

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTU SENSU EM DIREITO

KRYSTIMA KAREM OLIVEIRA CHAVES

**A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE REINSERÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR
RURAL RESGATADO DA CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO SOB A
PERSPECTIVA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

BELÉM-PA

2014

KRYSTIMA KAREM OLIVEIRA CHAVES

**A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE REINserÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR
RURAL RESGATADO DA CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO SOB A
PERSPECTIVA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará, para obtenção do título de mestre em Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suzy Cavalcante Koury.

BELÉM-PA

2014

KRYSTIMA KAREM OLIVEIRA CHAVES

**A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE REINSERÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR
RURAL RESGATADO DA CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO SOB A
PERSPECTIVA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará, para obtenção do título de mestre em Direito Políticas Públicas e Sustentabilidade.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suzy Cavalcante Koury.

Banca Avaliadora:

Prof(a). Dr(a). Suzy Cavalcante Koury – Orientadora
(Programa de Pós-Graduação em_____)

Prof. Dr. _____
(Programa de Pós-Graduação em_____)

Prof. Dr. _____
(Programa de Pós-Graduação em_____)

Apresentado em: ___/___/_____

Conceito: _____

BELÉM-PA

2014

Aos meus homens: Reinaldo, Marcus,
Matheus e Vinicius, sem os quais, nada teria
valor.
À minha mãe, cuja fé em mim é inabalável.

AGRADECIMENTOS

No trajeto realizado, de carro, no primeiro dia do processo seletivo para ingresso no programa de mestrado, resolvi, para aliviar a ansiedade e o nervosismo do momento, imaginar o exato momento em que me encontro agora, ao escrever esses agradecimentos. Fui imaginando todos aos quais eu deveria prestar essa homenagem em forma de gratidão, e, mesmo àquela época, senti um receio enorme de esquecer alguém, um peso de responsabilidade caiu sobre mim diante da certeza de que, não importasse o caminho que eu seguisse, eu jamais terminaria esse programa sem a ajuda de tantos.

Agradeço inicialmente a Deus, por ter me formatado assim, meio destemida, com uma confiança cega e uma fé inabalável de que Ele me guarda os dias e me vela todas as noites. Estendo, na oportunidade, os agradecimentos a Santo Expedito, de minha devoção, a quem sempre recorri nas horas urgentes e de aflição.

À minha orientadora professora Suzy Cavalcante Koury que me recebeu no meio do caminho e me conduziu com maestria e determinação, sempre incisiva, focada e objetiva, iluminando cada ponto obscuro da pesquisa - e não foram poucos, enriquecendo-a e transformando-a na versão que segue. “Obrigada” é muito pouco diante da minha imensa gratidão.

À professora Elizabeth Reymão por toda a competência, companheirismo e sensibilidade que me dispensou ao longo de um ano de orientação.

Às professoras Ana Darwich e Juliana Freitas que compuseram a banca de qualificação, por todas as críticas e considerações prestigiosas que formularam para o enriquecimento da pesquisa e para o meu próprio crescimento pessoal e acadêmico.

À Fabíola Oliveira e ao Mauro Sousa, auditores do MTE; e a Hideraldo Machado, Procurador do Trabalho no Pará, pela viabilização da pesquisa por meio de entrevistas e fornecimento de dados referentes ao trabalho escravo. Ao Valdiney Arruda, coordenador do Movimento “Ação Integrada”, pelo enriquecimento da pesquisa por meio dos resultados disponibilizados e alcançados pelo Movimento. Na oportunidade, agradeço também ao Edilson Sousa, ex-chefe e amigo, que também contribuiu para a sua viabilização.

A todos os professores do Programa de Mestrado, em especial aos professores Bárbara Lou, Jean Carlos e Sandro Alex, pela “avalanche” de

conhecimentos derramada sobre nós nos semestres letivos. Quando tudo parecia o fim, desnudava-se o início de uma nova etapa acadêmica, tão rica e próspera quanto a anterior.

À coordenação do programa de Mestrado, em especial à Socorro, por todo o carinho, zelo e incentivo demonstrado ao longo do período.

À Faculdade de Castanhal – FCAT, na pessoa de seu Diretor Geral, Prof. Mário Alves Neto, por toda a confiança em mim depositada nesses três anos de docência, não apenas em sala de aula, mas na Coordenação do Núcleo de Práticas Jurídicas.

Aos meus alunos, por me elegerem a “professora amada” da instituição, por me estimularem sempre, por me fazerem compartilhar de suas rotinas, e contribuir ao engrandecimento pessoal de cada um.

Aos meus avós queridos e que já partiram, João, Luis e Francisca (que envaidecida, deve estar *emperiquitada* no céu, toda orgulhosa de mim!) e à minha vó Emília, tão viva e presente; todos por me amarem tanto e conduzirem nossa família por um caminho de amor e respeito mútuo.

Ao meu padrinho Elpídio (*in memoriam*) por me permitir desde muito nova brincar na cadeira giratória do seu escritório de advocacia e sonhar com essa profissão que logo escolhi, e à minha madrinha Lusivan por me defender sempre, amar incondicionalmente, preparar as melhores comidas do mundo, e cuidar de mim com tanto zelo.

Aos meus tios, em especial à tia Dena, Gilberto e Lucia, Vera e Francisco, Rosa e Edmilson, por me estimularem a aprender sempre, estudar muito e me manter firme em meus propósitos acadêmicos.

Aos meus primos, e são muitos, em especial: Priscila, Barbara, Neia, Lucia, Catarina, Valena e Felipe, por alegrarem meus dias, saudando-me sempre com tão boas energias e alegria, e me abrindo tantas portas de trabalho, otimismo e satisfação.

Aos meus sogros, Abreu e Ercília, por me acolherem e amarem como filha, nem sempre entendendo ao certo os meus caminhos, mas sempre me apoiando. Aos meus cunhados, sobrinhos e afilhados, mais do que um agradecimento, resta o pedido de desculpas por toda a ausência familiar desse período.

À primeira turma de mestrado do CESUPA – a única! Aos meus amigos ali conquistados, em especial: Tiago Martins, Leonardo Fadul, Yúdice Andrade, Felipe

Dias e Marco Antonio, pessoas com as quais pretendo conviver por todo o sempre. A conclusão desse curso seria impossível sem a existência de qualquer um de vocês.

Aos meus amigos de uma vida inteira em especial: Giani, Fabiana, Ana Paula, Iracema, Roseane, Alessandra, Eleni, Adriana e Luis Maués, Jorge e Celina, Carla e Servio, Dani e Roosevelt, por nunca se esquecerem de mim, mas principalmente, por permitirem essa amizade de décadas de forma tão prazerosa e leal.

Ao CLUBCAT, fraternidade, não mais secreta, amigos leais que me permitem lidar com o meu dia a dia corrido de forma tão peculiar. Obrigada por todo o carinho, por toda a torcida e confiança cega, por cada palavra de estímulo, por todas as vezes em que caí e que me estenderam a mão, por cada palavrão proferido conjuntamente, por toda raiva e frustração compartilhada, por todo o cansaço experimentado, pela leitura de tantos trechos desse trabalho, pelas contribuições acadêmicas, mundanas e éticas. Sem vocês, minha sanidade estaria completamente prejudicada!

Aos amigos Dayanne e Rafael Albuquerque, pelo simples fato de que, ao compartilharem a mesma rotina de trabalho que eu, no NPJ/FCAT, transcenderam a mera classificação de colegas de trabalho (ou de mestrado, no caso da Dayanne), tornando-se eixos basilares na minha vida. Sem vocês eu jamais conseguiria caminhar tão longe e assumir tantas responsabilidades. Nada seria suficiente para compensar toda a gratidão que sinto por vocês, que me conhecem nos meus piores dias, e, mesmo assim, me amam, caminham comigo e me socorrem de tantas maneiras.

Agradeço também à Maria das Neves, a pequena grande mulher que habita a minha casa, organizando-a na minha ausência e zelando pelos meus filhos, com toda a doçura e carinho que só ela sabe desempenhar.

Aos meus irmãos do coração, Luis Neto e Tatiana, exemplos de que família não é unicamente a que se forma por laços sanguíneos, mas a que se escolhe, se acolhe, se protege, a que se alimenta do amor puro. Obrigada por me permitirem viver essa irmandade de forma tão carinhosa e imune à distância física que por diversas vezes nos separa.

À minha irmã Luciana, única, complicada e perfeitinha, minha chefe e minha torcedora fiel. Que ora me carrega no colo, ora me chacoalha o corpo e a mente. Que ri e chora comigo. Que compartilha tantos segredos, tantas aflições, tantos

sonhos e tantas realizações. Obrigada por seres tão minha, por me amares assim, por ser parte de mim!

Aos meus pais, Reinaldo e Laurecy, (...) Me faltam palavras, após tantas, para expressar o tamanho da gratidão e do amor que sinto por vocês. Sempre acreditaram em mim, antes de mim mesmo. Sempre me estimularam a ser mais, falar mais, ler mais, escrever mais, andar mais, estudar mais, comer mais, cair e levantar mais e melhor. Sem vocês o que teria sido de mim? Quanto eu teria aprendido? Quanto eu teria ensinado? Quanto eu teria amado? Sem vocês, nada e por vocês, tudo!

Aos meus filhos Matheus e Vinicius, aqueles para os quais eu olho e me pergunto: como posso ter gerado filhos tão perfeitos assim?! Perdão por todas as vezes em que me submeti a jornadas exaustivas de trabalho que me impediram de viver mais intensamente cada momento ao lado de vocês. Se eu não pude lhes dar a maior quantidade de tempo, tentei ao máximo, dar-lhes o meu melhor tempo ao lado de vocês. Muito obrigada por me permitirem compartilhar tantas experiências inesquecíveis. Por vocês eu dei e continuarei a dar cada passo do meu caminho. E, embora muitas vezes eu não saiba ao certo aonde ir, tê-los como companheiros de caminhada me fortalece, me revigora e me unge para enfrentar qualquer desafio.

Por fim, mas não por último, agradeço de todas as formas possíveis e inimagináveis ao meu marido Marcus Vinicius. Aquele que escolhi – e batalhei – como o grande amor da minha vida, quem sempre me permitiu viver a minha individualidade, respeitou minhas escolhas, suportou minhas ausências preenchendo, com muita dedicação e companheirismo os espaços vazios do nosso dia a dia. Aquele que conhece todas as minhas qualidades, mas vivenciou também cada um dos meus defeitos, das minhas chatices e, mesmo assim, nunca me abandonou, tantas vezes me carregou no colo, enxugou minhas lágrimas e riu comigo. A ti, Marcão, dedico não somente essa obra, mas os meus dias, que ao teu lado, são sempre prósperos, mansos e amáveis.

“A ‘bênção ou a alegria’ do trabalho é o modo humano de experimentar a pura satisfação de se estar vivo que temos em comum com todas as criaturas vivas; e inclusive o único modo pelo qual os homens podem permanecer e voltear com contento no círculo prescrito pela natureza, labutando e descansando, trabalhando e consumindo, com a mesma regularidade feliz e sem propósito com a qual o dia e a noite, a vida e a morte sucedem um ao outro. A recompensa das fadigas e penas repousa na fertilidade da natureza, na confiança serena de que aquele que, na fadiga e nas penas, fez sua parte, permanece uma parte da natureza, no futuro de seus filhos e dos filhos de seus filhos.”

(ARENDDT, Hanna, 2013, p. 131)

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a efetividade do Programa Seguro-Desemprego, no que diz respeito à qualificação necessária à recolocação do trabalhador rural resgatado da condição análoga à de escravo, no mercado de trabalho. Sob a perspectiva da Teoria do Desenvolvimento Humano de Amartya Sen, buscar-se-á avaliar a efetividade do Programa, analisando se esses trabalhadores, durante a concessão do benefício, são, de fato, capacitados de modo que possam deter autonomia e emancipação suficientes para a reinserção no mercado de trabalho. Analisar-se-á se a política pública carece de ajustes, mormente no que tange ao desenvolvimento das capacidades e funcionamentos do trabalhador resgatado, buscando-se verificar se há sua reinserção profissional, único meio para evitar o seu retorno ao trabalho degradante. A pesquisa, pretende comprovar que, somente com a concretização efetiva dos objetivos idealizados, inicialmente, para essa política pública, com base no tripé: renda – capacitação – intermediação, em sua totalidade estrutural, pode ser viabilizado o desenvolvimento humano dos trabalhadores resgatados, e a efetividade apenas no que se refere à distribuição de renda, é insuficiente para o aprimoramento ou a elaboração de capacidades e habilidades que se fazem necessárias à emancipação do trabalhador e ao conseqüente gozo de seus funcionamentos laborais no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Programa Seguro-Desemprego; Reinserção social do trabalhador resgatado; Trabalho em condições análogas à de escravo.

