitodoestado.com.br.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno CEBES**, ano XXI, nº55, novembro de 2001.

- IAMAMOTO, Marilda Villela. **Trabalho e Indivíduo Social**. São Paulo: Cortez, 2006.
- KURACHI, Nilton Kiyoshi. A Parceria Público-Privada como Instrumento Efetivo do Desenvolvimento Econômico e Social. **Dissertação de Mestrado em Direito** – UNIMAR, Marília, 2007.
- LESSA, Sérgio. O processo de produção/reprodução social: trabalho e socialização. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 2. Unb. 1999.
- LIMA, Antonio Almeida Biondi e LOPES, Fernando Augusto Moreira. Diálogos Sociais e qualificação profissional: experiências e propostas. **Coleção Qualificação Social e Profissional** – Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.
- MALTA, Claudia Viana de Melo. Estado e Regulação social. Estado e Políticas Sociais: inflexões e desafios ao Serviço Social. **Temporalis**. ABEPSS. Recife, Ano 6, n 12, 2006.
- MANCOSIN, Cleier e SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradições histórica que preside a seguridade social. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo. Cortez, 2008.
- MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. **Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais**. São Paulo A + Comunicação, 2007.
- MEIRELLES, Ely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102-123
- MELLER, Fernanda e SILVA, Gilson Hugo Rodrigo. A flexibilização das normas trabalhistas como uma tendência atual e a integridade física do trabalhador como aspecto fundamental da personalidade. **Revista de Ciências Jurídicas/ Universidade Estadual de Maringá, curso de Mestrado em Direito**. – vol. 5, nº1, 2007.

MELO, Adriana Zawada. Direitos Sociais, igualdade e dignidade da pessoa humana. **Revista Mestrado em Direito**. Osasco:SP, Ano 7, n 1. Jan-Jun. 2007.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. O que ler nas Ciências Sociais Brasileira (1070 a 1995) Sumaré, Brasília, DF CAPES, 1999.

MELO, Pedro Luis Barros e MELO, Marcus André Barretos. O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**. Caderno 48, Unicamp, 2000.

MIRANDA, Jadiael Galvão. **Direito da Seguridade Social: direito previdenciário, infortunística, Assistência Social e Saúde**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ªed. São Paulo: Atlas. 2006.

MORAES, Débora Brito. Aspectos Sobre Valorização do Trabalho Humano. **ARGUMENTUM**, Revista de Direito v. 07. Marília, 2007.

NETO, José Affonso Dallegrave. Direito do Trabalho. **LTr**, 1997.

OLIVEIRA, Lourival José. Participação dos empregados na administração empresarial enquanto condição implícita da moderna relação contratual de trabalho. FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (org). Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: **Arte e Ciência**: Unimar, 2008.

OLIVEIRA, Roberto Veras. A Qualificação Profissional como Política Pública. SAUL, Ana Maria e FREITAS, José Cleber de. **Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais**. São Paulo A + Comunicação, 2007.

**PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ 2003-2007**, Brasília:TEM,SPPE, 2003. [WWW.mte.gov.br](http://WWW.mte.gov.br) acesso em 18 de novembro de 2009.

PEREIRA. Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**, Cortez, 2008, p. 59.

Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER  
[/http://www.mte.gov.br/proger/quaissao.asp](http://www.mte.gov.br/proger/quaissao.asp) acesso em 26/11/2009 .

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática**. Cortez: São Paulo, 2007.

RIBAS, Lídia Maria L. R. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: A livre iniciativa e a livre concorrência. **CIÊNCIA E DIREITO**, nº 1.

RODACOSKI, Marcia. **Boletim informativo da FAEP nº 1044**. A negociação coletiva das condições de trabalho. 2009.

SARLETA, Ingo Wolfgang . **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001.

SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. PONTUAL, Pedro. KOYAMA, Sérgio Mikio. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ: construindo referencias. SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de(org). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**, São Paulo A+Comunicação, 2007.

SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de. KOYAMA, Sérgio Mikio e LUNA, Sergio Vasconcelos de. Pesquisa com egressos das ações dos PlanTeQs. SAUL, Ana Maria. FREITAS, José Cleber de(org). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**, São Paulo A+Comunicação, 2007.

SERRA, Mônica. **Alterações no Mundo do Trabalho e Repercussões no Mercado Profissional do Assistente Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. 31ªed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2008.

SILVA, Paulo Henrique Tavares. **Valorização do Trabalho como Princípio Constitucional da Ordem Econômica Brasileira: Interpretações Críticas e Possibilidades de Efetivação.** Juruá, 2003.

SOUZA, Celina. **O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas públicas. Políticas Públicas no Brasil.** Fiocruz: Rio de Janeiro, 2007, p.70.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira. De Planfor a PNQ: Permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, nº 07 Jan/mar. 2009

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Módulo 3. Unb. 1999.

SILVA Pedro Luis Barros e MELO, Marcus André Barretos. O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.** Caderno 48, Unicamp, 2000.

SILVA, Ademir Alves. **A Gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado.** Cortez: São Paulo, 2007.

STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado.** Porto Alegre: livraria do advogado editora, 2004, p. 32.

VIANA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. BEHING, Elaine Rossetri e ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (org). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e Dilemas.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSSVUFRJ, 2008.

VIEIRA, Maria Margareth Garcia. **A globalização e as Relações de Trabalho,** Curitiba: Juruá, 2000.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)