ABSTRACT

The following work intends to analyze the effectiveness of the Unemployment Insurance Program that apart from necessary qualification to the relocation of rescued worker in analogous conditions to a slave, on the labor market. Under the perspective of the Theory of Human Development of Amartya Sen, intends to evaluate the effectiveness of the Program analyzing if these workers, during the concession of the benefit, are in fact capacitated in a way they maintain enough autonomy and emancipation to the reinsertion in the labor market. It will be analyzed if Public policy lacks adjustments especially in what refers to the development of the capacities and functionings of the rescued worker, willing to verify his professional reinsertion, which is the only way to avoid returning to the degrading job. The research, in that way, intends to confirm that only with the concretion of his idealized objectives, initially based on the tripod: Income - Capacitation - Intermediation, in its structural fullness, can provide human development of the rescued workers, and th effectiveness only on what refers to income distribution, insufficient on what refers to upgrading or capacities elaboration, abilities, techniques that are made necessary to the emancipation of the worker and consequent fruition of his labor operations on the labor market.

Keywords: Unemployment Insurance Program. Social Reinsertion of the rescued worker. Work in analogous conditions to a slave.

LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DETRAE	Departamento de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GEFM	Grupo Especial de Fiscalização Móvel
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMO	Intermediação de Mão de Obra
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
MEC	Ministério da Educação
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PEA	População Economicamente Ativa
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra
PIS	Programa de Integração Social
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Presidência da República
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSD	Programa Seguro-Desemprego
QSP	Qualificação e requalificação profissional
SD	Seguro – Desemprego
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio

SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SEST	Serviço Social de Transporte
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SNFMO	Sistema Nacional de Formação de Mão de obra
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNB	Universidade Nacional de Brasília

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Trabalho escravo no Brasil por área de incidência no período de 2008 a 2013
- Tabela 2 - Trabalho escravo no Pará por área de incidência no período de 2008 a 2013
- Tabela 3 - Municípios de maior incidência de trabalho escravo no Pará no período de 2008 a 2012
- Tabela 4 - Dados nacionais sobre as ações de fiscalização e resgate de trabalhadores da condição análoga à de escravo no período de 2008 a 2013
- Tabela 5 - Dados do Estado do Pará sobre as ações de fiscalização e resgate de trabalhadores da condição análoga à de escravo no período de 2008 a 2013
- Tabela 6 - Trabalhadores resgatados no Brasil e inseridos no Programa Seguro-Desemprego no período de 2008 a 2013
- Tabela 7 - Trabalhadores resgatados no Brasil por área de incidência no período de 2008 a 2013
- Tabela 8 - Quantitativo do trabalho escravo no Estado do Mato Grosso – 2008 a 2013
- Tabela 9 - Trabalhadores resgatados nos Estados de expansão do Movimento Ação Integrada no período de 2008 a 2013

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Proporção entre trabalhadores fiscalizados e efetivamente resgatados no período de 2008 a 2013
- Gráfico 2 - Proporção entre trabalhadores fiscalizados e efetivamente resgatados no Estado do Pará no período de 2008 a 2013
- Gráfico 3 - Proporção entre as ações de fiscalização empreendidas no Brasil e no Pará no período de 2008 a 2013
- Gráfico 4 - Proporção entre os trabalhadores resgatados no Brasil e no Pará no período de 2008 a 2013
- Gráfico 5 - Alcance do Programa Seguro-Desemprego aos trabalhadores resgatados no Estado do Pará
- Gráfico 6 - Proporção de incidência por área do trabalho escravo no Brasil no período de 2008 a 2013
- Gráfico 7 - Evolução do trabalho escravo no Mato Grosso no período de 2008 a 2013

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 A FUNDAMENTALIDADE DO VALOR TRABALHO.....	23
1.1 O trabalho como força condicional da existência humana.....	23
1.2 O trabalho e o desemprego no mundo globalizado.....	31
1.3 O trabalho decente.....	40
1.4 O trabalho escravo no Brasil.....	45
1.5 O trabalho escravo contemporâneo.....	51
2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DE AMARTYA SEN.....	60
2.1 O direito ao desenvolvimento humano.....	64
2.2 Igualdade, Liberdade e Justiça Social como requisitos ao desenvolvimento.....	72
3 O PROGRAMA SEGURO DESEMPREGO.....	81
3.1 A política pública de emprego.....	81
3.2 A análise do Programa Seguro-Desemprego.....	86
3.3 A ampliação do Programa para albergar o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.....	96
4 A ANÁLISE DA REINSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DOS RESGATADOS DO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO.....	112
4.1 A análise da efetividade da reinserção: a ausência de dados e indicadores.....	112
4.2 O Movimento Ação Integrada.....	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIAS.....	139
ANEXOS.....	143

INTRODUÇÃO

O valor social do trabalho é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que objetiva construir sociedade livre, justa e solidária e proporcionar o desenvolvimento nacional, conforme os ditames da justiça social.

O emprego é o principal vetor de inserção do trabalhador nas relações socioeconômicas do Estado, é a sua maior possibilidade de ter acesso ao mercado de bens e de serviços, sendo certo que a sua garantia permite que se busque a redução das desigualdades existentes entre os ricos detentores do capital e os trabalhadores pobres.

Dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹, em 2013, informam que, da população maior de 14 (catorze anos), 91.881.000 (noventa e um milhões e oitocentas e oitenta e uma mil) pessoas possuem alguma ocupação, seja como empregado, empregador, autônomo ou trabalhador familiar. Contudo, 6.052.000 (seis milhões e cinquenta e duas mil) pessoas ainda se encontram desempregadas no Brasil.

Nesse contexto, as políticas públicas de fomento ao emprego e de combate ao desemprego² assumem papel de relevância nas agendas governamentais. No Brasil, uma dessas políticas é viabilizada por meio do Programa Seguro-Desemprego - PSD, que visa a promover a reinserção do trabalhador por meio de percepção temporária de renda e pela qualificação profissional que o retire da situação de vulnerabilidade social.

Em que pese todos os avanços e a preocupação com a valorização do trabalho humano e do emprego, ainda são constatadas, em diversos países, situações de trabalho em condições análogas à de escravo, com especial destaque ao Brasil.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE³, somente no ano de 2012, 2.771 (dois mil e setecentos e setenta e um) trabalhadores em condições análogas à de escravo foram resgatados no Brasil. Destes, 566 (quinhentos e

¹Disponível em: http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Quadro_Sintetico/pnadc_2013_4_trimestre_quadroSintetico.pdf

² Para Sen, o desemprego contribui para a exclusão social de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica (SEN, 2010, p. 36).

³Dados obtidos por meio de correio eletrônico do Departamento de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo em Brasília, disponível em anexo ao trabalho.

sessenta e seis) encontravam-se no Estado do Pará, que, apesar das diversas ações dirigidas ao seu combate, ainda figura como expoente na ocorrência de trabalho indigno no país.

O presente estudo visa analisar a reinserção, no mercado de trabalho, do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, sob a perspectiva da Teoria do Desenvolvimento Humano de Amartya Sen, que defende que, políticas públicas desenvolvimentistas devem aliar à percepção de benefício pecuniário, outras ações que visem à emancipação do indivíduo através do desenvolvimento de suas capacidades fundamentais.

O problema que se pretende responder, consiste em analisar a efetividade do Programa Seguro-Desemprego⁴ no processo de reinserção do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, no mercado de trabalho, de modo a garantir o seu desenvolvimento humano.

Almeja-se, com base no acima exposto, que o resultado da pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento do Programa Seguro-Desemprego, a fim de que, haja a erradicação do trabalho escravo contemporâneo, por meio da reinserção dos trabalhadores resgatados, após a devida qualificação, no mercado de trabalho digno, uma vez que, capacitados, esses trabalhadores possam, pela assunção de suas capacidades, deixar o estado de vulnerabilidade imposto pelo trabalho em condições degradantes.

A pesquisa será realizada de forma descritiva, bibliográfica, tendo, como recorte temporal o período de 2008 a 2013, em relação ao qual, serão colhidos dados e informações, através da análise dos documentos oficiais, bem como visitas técnicas e entrevistas a servidores do MTE, da Superintendência Regional do Trabalho no Pará – SRTE, do Ministério Público do Trabalho – MPT e do Movimento Ação Integrada, além de fontes estatísticas da Organização Internacional do Trabalho – OIT e da Comissão Pastoral da Terra - CPT. Como fontes secundárias, far-se-ão consultas à doutrina especializada, a textos acadêmicos e à legislação relativa ao tema.

⁴ No Brasil, o Programa Seguro-Desemprego insere-se no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, objetivando a promoção e a assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Especificamente, a concessão do benefício do Seguro-Desemprego para o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo tem amparo na Lei n. 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que alterou a Lei n. 7.998/1990.

Os indicadores utilizados como ferramentas de controle avaliativo das políticas públicas prestar-se-ão a avaliar a efetividade do Programa Seguro-Desemprego nos termos em que é concebida no Manual Técnico de Auditoria do Tribunal de Contas da União⁵, qual seja, a “relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade”⁶.

Pretende-se efetuar a pesquisa teórica através do método indutivo, conforme explicitado por Hanberger (2001), que elege quatro momentos avaliatórios na análise de uma política pública, como é o caso do Programa Seguro-Desemprego: a situação-problema, o objetivo e a direção da política, o processo de implementação e os resultados e as consequências.

A situação-problema consiste em analisar a efetividade da reinserção, por meio do Programa Seguro-Desemprego, do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, no mercado de trabalho, de modo a viabilizar seu desenvolvimento humano, através das etapas de capacitação e de intermediação, previstas em lei.

Nesse contexto, buscar-se-á verificar se os resultados experimentados com o Programa Seguro-Desemprego não apenas se coadunam com o objetivo e o desenho da política como também se refletem no contexto da política de emprego que prevê a capacitação e a consequente reinserção do trabalhador.

Na análise do objetivo da política, avaliar-se-á se as ações destinadas à qualificação dos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo são eficazes no que se refere à sua posterior inserção no mercado de trabalho, apresentando os problemas e entraves experimentados ao longo do desenvolvimento do ciclo da política pública. Nesse contexto, o desenho da política será avaliado quanto à competência institucional e normativa à promoção da capacitação desses trabalhadores, perquirindo-se se é exclusiva do Estado, enquanto executor da política ou se o modelo admite parcerias, por meio de convênios, com outros setores.

⁵Manual de Auditoria Operacional. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>. PDF. Acesso em 01/08/2014.

⁶ Ainda de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, acima referenciado, um indicador deve prestar a analisar a economicidade, a eficiência a eficácia e a efetividade de uma ação.

Ao analisar o processo de implementação do Programa Seguro-Desemprego, buscar-se-á identificar os problemas que impedem o alcance do fim último - a distribuição de renda, a capacitação e a reinserção do trabalhador resgatado -, sejam restrições orçamentárias, estruturais ou, mesmo, distribuição de competências funcionais.

Finalmente, após avaliados esses três momentos, enfrentar-se-ão os resultados e as implicações da política, que, no caso da presente pesquisa, impactam sobremaneira na manutenção das formas de trabalho em estado degradante e indigno, razão pela qual se definiu como dois dos indicadores da efetividade do programa: quantificar os trabalhadores que retornaram ao trabalho em condições análogas à de escravo sem o devido processo de qualificação previsto no Programa e aqueles que retornaram mesmo sendo devidamente qualificados.

A apresentação textual será desenvolvida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, abordar-se-á a fundamentalidade do valor trabalho, partindo da concepção de Antunes (2009) e Arendt (2013), que lhe atribuem sentido maior do que aquele adstrito à noção de venda da mão de obra no mercado, em sua forma assalariada e figurada. Para esses teóricos, o trabalho é meio de produção e de reprodução do homem em sociedade, verdadeiro instrumento de cidadania, através do qual se experimenta a própria condição humana, que, quando realizado, transforme não apenas o indivíduo, mas toda a sociedade, coletivamente.

Apresentar-se-á, ainda, a concepção de trabalho decente, não só com fundamento doutrinário, mas também no que a Organização Internacional do Trabalho entende como tal, por meio de suas convenções, pelas quais, ao mesmo tempo, tutela e fortalece as relações de trabalho.

Discutir-se-á, em sequência, a escravidão contemporânea, abordando-se suas bases iniciais na sociedade escravocrata do período colonial, como forma não apenas de se entender a distinção entre a escravidão que ocorria na colonização e a contemporânea, mas, principalmente, na tentativa de se compreender a influência da sociedade escravocrata na formação do mercado de trabalho brasileiro, pós-abolicionista, no qual os novos homens livres (ex-escravos) permaneciam na condição de dominação pela escassez de salários, pela ausência de legislação protetiva, tanto fundiária quanto laboral e pela pouca, ou nenhuma, formação técnica que possuíam, o que se reflete no trabalho escravo na atualidade.

Por fim, ainda nesse capítulo, analisar-se-á o trabalho escravo contemporâneo, primeiramente em seu aspecto rural, vertente típica da Região Amazônica, mas encontrada, também, nos estados do Amapá, Mato Grosso, Minas Gerais, dentre outros.

No segundo capítulo, será apresentada a Teoria do Desenvolvimento, na concepção defendida por Sen (2010), fundamentada no princípio basilar de que cada indivíduo deve ser o sujeito primário da justiça, razão pela qual as políticas públicas que visem a garantir, minimamente, a vida com dignidade, devem rejeitar a mera distribuição da renda, devendo, ao revés, buscar a possibilidade de desenvolvimento de capacidades centrais por toda e qualquer pessoa. As capacidades representam, assim, “liberdades substantivas” e são fundamentais na escolha de vida de cada um por se complementarem.

O capítulo abordará, também, os conceitos de igualdade, de liberdade e de justiça social, como requisitos ao debate sobre o desenvolvimento humano, na concepção de Amartya Sen, segundo a qual nenhuma política pública que se proponha, unicamente a distribuir renda promoverá o desenvolvimento das capacidades e das liberdades substantivas do ser humano.

Dessa forma, discutir-se-á a necessidade de superar o enfoque do combate à pobreza, unicamente, baseado na concessão de renda por meio de políticas públicas distributivas, defendendo que se deve agregar a essa renda a possibilidade de o indivíduo eleger funcionamentos que lhe permitam o exercício das capacidades que lhe convierem, de acordo com a oportunidade prática, a viabilidade jurídica e a satisfação pessoal.

No terceiro capítulo, far-se-á a apresentação do Programa Seguro-Desemprego - PSD enquanto política pública de emprego, traçando um panorama histórico da seguridade no país até seu formato atual, baseado em ação tripartida na concessão de renda temporária, na qualificação profissional e na intermediação da mão de obra, com a consequente reinserção do beneficiário no mercado de trabalho.

Analisar-se-á, também, a ampliação do Programa de modo a alcançar os trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, examinando-se os dados sobre as ações de fiscalizações do Grupo Móvel de Combate ao Trabalho Escravo, responsável, dentre outras ações, por inserir o trabalhador resgatado no PSD.

O quarto capítulo destinar-se-á a verificar a efetividade da política pública de reinserção do trabalhador resgatado, após a capacitação prevista em lei, analisando-se, para tanto, dados disponibilizados pelos órgãos oficiais.⁷

Em seguida, apresentar-se-á a proposta do Movimento Ação Integrada, criado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho do Mato Grosso, que tem como objetivo a reinserção social dos egressos e vulneráveis do trabalho escravo contemporâneo, identificando os trabalhadores em risco, oferecendo-lhes capacitação adequada através de cursos técnicos qualificantes e reinserindo-os no mercado de trabalho, em parceria com instituições públicas e privadas, como a Superintendência Regional do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Universidade Federal de Mato Grosso, o Serviço Social do Comércio e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, dentre outras.

No último capítulo, pretende-se avaliar se a política pública de seguro-desemprego, voltada aos trabalhadores resgatados, consegue reinseri-los no mercado de trabalho, nos moldes do que prega a teoria do desenvolvimento humano de Sen, ou seja, se garante condições técnicas ao trabalhador resgatado para que adquira ou amplie suas competências laborais, de modo que passe a deter autonomia suficiente para reingressar no mercado de trabalho, e não retorne à condição de trabalho análoga à de escravo.

A pesquisa pretende, em síntese, contribuir, ainda que minimamente, para esclarecer se a concretização do Programa Seguro-Desemprego, como idealizado inicialmente, com base no tripé: distribuição de renda, capacitação e reinserção no mercado de trabalho, em sua totalidade estrutural, pode viabilizar o desenvolvimento humano dos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo.

⁷ Conforme mencionado anteriormente, o presente estudo tomará por base os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pela Delegacia Regional do Trabalho, pelo Ministério Público do Trabalho, pela Organização Internacional do Trabalho e pela Comissão Pastoral da Terra.

1 A FUNDAMENTALIDADE DO VALOR TRABALHO

Os direitos sociais, garantidos constitucionalmente, inserem-se, como se verá adiante, na categoria dos direitos fundamentais, configurando-se, mesmo, como forma de manutenção da vida humana.

O trabalho, espécie de direito social fundamental, precisa ser ressignificado, para que albergue em seu conteúdo a essência vital do homem em sua forma de agir e de estar no mundo, proporcionando o justo espaço conciliador entre o homem que existe em si mesmo e o homem que trabalha. Qualquer entendimento dissociativo, qualquer forma de obstáculo ao entrelaçamento do ser natural com o ser social, incorre em desrespeito à própria condição humana.

Nesse sentido, em que pese os períodos históricos de alijamento da essência humana por meio da exploração escrava da força de trabalho, contemporaneamente, ainda se apresenta com características que degradam e tornam indigna essa condição.

1.1 O trabalho como força condicional da existência humana

Embora já previstos nas Constituições francesas, de 1793 e de 1848, na brasileira, de 1824 e na alemã, de 1849, foi, principalmente, nas constituições do pós-Segunda Guerra Mundial que os direitos sociais passaram a ter tutela específica, vinculada à noção de liberdade, em seu sentido material.

Caracterizam-se, principalmente, por concederem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho e previdência, “revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas” (SARLET, 2009, p. 47).

Justamente por esta razão, o reconhecimento dos direitos sociais tem um elevado grau de complexidade no que se refere à sua efetivação, uma vez que necessitam da atuação positiva, direta ou indireta, do Poder Público, por meio de normas constitucionais e legais, visando a proporcionar condições dignas de vida a todos, igualmente.

Ao considerar a igualdade como condição essencial para o exercício de outros direitos, as normas definidoras dos direitos sociais privilegiam sua materialidade, atribuindo ao Estado competência para promover a viabilidade dessa

condição, como forma de concretização do exercício das liberdades individuais e da transformação social, por meio da distribuição de riqueza (GOTTI, 2012, p. 49).

Essencialmente, os direitos sociais encontram embasamento no princípio da dignidade da pessoa humana, compondo, inclusive, o seu núcleo básico, verdadeiro pressuposto dos direitos fundamentais, uma vez que embricados proporcionam o perfeito exercício de outros direitos. Como explica Sarlet (2009, p. 47):

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um 'direito de participar do bem-estar social'. Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.

Os direitos sociais estabelecem pressupostos necessários para a integralidade do exercício de outros direitos, tendo em vista que possibilitam a criação de condições materiais para a obtenção da igualdade real, proporcionando a concretização do exercício efetivo da liberdade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elevou os direitos e as garantias fundamentais à condição de normas jurídicas essenciais, alguns deles, com aplicabilidade imediata e outros com a soberania na forma de cláusulas pétreas. Por todo o texto constitucional há, de forma direta ou indireta, remissões aos direitos sociais, no entanto, foi no artigo 6^o que adquiriram características de direitos prestacionais mínimos para a subsistência humana.

Os direitos sociais, nesse contexto, possuem duplo viés: são direitos a prestações do Estado para a efetivação da justiça social, por meio da compensação de desigualdades fáticas e da garantia do acesso a certos bens e serviços, principalmente pela população socialmente vulnerável e, mais especificamente, configuram-se em direitos trabalhistas imbuídos de princípios de liberdade e de igualdade que os vinculam à garantia de tutela da classe dos trabalhadores, sempre suscetíveis à assimetria e ao desequilíbrio do poder econômico e social (SARLET, 2009, p. 217-218).

⁸ Art. 6 CRFB/88: "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".

A classificação dos direitos como sociais é justificada pela recorrente reivindicação das classes menos favorecidas, como forma de compensação, em face da extrema desigualdade que caracteriza as relações de trabalho.

O raciocínio de Sarlet é complementado pela afirmação de que esses direitos também estão insertos no rol das denominadas “liberdades sociais”, quais sejam: a liberdade de sindicalização, o direito de greve, o reconhecimento dos direitos fundamentais aos trabalhadores de férias, aviso prévio e repouso semanal remunerado, piso salarial mínimo vigente e limitação da jornada de trabalho, dentre outros, albergando, portanto, uma gama de direitos ditos de defesa e alcançando uma esfera de abrangência que ultrapassa a dos direitos prestacionais.

Em qualquer caso, devem ser entendidos, mesmo no sentido amplo acima referido, como aplicáveis ao indivíduo *per si*, não podendo serem confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos de terceira dimensão.⁹

Caracterizada a fundamentalidade social do princípio da dignidade da pessoa humana, é importante destacar, também, sua fundamentalidade jurídica, já que a Constituição da República o consagrou como um princípio fundamental do ordenamento pátrio, sendo considerado, por alguns como George Mamelstein (2013), J. J. Gomes Canotilho (1941), Ingo Sarlet (2009), mesmo como um superprincípio a orientar tanto o Direito Internacional quanto o interno.

Afirmar que um direito é fundamental implica, contemporaneamente, não somente o vincular ao princípio da dignidade da pessoa humana, mas, justamente em razão dessa associação, garantir-lhe tutela, exigibilidade e aplicabilidade. De tão urgentes e especiais, tais direitos reclamam por uma prestação jurisdicional célere e satisfativa, o que, de certo, não se percebe nas decisões dos tribunais pátrios, principalmente quando se analisa, por exemplo, os julgamentos de empregadores

⁹ Segundo Marmelstein (2013, p. 56), o jurista checo, Karel Vasak, desenvolveu a teoria das gerações do direito inspirado pelo lema da Revolução Francesa. Assim, de primeira geração seriam os direitos fundados na liberdade, os direitos civis e políticos; de segunda geração seriam os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na ideia de igualdade; e os de terceira geração, seriam voltados à fraternidade, como os direitos de solidariedade, coletivos e difusos, tais como desenvolvimento, paz e meio ambiente. Em que pese o dimensionamento internacional que a teoria assumiu, sendo inclusive agregadas novas gerações de direitos, o autor ressalta a importância de se tratar todas as espécies de direitos fundamentais como valores indivisíveis e interdependentes, o que não implica dizer que sua efetivação devesse ocorrer de forma progressiva e gradativa de uma geração a outra.

autuados por incorrerem no tipo previsto no artigo 149 do Código Penal, relativo ao trabalho em condições análogas à de escravo¹⁰.

Nas ações judiciais dessa natureza, por envolverem réus de grande poder aquisitivo (grupos econômicos, nacionais e internacionais, fazendeiros, madeireiros, dentre outros), embora haja previsão legal de pena de dois a oito anos de reclusão, são poucas as decisões judiciais transitadas em julgado, em face de infundáveis interposições de recursos, com natureza meramente procrastinatória, gerando, com isso, sensação de impunidade e a descrença da população nas instituições de fiscalização e combate ao trabalho em condições análogas à de escravo.

Uma decisão paradigmática foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Inquérito nº 2.131¹¹, instaurado em virtude de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra João Batista de Jesus Ribeiro, Senador da República, e Osvaldo Brito Filho, imputando-lhes as práticas dos tipos penais previstos nos artigos. 149, 203, §§ 1º e 2º, e 207, §§ 1º e 2º, todos do Código Penal brasileiro, em concurso formal homogêneo.

No período de janeiro e fevereiro de 2004, nas dependências da “Fazenda Ouro Verde”, localizada no Povoado de Boa Vista, Município de Piçarra, Estado do Pará, os denunciados teriam reduzido, aproximadamente, 35 (trinta e cinco) trabalhadores à condição análoga à de escravos. A fiscalização foi realizada pelo Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego. Após a tomada de todas as medidas administrativas cabíveis, foram lavrados os competentes autos de infração, com a aplicação de multas.

Na esfera trabalhista, no Processo n. 00611.2004.118.08.00.2¹², os reclamados, foram condenados por exploração de trabalho sob a forma degradante, tendo sido estabelecidas várias obrigações de fazer e de não fazer, além da condenação por dano moral coletivo. Em grau de recurso, a decisão de primeiro grau foi reformada parcialmente, acolhendo, unicamente o recurso dos reclamados, principalmente no que diz respeito à redução do valor da condenação e na declaração de indisponibilidade dos bens dos réus.

¹⁰ Para saber mais: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28597-cnj-avalia-politica-para-agilizar-julgamento-de-aco-es-sobre-trabalho-escravo>

¹¹ Inteiro teor da decisão. Disponível em: <file:///C:/Users/12900735/Downloads/texto_85909212.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.

¹² Disponível em <http://www.trt8.jus.br>

A Procuradoria-Geral da República, com base na mesma inspeção que originou o processo trabalhista, formulou denúncia ao Supremo Tribunal Federal¹³, formulando a tese de prática de aliciamento fraudulento de trabalhadores¹⁴, bem como a de frustração de direito assegurado pela legislação trabalhista¹⁵ e a de redução de trabalhador à condição análoga à de escravo¹⁶

Destaca-se, por pertinente, o voto da Ministra Ellen Gracie que entendeu pelo cabimento da denúncia, uma vez preenchidos os requisitos do artigo 41 do Código de Processo Penal, evidenciando a independência das instâncias trabalhistas e penal. Após a análise dos documentos e das provas trazidos aos autos, o Supremo Tribunal Federal entendeu ter ocorrido a prática de redução de alguns trabalhadores à condição análoga à de escravos, pela submissão a jornadas exaustivas, sujeitando-os a condições degradantes de trabalho.

Para a Ministra, a noção de condições degradantes corresponde ao trabalho realizado em determinadas condições que afrontem a dignidade da pessoa do trabalhador, como a jornada exaustiva. O trabalho em condições degradantes corresponde àquele que explora tanto a necessidade quanto a miséria do trabalhador, submetendo-o a condições indignas, colocando em risco sua saúde e sua integridade física.

A elevação do princípio dignidade da pessoa humana a fundamento da República Federativa brasileira demonstra a intenção do constituinte em consagrá-la como princípio fundante de todo o ordenamento jurídico, funcionando, também, como critério e paradigma para a interpretação do sistema constitucional. Representa o maior valor a ser garantido pela ordem jurídica, fundamentando os direitos sociais, dentre eles, o direito ao trabalho.

Canotilho (1941, p. 225), ao analisar a República Portuguesa, defendeu que, por todas as experiências históricas de aniquilação do ser humano: a inquisição, a escravatura, o nazismo e os genocídios étnicos, dentre outras, a dignidade da pessoa humana deve sustentar o modelo de governo, justamente por reconhecer o indivíduo como limite e fundamento do seu domínio político, servindo ao homem, e não o colocando a serviço dos aparelhos políticos-organizatórios.

¹³ Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22085737/inquerito-inq-2131-df-stf>

¹⁴ Tipificado no artigo 207, §1º do Código Penal.

¹⁵ Tipificado no artigo 203 do Código Penal.

¹⁶ Tipificado no artigo 129 do Código Penal.

O autor concorda que, determinar o sentido específico da dignidade da pessoa humana é um desafio, contudo, destaca que a própria análise dos direitos fundamentais, consagrados nos textos constitucionais, remete a uma raiz antropológica do homem como pessoa, como cidadão, como trabalhador e como administrado, exigindo uma integração pragmática dos direitos fundamentais:

Em primeiro lugar, afirmação da integridade física e espiritual do homem como dimensão irrenunciável da sua individualidade autonomamente responsável [...]. Em segundo lugar, garantia da identidade e integridade da pessoa através do livre desenvolvimento da personalidade [...]. Refletindo o imperativo social do estado de direito, aponta-se para a libertação da angústia da existência da pessoa mediante mecanismos de socialidade, dentre os quais se incluem a possibilidade de trabalho, emprego e qualificação profissional e a garantia de condições de existências mínimas através de mecanismos providenciais e assistenciais como o subsídio de desemprego e o rendimento mínimo garantido [...]. (CANOTILHO, 1941, p. 248).

Assim, negar aos direitos sociais a sua fundamentalidade, é eximir o Estado do dever de assistir os que necessitam, por direito, do mínimo para a sobrevivência.

Para Koury (2011), não apenas os direitos fundamentais são alicerçados e garantidos na unidade do princípio da dignidade da pessoa humana, mas, também, a própria organização econômica, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prioriza o valor do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado.

O trabalhador transcende, assim, o caráter individualizado da relação de trabalho, convertendo-se em objeto e em sujeito de direito, verdadeiro fundamento da cidadania.

O trabalho, enquanto direito social e, portanto, fundamental, transforma-se no meio de produção e de reprodução do homem em sociedade, viabilizando mesmo a sua própria existência no mundo, alterando não só a natureza, como a própria essência do ser que trabalha. “Ao mesmo tempo em que transforma a relação metabólica entre o homem e natureza e, num patamar superior, entre os próprios seres sociais, autotransforma o próprio homem e a sua natureza humana” (ANTUNES, 2009, p. 145).

O trabalho, nesse contexto, não deve ser restringido ao assalariamento, reificado, fetichizado socialmente, mas sim ser compreendido como atividade vital ao

homem no seu intercâmbio com a natureza. O trabalho vira zona de mediação entre o homem natural e o ser social, assumindo, assim, viés particular, quando transforma a si mesmo, mas também coletivo, quando afeta a toda a sociedade.

É esse papel fundamental do trabalho que deve ser reconhecido ao homem desde a sua origem. Esse é o sentido que a humanidade deve conferir ao trabalho, completamente diverso daquele que o capitalismo, usualmente, confere-lhe, qual seja de mercadoria negociável em vista de um lucro, ou seja, simples fator de produção.¹⁷

Nesse contexto, a condição de ser homem no mundo se exerce por meio do trabalho que oportuniza condições básicas para que se promova a manutenção da vida na terra. O trabalho é a sua própria condição de existir no mundo, correspondendo ao “processo biológico do corpo humano, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e resultante declínio estão ligados às necessidades vitais produzidas e fornecidas ao processo vital pelo trabalho” (ARENDDT, 2013, p. 8).

O trabalho, no sentido apresentado, assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas da espécie inteira, porque ligada em cadeia está conectada em essência desde os primórdios da existência. Todo o ambiente, natural ou artificial, consiste ou depende da força do trabalho para ser criado e mantido, razão pela qual, sem ele, a vida humana, facilmente sucumbiria.

Em que pese o homem se submeter às condições sob as quais a vida é experimentada na Terra, constantemente, novas condições são produzidas por eles mesmos, que, em face de sua origem humana e de sua variabilidade, acaba por possuir o mesmo poder condicionante das coisas naturais. Assim, tudo o que afete a vida humana ou contribua para a sua manutenção duradoura assume, imediatamente, o caráter de condição da existência humana (ARENDDT, 2013, p. 11).

O mundo, tal qual se apresenta, só é possível e factível pela força do trabalho, que, ao se operacionalizar, impactando a realidade, transforma-se em força condicionante da própria natureza humana.

A objetividade do mundo – seu caráter-de-objeto (object-character) ou seu caráter-de-coisa (thing-character) – e a condição humana complementam-se uma à outra; por ser uma existência condicionada, a existência humana seria impossível sem coisas, e estas seriam um

¹⁷ Thomas Hobbes, no capítulo XXIV do *Leviatã*, já defendia essa ideia, posteriormente desenvolvida por Adam Smith (1776), ao afirmar que o trabalho humano também era uma mercadoria negociável em vista de um lucro como qualquer outra.

amontoado de artigos desconectados, um não-mundo, se não fossem os condicionantes da existência humana (ARENDR, 2013, p. 11).

Trabalhar é, então, próprio e inerente à condição humana, à sua força e vigor, que não se esgota após produzir sua existência e subsistência, mas se perpetua em força excedente de produção, levando à reprodução do trabalho e, conseqüentemente, da vida.

Assim, todo o produto gerado pelo trabalho é destinado a manter o *“processo da vida humana, e esse consumo, regenerando o processo vital, produz – ou antes, reproduz, nova ‘força de trabalho’ de que o corpo necessita para o seu posterior sustento.”* (ARENDR, 2013, p. 122, grifo nosso) O trabalho assume natureza interminável, nesse contexto, por ser próprio da condição humana.

Como se verá mais adiante, algumas sociedades, no entanto, acabaram por se apropriar não apenas do trabalho humano, quando o homem vende a sua força de trabalho em troca de remuneração, como também da vida do ser humano que trabalha, quando, então, fica obrigado a produzir o trabalho por si e por quem o aprisiona.

O homem compelido à escravidão sofre a maior de todas as agressões, não apenas pela restrição à liberdade, mas pelo rompimento natural do ciclo do trabalho que deveria, ao ser produzido, propiciar-lhe condições de existência e de manutenção digna no mundo.

O homem privado do trabalho, desempregado, em que pese não tenha sua liberdade restrita, não exerce, de forma plena, sua condição humana.

Nas sociedades modernas, aquele que vende a sua força de trabalho, em troca de salário, mesmo que em liberdade, experimenta também a cobrança excessiva pela produtividade, pela especialidade, pela qualificação, e, assim, acaba ficando prisioneiro do corpo que trabalha, restrito a satisfazer necessidades que, antes, não faziam parte do seu ciclo natural de vida.

1.2 O trabalho e o desemprego no mundo globalizado

A Era Moderna¹⁸ foi caracterizada por profundas transformações tecnológicas. A primeira delas ocorreu com a invenção da máquina a vapor e a utilização de carvão como fonte de energia, processo que desencadeou a Primeira Revolução Industrial (1760 – 1860). As Revoluções do final do século XVIII¹⁹ permitiram, nesse contexto, profundas alterações na estrutura e na ordem do valor trabalho.

É no bojo destas transformações revolucionárias que apareceram novos instrumentos agrícolas, novos bens manufaturados e novas formas de produção que tornaram estas sociedades completamente diferentes das anteriores, a começar pelo fato destas serem, pela primeira vez na história, sociedades crescentemente urbanas e não mais rurais (ANTUNES, 2011, p. 23).

A Segunda Revolução Industrial (1860-1900) caracteriza-se pelo uso da eletricidade como nova forma de energia, o que conduziu à alteração de todo o processo produtivo, diante das necessidades industriais e fabris que se apresentavam à época, passando a ser agregado e unificado. A manufatura, então, era produzida em um único processo, na “esteira rolante” da fábrica.

Em que pese os avanços alcançados, o cenário que se apresentou, em seguida, acabou contribuindo para o aprofundamento e para a instalação de problemas e conflitos entre os atores da relação laboral.

A ordem contratual que se impôs por meio do arrendamento da força de trabalho, deixa de expressar uma relação de direitos, sendo, unicamente, uma relação de forças opostas uma vez que ratifica a hegemonia do empregador, obrigado a comprometer-se com a urgência a qualquer preço, posto que a venda da força de trabalho é seu único meio de sobrevivência (CASTEL, 2012, p. 72).

¹⁸ Entendida no período histórico do século XVI ao XVII.

¹⁹ Revolução Francesa (1789) e Revolução Inglesa ou Industrial (1760 – 1860).

O capitalismo experimentou com o modelo keynesiano²⁰, um longo período de acumulação de capitais que teve como ápice o Fordismo²¹: sistema de gestão empresarial adotado ao longo do século XX, que simplificou e agilizou o treinamento da mão de obra, mesmo não qualificada, inovando a produção industrial pela rotinização do processo produtivo, permitindo, assim, o incessante incremento da produtividade do trabalho e a geração massiva de mercadorias, independente da demanda. A atividade laborativa era transformada em um processo mecânico e repetitivo, vazio de sentido e valorização, o que acabava por destituir o operário de qualquer participação na organização do processo do trabalho.

Nessa concepção gerencial, predominava a integração entre as empresas matriz e filial, de maneira que fosse garantida a uniformidade de procedimentos e na produção dos componentes, assim como a rapidez no atendimento da demanda.

No entanto, a partir dos anos 70, esse modelo de gestão entrou em colapso por vários fatores: a intensa concorrência interempresarial, a incapacidade de responder à diminuição do consumo que se acentuava, à medida **que** postos de trabalho iam sendo reduzidos com a chamada Terceira Revolução Tecnológica²², e, por fim, as condições macropolíticas desfavoráveis enfrentadas pelo Estado do Bem-Estar Social.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal,

²⁰ Também conhecido como Teoria neoclássica intervencionista que defende uma política pública apta a garantir o equilíbrio, a estabilidade e o crescimento econômico, assegurando o ganho empresarial em face da combinação de fatores como a expansão do mercado, a renovação tecnológica e o financiamento a custo razoável, tudo permitindo a contrapartida empresarial e de todo o conjunto de sistema, no sentido de assegurar a participação consistente dos trabalhadores nos benefícios conquistados pelo sistema econômico. Propõe assim um ciclo de crescimento e distribuição de renda à base do emprego e da correspondente retribuição material e cultural assegurada a ele (DELGADO, 2006).

²¹ O empresário do setor automobilístico Henry Ford incorporou, em 1913, as técnicas desenvolvidas pelo engenheiro norte americano Frederick Taylor (1856-1915), na produção de seu veículo modelo T, consolidando um novo sistema de gestão de força de trabalho e de estruturação do próprio empreendimento produtivo capitalista (DELGADO, 2006).

²² Segundo Singer (1998), a Terceira Revolução traz consigo o acelerado aumento da produtividade do trabalho, sobretudo dos que recolhem, processam, transmitem e arquivam informações. Afirma que seu processo ainda está em curso nos dias atuais o que impede a previsão de seus possíveis desdobramentos a médio e longo prazo. “Além da substituição do trabalho humano pelo computador, parece provável a crescente transferência de uma série de operações das mãos de funcionários que atendem ao público para o próprio usuário. É a difusão do autosserviço facilitado pelo emprego universal do microcomputador” (SINGER, 1998, p. 17).

da qual a era Thatcher – Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2009, p. 33).

A reestruturação empresarial iniciou-se, então, com a mudança do modelo de gestão e da força de trabalho, representada, principalmente, pelo Toyotismo²³, que, sinteticamente, visava a aumentar a produtividade do trabalho e a garantir a adaptabilidade da empresa a contextos de alta competitividade, no sistema econômico e de insuficiente demanda, no mercado consumidor, adaptando a produção à crise que se instalava.

O modelo de verticalização empresarial cedeu espaço à subcontratação de empresas, às quais foram delegadas tarefas instrumentais para a consecução do produto final da empresa principal. Nasceu, assim, a noção de empresa enxuta, centrada, apenas, no exercício de atividades essenciais ao seu objetivo principal, transferindo a empresas menores, subcontratadas, as atividades-meio ou outras atividades secundárias, mas necessárias ao desenvolvimento da atividade-fim.

O Toyotismo desencadeou a redução econômica do valor do trabalho, pregando a multifuncionalidade do trabalhador, que passou a agregar várias funções, simultaneamente, assim como a redução de estoques, uma vez que ajustou a produção a mais próxima necessidade do mercado consumidor²⁴.

Todas essas mudanças no sistema produtivo desencadearam uma série de consequências gravosas no mundo do trabalho: desregulamentação dos direitos trabalhistas, fragmentação no interior da classe trabalhadora, precarização e terceirização do trabalho, “destruição do sindicalismo de classe e sua conversão num sindicalismo dócil, de parceria (partnership), ou mesmo em um ‘sindicalismo de empresa’” (ANTUNES, 2009, p. 55).

²³ Desenvolvido na década de 70 pelo Vice-presidente da empresa japonesa Toyota, engenheiro Taiichi Ohno.

²⁴ Doutrinariamente conhecida como Produção “Just in Time” ou “estoque zero”.

Nas décadas seguintes, com a aproximação dos mercados pela globalização²⁵, foram engendrados, pelo capitalismo, meios para dissimular a precariedade do trabalho, presente nas relações de produção vividas: jornadas flexíveis, contratos pré-determinados de trabalho e cadeias organizacionais complexas, o que dificulta a responsabilização direta do empregador, como ocorre nas terceirizações, aliadas à liberalização do comércio internacional e à expansão do investimento estrangeiro, que acirraram, ainda mais, a competitividade, focada na busca do lucro a qualquer custo, facilitando a manutenção da dinâmica de mercado, centrada na concentração de renda e de riqueza.

Portanto, vê-se que o conjunto das mudanças políticas, econômicas e sociais surgidas com a crise dos anos 1970 revolucionou as estruturas de emprego e reduziu o trabalho ligado à produção e aos serviços intermediários a um mínimo. Neste mundo da dominância financeira, da ideologia neoliberal e do Estado em retração, o avançado desenvolvimento da divisão social do trabalho liberou enormes contingentes de trabalhadores da obrigação de produzir a subsistência material da sociedade, resultando em aumento do desemprego e em inchaço dos serviços finais (ANTUNES, 2011, p. 111).

Atualmente, o conceito de globalização vem sendo resignificado em decorrência, principalmente, das transformações institucionais, políticas, organizacionais, comerciais, financeiras e tecnológicas, ocorridas a partir da década de 70, que proporcionaram o surgimento do debate sobre a utilização e o alcance da economia de mercado nos Estados globalizados, uma vez que muitos não conseguem desatrelar o progresso econômico.

Reconhecer essa premissa não minimiza, no entanto, a importância de outras instituições porque as conquistas do mercado são altamente influenciadas por políticas públicas que podem modificar, sobremaneira, o resultado das relações econômicas locais e globais (SEN; KLIKSBURG, 2010), como, por exemplo, políticas distributivas de renda, de que é exemplo o próprio Programa Seguro-Desemprego, que será analisado em capítulo posterior, e políticas inclusivas de educação e de capacitação técnica.

²⁵ A globalização, na concepção de Santos (2002), é entendida como o conjunto de relações sociais que transformam e intensificam as interações transnacionais por meio de práticas realizadas entre Estados, sejam práticas capitalistas globais, ou práticas sociais e culturais transnacionais.

Se a globalização intensifica e aproxima mercados, por um lado, por outro, atribui-se-lhe o surgimento do desemprego estrutural, por fragilizar as relações de trabalho daqueles que fabricavam as peças e as unidades que passam a ser importadas de outros países. “O ‘desemprego estrutural’ ocorre porque os que são vítimas da desindustrialização, em geral, não têm pronto acesso aos novos postos de trabalho” (SINGER, 1998, p. 23).

Diante das economias globalizadas, portanto, nas quais são constituídas novas formas produtivas, verifica-se também o aumento da mão de obra ociosa, comumente vinculada ao ciclo vicioso da pobreza e da exclusão social, privilegiando-se, com isso, o fenômeno do desemprego na economia global (PORCHMANN, 2012, p. 78).

A fim de se entender melhor o desemprego, faz-se necessário, previamente, dar alguns esclarecimentos. Todo Estado possui um contingente de pessoas aptas a desenvolver atividades produtivas, que, no Brasil, corresponde à População Economicamente Ativa – PEA. No entanto, apenas uma parte é, de fato, inserida no contexto produtivo em face das exigências do processo de acumulação de capital, gerando, assim, um excedente da população ativa que se encontra em situação de desemprego aberto. Existem, ainda, outras variáveis:

Em síntese, o desemprego aberto, que corresponde aos trabalhadores que procuram ativamente por uma ocupação, estando em condições de exercê-la imediatamente e sem desenvolver qualquer atividade laboral, indica o grau de concorrência no interior do mercado de trabalho em torno do acesso às vagas existentes. O subemprego e outras formas de sobrevivência respondem pela parte menos visível do excedente de mão de obra porque envolvem os trabalhadores que fazem “bicos” para sobreviver e também procuram por trabalho, assim como aqueles que deixam de buscar uma colocação por força de um mercado de trabalho extremamente desfavorável (desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento) (PORCHMANN, 2012, p. 78).

Vale ressaltar que identificar o desemprego no Brasil não é tarefa fácil, principalmente, porque não há homogeneidade na literatura, nem sequer nas metodologias adotadas pelos diversos órgãos responsáveis por sua medição.²⁶ Em

²⁶ À título de exemplificação, três órgãos distintos propõem-se a medir o desemprego no Brasil, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, por meio da pesquisa de Emprego e Desemprego e o SINE, por meio da Pesquisa Mensal de Ocupação e Desocupação.

que pese a dificuldade apresentada, nacionalmente, considera-se como desempregado unicamente aquele trabalhador que, durante o período da pesquisa que estiver sendo realizada, estando apto ao exercício imediato de uma vaga, tenha procurado emprego e não tenha conseguido, nem por uma hora sequer, exercer sua atividade.²⁷

Desse modo, se, durante o período avaliado, o trabalhador, conseguiu qualquer atividade laborativa por, no mínimo, 1 (uma) hora (lavar um carro, passar roupa, limpar uma casa, etc.), passa a ser considerado como ocupado, e não desempregado, o que torna todos os dados publicados sobre o desemprego, no mínimo, tímidos, diante da real situação que se precisa enfrentar nos dias atuais.

Estabelecer o limiar entre emprego, subemprego e desemprego deve ser prioridade dos governos para que as políticas públicas de incentivo ao emprego ou de combate ao desemprego ou, ainda, as que visem os dois vieses, como o Programa Seguro-Desemprego aqui estudado, possam, de fato, alcançar os fins pretendidos e promover a inserção desse excedente sem trabalho.

Sob outra perspectiva, se o emprego é concebido como fruto de um contrato pelo qual o empregador compra a força de trabalho ou a capacidade de produzir do empregado, o trabalho assalariado continua ocupando um lugar de destaque na sociedade contemporânea, embora as novas formas de trabalho passem a exigir uma maior mobilização e comprometimento dos trabalhadores.

Antunes (2009) conceitua a classe trabalhadora, hoje, como a “classe-que-vive-do-trabalho”, englobando todos aqueles que vendem sua força de trabalho em troca de salário: proletariado industrial²⁸ e rural e os assalariados do setor de serviços; incorpora também os trabalhadores precarizados, terceirizados, os da economia informal e os trabalhadores desempregados, “expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital” (ANTUNES, 2009, p. 104). Exclui, por conseguinte, os gestores do capital, os que detêm o controle do processo de trabalho, aqueles que vivem de especulação e de juros, bem como os pequenos empresários e a pequena burguesia urbana e rural proprietária.

²⁷ Para maiores informações, ler Porchmann (2012, p. 101).

²⁸ Para Antunes (2009), o “proletariado industrial” é aquele que cria, diretamente, mais-valia e participa, diretamente, do processo de valorização do capital e a “classe trabalhadora” engloba, tanto o proletariado industrial como o conjunto dos assalariados que vendem a sua força de trabalho (ANTUNES, 2009, p. 103).

O trabalho assume natureza tão fundamental que as receitas provenientes de trabalho assalariado, especificamente, apresentam-se como a mais importante fonte de renda do homem, representando $\frac{3}{4}$ (três quartos) do orçamento familiar. A maior parte da desigualdade calculada sobre a renda é determinada pela distribuição da renda do trabalho, tanto que, regionalmente, a média índice de Gini²⁹ dos rendimentos simples de empregados é semelhante à da renda *per capita*, embora diferentes situações sejam observadas, por país, na relação entre o grau de concentração de ambas as variáveis.

Nessa perspectiva, o desemprego, oriundo da intensificação das práticas de mercados globalizados, não possui, exclusivamente, o condão de aumentar o número total de pessoas sem ocupação, e de contribuir, diretamente, para o crescimento da taxa de pobreza de determinado país, mas implica, sobremaneira, a fragmentação do mercado que se torna inóspito para quem precisa vender, tradicionalmente, sua força de trabalho.

Para Singer (1998, p. 32), no conceito de ocupação está compreendida qualquer atividade que proporcione sustento a quem a exerce. Nesse sentido, o emprego, na sua forma assalariada, é um tipo de ocupação que embora mais frequente, não é única. O autor ressalta para o risco de se entender que a falta de ocupação é, especificamente, uma situação de desemprego para a qual fica presumido que a maneira única do homem manter sua subsistência é vender sua capacidade de produção ao capital.

Essa assertiva é arriscada, principalmente por desconsiderar as múltiplas formas de atividade autônoma e rentável praticadas na sociedade, que se encontram, inclusive, em crescimento, na medida em que o capital contém seu ritmo de acumulação e, tendencialmente, reduz o volume de força de trabalho que emprega.

Os novos postos de trabalho, as novas formas de ocupação, derivadas das transformações tecnológicas e da divisão internacional do trabalho, não permitem ao trabalhador o gozo e o usufruto das garantias e das compensações decorrentes dos

²⁹ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Representa a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e os dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (podendo apressar-se também como zero a cem) no qual o valor zero representa a situação de igualdade e o valor um (ou cem) se encontra no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBUTTEL, 2014, não paginado).

contratos de trabalho, razão pela qual, muitas vezes, ao se tratar do desemprego, mais adequado seria concebê-lo como fruto dessa precarização do trabalho contemporâneo, porque nele se insere, tanto o alijamento de expansiva parcela de trabalhadores do usufruto de direitos legalmente reconhecidos, como também a manutenção de um número considerável de pessoas não mais enquadradas no trabalho formal.

Nesta fase do capital, caracterizada pelo *desemprego estrutural*, pela redução e precarização das condições de trabalho, evidencia-se a existência de uma materialidade adversa aos trabalhadores, um solo social que constrange ainda mais o afloramento de uma subjetividade autêntica. Múltiplas fetichizações e reificações poluem e permeiam o mundo do trabalho, com repercussões enormes na vida *fora do trabalho*, na esfera da reprodução societal, onde o consumo de mercadorias, materiais ou imateriais, também está em enorme medida estruturado pelo capital (ANTUNES, 2009, p. 130-131).

Assim, tanto a exclusão, como a inclusão injusta, por meio da criação de postos de ocupação e não de emprego, condenam o homem à impossibilidade de realizar seu conjunto de capacidades por meio do exercício de seus funcionamentos relacionados ao labor, que deveria escolher como forma de alcançar seu pleno desenvolvimento humano, o que restará aprofundado em capítulo posterior.

Nesse contexto, é relevante compreender o conceito de exclusão social como a somatória de todos esses cenários, o que evidencia a necessidade de inserção daqueles indivíduos retirados do mercado de trabalho formal, seja porque não possuíam educação ou qualificação técnica suficientes para a nova formatação das relações laborais, seja porque a desigualdade ou a pobreza os impediram de desenvolver as capacidades necessárias para a manutenção da relação de emprego.

Para que se possa, então, empregar, corretamente, os conceitos de desemprego e de exclusão social, bem como absorver a constatação de que o mundo do trabalho vem sofrendo profundas transformações, primeiramente, é necessário que se amplie a noção da classe trabalhadora contemporânea, adotando-se o conceito anteriormente descrito.

Assim, a classe trabalhadora assume, no contexto do capitalismo atual, uma dimensão transnacionalizada, com a ampliação de sua formatação local, regional e

nacional para a sua adequação à cadeia produtiva cada vez mais internacionalizada (ANTUNES, 2009, p. 115).

Esse cenário, com todas as suas nuances, da classe obreira e da transnacionalização do capital, acaba por acentuar a estratificação e a fragmentação do trabalho, que se torna mais complexo e intenso em suas formas e processos constitutivos.

A classe trabalhadora, heterogênea em decorrência da fragmentação e da complexidade do trabalho, acaba por não receber, devidamente, a tutela estatal quanto ao gozo de direitos fundamentais e principalmente, quanto à viabilidade de seu desenvolvimento humano. Além disso, é uma classe desprovida, também, em sua essência, de sentido:

Em conformidade com o caráter destrutivo do capital, pelo qual relações metabólicas sob controle do capital não só degradam a natureza, levando o mundo à beira da catástrofe ambiental, como também precarizam a força humana que trabalha, desempregando ou subempregando-a, além de intensificar os níveis de exploração (ANTUNES, 2009, p. 203).

Assim, para que se possa assegurar o desenvolvimento includente³⁰, deve-se, também, postular a consolidação do processo de globalização de forma inclusiva, instituindo uma ordem econômica baseada no princípio de tratamento desigual aos desiguais, promovendo o comércio justo, incrementando o fluxo da assistência pública destituída de compromissos implícitos e transformando a ciência e a tecnologia em bens públicos.

Um dos maiores desafios da atualidade traduz-se, dessa forma, na reconciliação dos interesses finalísticos do crescimento econômico, agregada ao aumento da produtividade do trabalho, com o imperativo de oportunizar trabalho decente a todos.

Por fim, o mercado de trabalho não deve ser compreendido como meio exclusivo para o aumento da eficiência econômica; deve-se permitir a construção de um meio de integração social para que seja garantido o funcionamento do mercado aliado à satisfação de premissas morais, tais como a justiça, o sentido e a igualdade.

³⁰ Sachs (2008, p. 64) defende que o desenvolvimento includente se opõe ao padrão clássico de crescimento econômico, requerendo a garantia do exercício de direitos civis, cívicos e políticos base da democracia que possui valor verdadeiramente fundamental.

Consoante dados da CEPAL (2012), o emprego assumiu uma condição favorável na América Latina, nos últimos anos. Em 2011, a taxa do desemprego médio reduziu de 7,3% (sete inteiros e três décimos percentuais) para 6,7% (seis inteiros e sete décimos percentuais), em comparação com o ano anterior, mantendo-se a tendência de redução desde 2002. Desde 1990, os países da América Latina não vivenciam taxas menores que 8% (oito por cento). Esses dados reforçam que o emprego é vetor de inserção do homem em um processo de desenvolvimento econômico e que, de fato, muitos países têm fortalecido suas economias por meio de incrementos do setor produtivo e de serviços, como forma de estímulo e alcance de índices satisfatórios na economia mundial.

No entanto, as relações de trabalho existentes e experimentadas pela maior parte da população, na atualidade, dispensam, em parte, a justificativa única do aumento de eficiência, eficácia ou utilidade, exigindo, em especial, essa justa integração social, como forma de minimizar as relações de sofrimento, de indiferença e de apatia e proporcionar trabalho decente e justo, o que, como se verá adiante, precisa ser resgatado em relação aos trabalhadores em condições análogas às de escravo.

1.3 O Trabalho Decente

O trabalho decente foi regulamentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em diversos artigos. Posteriormente, a Organização Internacional do Trabalho também convencionou sobre o tema, estando em vigor as Convenções ns. 87 e 98 sobre a liberdade sindical; 27 e 105, sobre a proibição do trabalho forçado; 138 e 182, sobre a proibição e a eliminação do trabalho infantil; 100 e 101, sobre a proibição de discriminação de qualquer natureza.

Em 19 de dezembro de 1966, foi firmado, na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³¹, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, e vigente desde 24 de abril do mesmo ano, do qual se extrai o conceito de trabalho decente globalmente aceito.

Feliciano (2013) explica que, para a Organização Internacional do Trabalho, trabalho decente é o que paga adequada remuneração, é realizado em condições de liberdade, equidade e segurança, além de ser capaz de garantir uma vida digna. “Logo, é trabalho decente, entre outras coisas, aquele escoimado de toda forma de discriminação de gênero ou de exploração infantil.” (FELICIANO. 2013, p. 30).

É importante ressaltar que, seja nas convenções da OIT³², na Declaração de Direitos Humanos ou no Pacto Internacional, os direitos elencados devem ser entendidos como garantias mínimas, uma vez que não incluem, por exemplo, disposições sobre a saúde do trabalhador, as quais, entretanto, devem ser observadas.

Esse conjunto mínimo de direitos garantidos aos trabalhadores é descrito por Brito Filho (2010, p. 43):

³¹ Embora extenso, entendo prudente destacar para o leitor dois artigos do Pacto que, justamente, representam esse conjunto mínimo dos direitos do homem-trabalhador. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

Art. 6º - 1. Os Estados-Parte do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito. 2. As medidas que cada Estado-Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

Art. 7º - Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:
i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores as dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual.
ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;

b) A Segurança e a higiene do trabalho;

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

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

³² A Organização Internacional do Trabalho foi criada pela Conferência da Paz após a assinatura do Tratado de Versalhes em 1930, possui personalidade jurídica de direito público internacional, de caráter permanente e integra o sistema das Nações Unidas, compostos por Estados que se obrigam a cumprir as convenções que ratificam (BOCHENEK, 2010).

É composto do direito do trabalho, principal meio de sobrevivência daqueles que, despossuídos de capital, vendem sua força de trabalho; da liberdade de escolha do trabalho e, uma vez obtido o emprego, do direito de nele encontrar condições justas, tanto no tocante à remuneração como no que diz respeito ao limite de horas trabalhadas e períodos de repouso. Garante ainda o direito dos trabalhadores de se unirem em associação, com o objetivo de defesa de seus interesses.

A fim de que o conceito sobre o trabalho decente não reste vago ou impreciso, relaciona-se, em seguida, um conjunto de direitos mínimos do trabalhador contemporâneo, desde já se salientando, que se trata, meramente, de um recurso didático, e não de um fim em si mesmo.

Todo cidadão possui direito ao trabalho, sendo dever do Estado, como visto anteriormente, não de forma exclusiva, uma vez que pode firmar parcerias com outros atores sociais, proporcionar condições para que possa desempenhar uma ocupação que lhe permita sobreviver dignamente ao lado da família que constituir. Ademais, garantido o trabalho, todo trabalhador, de acordo com as normas legais aplicáveis a cada caso, deve possuir liberdade de escolha, não somente do tipo de atividade a ser desenvolvida, como também das condições sob as quais deve ser desempenhado, sendo abolida, nessa perspectiva, qualquer forma de trabalho não espontâneo.

Toda forma de discriminação deve ser rechaçada, devendo o trabalho ser proporcionado, com equidade, de acordo com as habilidades de todos os trabalhadores. Assim, deve prevalecer a igualdade de oportunidades, de trabalho e de qualificação, independentemente de idade, gênero, raça, etc., para que todos possam desenvolver suas capacidades laborais.

É importante ressaltar que a igualdade de oportunidades deve ser assegurada, indistintamente, aos trabalhadores em idade legal, devendo ser vedada a execução do trabalho infantil, competindo ao Estado o desafio de, não só fiscalizar, mas, principalmente, de coibir a sua exploração, proporcionando meios eficazes para a sua completa erradicação.

Todo trabalhador deve ter direito, também, ao meio ambiente de trabalho saudável, de forma que sua saúde seja preservada, razão pela qual as condições de trabalho devem priorizar a sua salubridade e a sua segurança.

Nenhum trabalho deve ser desempenhado sem uma remuneração justa; nesse sentido, a contraprestação recebida pelo trabalhador deve ser não apenas

equivalente aos serviços prestados por ele, mas também, suficiente para suprir a sua manutenção e a da família que constituir permitindo que escolha a vida que valorize.

Dados da CEPAL (2012) informam que, na América Latina, a ocupação em trabalho não remunerados representou, em 2011, quase 17% (dezessete por cento) das pessoas que vivem na margem da indigência, sendo este percentual bastante elevado quando comparado com outros níveis econômicos: 8% (oito por cento) dos pobres não indigentes, 5% (cinco por cento) das pessoas vulneráveis e 3% (três por cento), dos que vivem acima da faixa de pobreza.

Resta evidente que, quanto mais miserável o homem, menos deterá de condições mínimas de subsistência e, portanto, mais se tornará apto a desempenhar qualquer função laboral, sem a percepção de nenhuma renda.

Alie-se à questão remuneratória a própria proteção contra o desemprego e outros riscos sociais, como a falta de ocupação, razão pela qual deve ser fortalecida a seguridade social do trabalhador, a fim de garantir sua proteção contra os riscos que, por desventura, venham a diminuir ou cercear sua capacidade laborativa ou produtiva, impedindo sua subsistência.

Da mesma forma, todo trabalho deve ser proporcionado por meio de condições justas, a exemplo da duração das jornadas de trabalho, com resguardo de períodos de repouso entre elas, o que, em regra, é descumprido pelos tomadores de serviços. A questão do tempo hoje, não envolve, tão somente, a jornada em si, mas a vida dos indivíduos, pois o trabalho demanda seu tempo mesmo quando não se encontram, fisicamente, nas dependências da empresa. É o caso dos telefones funcionais, *e-mails* corporativos, sobreavisos, vendas *on-line* e teleconferências, dentre outros, tão comuns nas rotinas de trabalhadores.

Na luta pela redução da jornada (ou do tempo) pode-se *articular* efetivamente tanto a ação contra algumas das formas de opressão e exploração do trabalho como também às formas contemporâneas do *estranhamento*, que se realizam fora do mundo produtivo, na esfera do consumo material e simbólico, no espaço reprodutivo fora do trabalho (produtivo). Pode-se articular a ação contra o *controle* opressivo do capital no tempo de trabalho e contra o controle opressivo do capital no tempo de vida. (ANTUNES, 2010, p. 172).

Por fim, mas não menos importante, deve ser assegurado a todo trabalhador o direito à livre associação sindical, como forma segura de alcançar garantias mínimas de trabalho para um maior número de trabalhadores, indistintamente.

Muito mais do que reconhecer a existência desse conjunto de direitos mínimos, o desafio que se enfrenta, nos dias atuais, é garanti-los efetivamente, outorgando-lhes expressa e imediata obrigatoriedade. Contudo, o que se vê, é, na verdade, a superexploração do trabalho, entendida como:

Aquela situação fática em que o empregado é submetido a jornadas de trabalho intermináveis, laborando de domingo a domingo, sem ter sua CTPS devidamente assinada, sem receber o 13º salário, férias, horas extras, etc. Trata-se muito mais de uma relação de emprego em que o obreiro labora sem que sejam respeitadas as garantias trabalhistas básicas previstas em nosso ordenamento jurídico (SENTO-SE, 2001, p. 19).

A valorização do trabalho é a base da ordem constitucional brasileira, que reconhece a sua essencialidade como ferramenta de sustentação do ser humano, entendido, não apenas no seu aspecto individual, mas, também, como inserido na família e na sociedade.

No capitalismo ocidental, o trabalho regulamentado, em seu aspecto formal e abrangente, é a relação de emprego a qual, tipicamente, exterioriza-se pelo vínculo empregatício, de modo que o emprego é o principal vetor de inserção do trabalhador nas relações socioeconômicas do Estado, é a sua mais importante possibilidade de ter acesso ao mercado de bens e de serviços.

Por esse motivo, é inconcebível, que o Estado contemporâneo negue ao trabalhador o amplo acesso ao emprego em condições de liberdade; que não lhe garanta uma remuneração justa e adequada, em um ambiente saudável, seguro; que não lhe assegure que não seja discriminado ou sofra assédio moral; que vede o seu direito de expressão e de participação por meio de suas organizações representativas, em suma, que não o proteja socialmente.

Condenar o trabalhador a condições indignas de trabalho provoca uma desconstrução de valores humanos que atentam contra a vida, a justiça e a solidariedade. Em nome do lucro, desrespeitar direitos dos trabalhadores, utilizando-se de seus esforços físicos ou mentais, sem a justa recompensa, fere,

sobremaneira, o princípio da dignidade humana, não sendo conduta tolerada hodiernamente.

Desta forma, se faz necessário que o Estado viabilize ao cidadão o exercício de seus direitos básicos, que lhe permita desenvolver sua vida com dignidade, nesse contexto, a educação é essencial ao exercício conexo de outros direitos igualmente fundamentais³³.

A noção de trabalho decente e digno, nesse contexto, precisa ser ressignificada para que seja fortalecida, pois é justamente a ausência desse sentido que contribui para a ocorrência do trabalho escravo contemporâneo.

1.4 O trabalho escravo no Brasil

A escravidão, no Brasil, quer de índios, quer de negros, teve caráter extrativista, em todos os ciclos econômicos experimentados: pau-brasil, café, ouro e borracha, dentre outros, pois a força matriz da produção era a exploração do homem como objeto de seus senhores.

Na sociedade escravocrata brasileira, a relação estabelecida foi baseada na coação não econômica, não contratual, nos castigos físicos e no cerceamento de liberdades pessoais. Não havia, desta forma, o aproveitamento racional da mão de obra escrava, uma vez que o objetivo era, unicamente, manter a autoridade sobre o trabalho.

Nesse contexto, a relação básica de produção é, nitidamente, uma relação de dominação e a grande massa humana envolvida na base dessa produção, os escravos, eram agentes dissociados do movimento de circulação de mercadorias, o que fragilizava o mercado de trabalho interno.

Mesmo com o advento do movimento abolicionista que culminou, em 1888, com a publicação da Lei Áurea, a abolição, no Brasil, foi um ato meramente formal; na prática, a escravidão permaneceu na sociedade brasileira, de maneira que, mesmo livres, passaram a enfrentar dificuldades de ingresso no mercado de

³³ Sachs defende a existência de um valor instrumental com respeito à empregabilidade. Porém, a educação é condição necessária, mas não suficiente, para se ter acesso a um trabalho decente. Deve vir junto com um pacote de políticas públicas de desenvolvimento, mesmo que alguns prefiram apresentá-las como uma panaceia. Um dos paradoxos que prevalecem hoje é o desemprego maciço de adultos, existindo, lado a lado, com o intolerável fenômeno do trabalho infantil. (SACHS, 2008, p. 40)

trabalho assalariado, que os forçavam a continuar trabalhando para os seus antigos senhores por uma renda mínima ou apenas por moradia e alimentação.

A baixa qualificação profissional, que dificultava o ingresso dessa nova mão de obra no mercado de trabalho urbano, aliada ao modelo de propriedade privada do Brasil, baseado nos grandes latifúndios e a incipiente tutela estatal sobre as relações campesinas, foram os pontos iniciais determinantes para a verificação do trabalho escravo, mesmo o existente nos dias atuais.

O mercado de trabalho continuou, assim, a pautar-se na economia sem assalariamento, na qual as clivagens de classe e de raça eram determinantes.

A remuneração do trabalhador livre era definida institucionalmente, de acordo com as especificidades de cada ocupação, prática ou costume local, e não pelo mercado, pela disponibilidade da mão de obra ou pela rentabilidade da produção.

No campo, os trabalhadores pobres relacionavam-se, por dependência, a um trabalho regular e disciplinado com um fazendeiro ou patrão, sendo a diferença básica da condição escrava a liberdade, vez que trabalhavam por comida, moradia e segurança, ou seja, pela sua subsistência mínima.

Analisando, especificamente, o Estado do Pará, Mesquita (2013, p. 114) aduz que:

Em especial nos empreendimentos agropecuários, que constituíram a onda de ocupação da fronteira, perseverou a lógica capitalista de empreendimentos intensivos em capital, ou com elevado montante relativo de capital constante, uma vez que os empreendimentos foram financiados por taxas de juros próximas a zero e pela possibilidade de utilizar o trabalho forçado. A ocupação econômica ocorreu por meio de uma estratégia na qual os grupos empresariais puderam justapor práticas de incentivos fiscais e créditos subsidiados, associadas à construção de uma economia moderna, com a utilização de trabalho forçado, formas arcaicas de organização do trabalho, elevando sua taxa de lucro. Ratificou-se dessa maneira, no âmbito dessa expansão capitalista, a manutenção, ao invés da transformação, de valores patriarcais, autoritários, predatórios e de formas arcaicas de exploração do trabalho. A expansão do capitalismo brasileiro mostra esse traço de forma persistente e consistente em diferentes contextos.

Nesse contexto no qual as relações sociais e laborais, que hoje se apresentam, começaram a ser constituídas: a abundância de terras férteis, a ausência de regulamentação e de proteção estatal, o escasso mercado de trabalho,

a parca movimentação de mercadorias e o trabalho de autossustentação foram o cenário para que se mantivesse a relação de dominação entre ricos e pobres.

Essa relação de dependência garantia a contínua oferta de trabalho que, voltada para o autoconsumo e para um “chão de terra” como moradia, perpetuava a escravidão, transformando sua natureza jurídica para uma natureza, substancialmente, sociológica.

As relações de propriedade e de dominação, o coronelismo, os modos precários de assalariamento, aliados à impunidade patriarcal foram determinantes à manutenção das estruturas de poder, à subjugação do trabalho e à estratificação das classes sociais.

Mesmo com a ascensão dos centros urbanos e sua industrialização, muitas ocupações e tarefas continuaram imbuídas desse sentimento coeso entre os homens. “Estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa-grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes” (HOLANDA, 2013, p. 87).

O Panorama Social da América Latina – 2012, elaborado pela CEPAL (2012), revela que os países mais pobres caracterizam-se por possuírem os maiores percentuais de ruralidade, ou seja, a maioria da população ainda habita o meio rural. Nesses países, 47% (quarenta e sete por cento) da população encontra-se no meio rural, enquanto nos países mais ricos, o índice é de 8% (oito por cento).

A associação da pobreza com o meio rural está evidenciada, também, quando, seja nos países pobres ou nos países de baixa pobreza, as pessoas na condição de indigência são encontradas, em sua maioria, no meio rural.

A exemplo do Brasil, mais especificamente do Pará, que é um Estado no qual esse cenário é bem típico, os centros mais afastados dos urbanos são, justamente, os mais carecedores de serviços públicos básicos: saúde, educação e oportunidades de emprego. Aqueles que conseguem migrar para os municípios mais desenvolvidos buscam melhores condições de vida, apostando em oportunidades de emprego mais satisfatórias no quesito renda, o que nem sempre é alcançado.

O MTE forneceu, por meio de correio eletrônico, informações gerais, que se encontram, na íntegra, em anexo, dos quais se extraiu a área de incidência do trabalho escravo que segue abaixo na Tabela 1:

Tabela 1 - Trabalho Escravo no Brasil por área de incidência no período de 2008 a 2013

ANO	BRASIL	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
2008	5.016	0	5.016
2009	3.707	154	3.553
2010	2.098	138	1.960
2011	2.482	544	1.938
2012	2.771	726	2.045
2013	2.766	1.347	1.419

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/MTE em anexo

Percebe-se que entre os anos de 2008 a 2013, foi apenas no ano de 2013, portanto, seis anos após, que o trabalho escravo urbano se aproximou do rural, o que demanda mais profunda análise para verificar-se se isso se deve quantitativamente à demanda pontual, ou se, o cenário do trabalho em condição análoga à de escravo, está, de fato, se reformatando socialmente por meio das novas formas urbanas.

Percebe-se, também, que em todos os anos, a maior incidência de trabalho em condições análogas à de escravo foi na zona rural do País, o que é indício de que o legado colonialista da formação do mercado de trabalho brasileiro ainda impregna a sociedade contemporânea.

A predominância do trabalho escravo em área rural também pode ser observada quando se analisa o cenário no Estado do Pará, no mesmo recorte temporal, conforme Tabela 2, abaixo:

Tabela 2 - Trabalho Escravo no Pará por área de incidência no período de 2008 a 2013

ANO	PARÁ	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
2008	811	0	811
2009	327	7	320
2010	446	0	446
2011	245	44	201
2012	566	40	526
2013	141	0	141

Fonte: Tabela da autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/MTE em anexo

No Estado do Pará, pode-se, facilmente, perceber que o trabalho em condições análogas à de escravo, na zona urbana, ainda não é típico, o que deriva do próprio processo de colonização que o Estado experimentou baseado na extração de matérias-primas, fundado em grandes propriedades rurais, cultivadas por uma população tipicamente pobre e remanescente da estrutura patriarcal vivida no período colonial.

Some-se a isso, o fato de que o Pará, em virtude de projetos econômicos³⁴ federais, sempre recebeu imigrantes de outros pontos do País, principalmente do Nordeste e do Centro-Oeste, em busca de riqueza e terra farta, sem que houvessem estruturas socioeconômicas apropriadas para os receber, nem mercado de trabalho capaz de inserir os retirantes recém-chegados.

Vale ressaltar que, além da incidência predominar na zona rural, nem mesmo os pontuais resgates de trabalhadores da zona urbana, se deram em municípios tipicamente urbanos, nem nos mais desenvolvidos do Estado. As ações de fiscalização empreendidas pelo MTE no combate ao trabalho escravo concentraram-se em municípios com desenvolvimento econômico pautado nos agronegócios, localizados no interior, em áreas distantes dos centros urbanos, nos quais, muitas vezes o Estado não se faz presente e não garante os direitos básicos como saúde, educação, saneamento. São, precisamente, estes nos quais há a maior incidência de trabalho escravo consoante se verifica na Tabela 3 abaixo:

³⁴ Os grandes projetos na Amazônia foram os responsáveis também pelo seu povoamento e ocupação do solo urbano desde a década de 50. São exemplos de projetos econômicos dessa natureza; a) o projeto Carajás no sudeste do Pará (ferro), b) projeto Porto Trombetas no noroeste do Pará (alumínio), c) projeto Rondônia (estanho) e d) projeto Jari (caulim e ouro). (LINK. 2009) http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/aulas/6link-volker/palestra-VL-09.pdf

Tabela 3 - Municípios de maior incidência de Trabalho Escravo no Pará no período de 2008 a 2013

MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
ABEL FIGUEIREDO	19	15	21	22	0	0	77
ÁGUA AZUL DO NORTE	26	0	47	13	0	0	86
ALTAMIRA	0	0	7	0	72	0	79
GOIANÉSIA DO PARÁ	38	36	27	19	1	0	121
ITUPIRANGA	6	29	33	0	15	2	85
MARABÁ	32	34	2	10	161	6	245
NOVO REPARTIMENTO	8	15	16	20	15	3	77
OURILÂNDIA DO NORTE	7	16	47	4	0	0	74
PACAJÁ	3	4	0	31	50	8	96
PARAGOMINAS	91	18	0	11	0	0	120
RONDON DO PARÁ	77	14	83	0	0	9	183
SÃO FÉLIX DO XINGU	117	58	76	14	26	16	307

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/MTE em anexo

À exceção de Altamira e de Marabá que, se encontram em expansão econômica, as condições de vulnerabilidade do trabalhador rural perpetuam-se, só havendo trabalho decente e rentável, principalmente, no serviço público ou no comércio³⁵. Quem, efetivamente, trabalha nas propriedades rurais ou aceita qualquer trabalho temporário por safra ou tarefa ou, já vem mantendo esse vínculo por gerações familiares, não deixando essa condição, tendo gratidão pela terra para trabalhar e pela comida que recebe para se alimentar.

Esse princípio de autoridade patriarcal, mesmo após a abolição, com o advento da República e, inclusive, nos dias de hoje, é latente em nosso país, no qual camponeses, sem escolaridade, sem oportunidades, fadigados por jornada exaustiva de trabalho, veem no empregador, não a figura do patrão, do empreendedor, mas a do pai, do mantenedor, que dá comida e teto para os abrigar.

³⁵ Informações sobre a economia dos municípios em destaque pode ser consultada no site www.cidades.ibge.gov.br.

O trabalhador desprovido de bens primários³⁶ básicos acaba, não só, vivendo de forma bastante limitada, como, inclusive, silenciosamente resignada.

Em situações de privação duradoura, as vítimas não continuam lamentosas e pesarosas todo o tempo, e muito frequentemente fazem grandes esforços para tirar prazer de pequenas dádivas e reduzir desejos pessoais a modestas – “realistas” – proporções. De fato em situações de adversidade que as vítimas são incapazes de mudar individualmente, o *raciocínio prudencial* recomendaria que as vítimas concentrassem seus desejos naquelas coisas limitadas que elas são capazes de realizar com alguma possibilidade a seu favor, em vez de infrutiferamente querer muito o que é inatingível (SEN, 2012, p. 96).

E é justamente essa relação de dominação, na qual, muitas vezes o próprio trabalhador não se entende escravizado, que o Estado, por meio de fiscalização e de repressão, vem tentando combater o trabalho escravo contemporâneo.

1.5 O trabalho escravo contemporâneo

Como já mencionado, a OIT atua no combate ao trabalho forçado, tendo editado duas convenções específicas sobre o assunto: a de número 29 e a de número 105. Ademais, realiza, em parceria com outros agentes, projetos de erradicação do trabalho escravo, exigindo o cumprimento das convenções que forem ratificadas pelos Estados-Membros.

O Brasil é signatário dessas convenções de combate ao trabalho escravo da OIT. Além disso, o ordenamento jurídico pátrio prevê, tanto dispositivos constitucionais³⁷ como várias leis infraconstitucionais³⁸, que não só regulamentam, mas tutelam, protegem e fortalecem a relação de trabalho em face do hipossuficiente.

A redução do trabalhador à condição análoga à de escravo também se encontra tipificada no Código Penal Brasileiro:

³⁶ Adota-se no presente trabalho a mesma definição de Sen (2012) para o qual, baseado em Rawls (1971), os bens primários são meios para a obtenção de quaisquer propósitos ou recursos úteis para o alcance de diferentes concepções de bem que os indivíduos possam ter (SEN, 2012, p. 136).

³⁷ CF/88: Art. 7º, I, IV, V, X, XIII, XV, XVII, XXII, etc.

³⁸ Decreto lei nº 5.452/43 (Consolidação das Leis Trabalhistas), Lei nº 5.889/73, Lei nº 8.900/1994, Lei nº 8.212/91, Lei nº 12.506/2011, etc.

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

O referido dispositivo legal, consoante Brito Filho (2006), disciplina que o trabalho em condições análogas à de escravo é considerado gênero, do qual o trabalho forçado e o trabalho em condições degradantes são espécies. Essa conceituação doutrinária é importante para a melhor percepção das relações de trabalho contemporâneas, que albergam não somente a ideia de perda da liberdade do trabalhador, mas, também e principalmente, das condições degradantes e insalubres referentes ao meio ambiente de trabalho, nas quais são obrigados a desempenhar suas atividades laborais.

A escravidão contemporânea apresenta-se, então, sob dois vértices que se imbricam: a perda da liberdade e o trabalho degradante realizado em jornadas de trabalho exaustivas, alojamentos precários, falta de infraestrutura básica, falta de equipamentos de proteção individual, maus tratos e, por vezes, sob violência física e moral.

Partindo dessa premissa, Brito Filho conceitua o trabalho em condições degradantes:

Pode-se dizer que trabalho em condições degradantes é aquele em que há a falta de garantias mínimas de saúde e segurança, além da falta de condições mínimas de trabalho, de moradia, higiene, respeito e alimentação, tudo devendo ser garantido – o que deve ser esclarecido, embora pareça claro, em conjunto; ou seja, em contrário, a falta de um desses elementos impõe o reconhecimento do trabalho em condições degradantes (BRITO FILHO, 2006, p. 132).

Faz-se necessário esclarecer que, no presente estudo adota-se a terminologia “trabalho escravo contemporâneo” sem olvidar a escravidão,

historicamente vivenciada em nosso país, mas defendendo que, em sua faceta atual, ocorre sempre que o trabalhador se encontrar completamente subjugado ao empregador, em condições degradantes de trabalho, sob latente coerção física e moral, a ponto de o manter na mesma situação de exploração.

A escravidão contemporânea será atestada³⁹ sempre que o trabalhador for submetido a jornadas de trabalho acima das estipuladas em lei, sem qualquer percepção de adicional por tempo excedente, ou a trabalhar à exaustão; quando ficar exposto a doenças endêmicas ou moléstias e contágios, bem como sofrer maus-tratos físicos e punição severa; quando não puder gozar de descanso semanal remunerado, horas vagas e lazer; quando não lhe for disponibilizada assistência médica e hospitalar; quando tiver seus documentos pessoais apreendidos ou retidos ou, até mesmo, quando há o próprio cerceamento do direito de ir e vir; quando não lhe for permitido usufruir de condições dignas de higiene, moradia, saneamento, houver ausência de água potável e de alimentação apropriada, ou mesmo quando estiver sujeito à desnutrição. Ressalta-se que as situações acima descritas não são concorrentes entre si, bastando para a caracterização do crime, a ocorrência de qualquer uma delas.

Contudo, em que pese tantos pormenores para a sua caracterização, bem como a existência de legislação específica para o reconhecimento do trabalho escravo e para a condenação dos transgressores, a impunidade ainda pode ser considerada um dos grandes entraves ao seu combate eficaz. Seja porque, de fato, os trabalhadores lesados, já tão vitimados, não ingressam em juízo, seja, porque, quando o fazem, a demora na condenação do réu, a fragilidade da capacidade probatória da parte explorada e, até mesmo, a timidez com que o Judiciário enfrenta a questão, alimenta o ciclo produtivo do trabalho escravo no país.

Em 2003, o Ministério de Trabalho e Emprego editou a Portaria nº 1.234/2003, que estabelece procedimentos para que, semestralmente, seja elaborada e encaminhada à Secretaria Especial de Direitos Humanos, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Fazenda, a relação de empregadores que submetem trabalhadores a condições degradantes de trabalho. Em 2004, foi criado, por meio

³⁹ Contribuição de BOCHENEK, 2010.

da Portaria nº 540, o cadastro de empregadores que tenham se utilizado de mão de obra escrava.

Após processo administrativo (auditoria), o empregador é incluído no cadastro e passa a ser monitorado pelo período de 02 (dois) anos, prazo em que, caso não haja reincidência do crime e após o pagamento das multas arbitradas, bem como após quitados os débitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores, seu nome será retirado do cadastro, que é atualizado a cada semestre.

Enquanto se mantiverem inclusos na “lista suja”, os empregadores, consoante a Portaria nº 1.150/2003, ficam proibidos de firmar contratos com os Fundos Constitucionais de Financiamentos e com o Banco do Brasil, cabendo referir que está sendo avaliada a impossibilidade de obterem, inclusive, o acesso a outras formas de créditos com instituições privadas.

O cadastro, que se popularizou com o nome de “ficha suja do empregador”, transformou-se, por meio de apoio da OIT e da ONG Repórter Brasil, em um sistema de busca divulgado pelo governo federal. A intenção é impor às empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo⁴⁰ a interrupção de qualquer financiamento para os empregadores cadastrados⁴¹.

Em 6 de junho de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 81/2014 que alterou o artigo 243 da Constituição da República Federativa do Brasil⁴², autorizando a expropriação da propriedade do empregador que se utilizar do trabalho escravo em meio rural, considerando-o crime hediondo, punido com a perda

⁴⁰ O Pacto não deve ser confundido com o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo que foi lançado pelo governo federal em 2003 e possui seis blocos de atuação, com 76 ações integradas por entidades governamentais e não governamentais. Por meio do plano, grupos de combate e fiscalização foram criados, o que aumentou consideravelmente o número de autuações e resgates de trabalhadores em situação de trabalho escravo. O Pacto é uma ação integrada, firmada em 2005 com a OIT, Agência Repórter Brasil e Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, pelo qual empresas, entidades representativas e organizações da sociedade civil comprometem-se a defender os direitos humanos, eliminar o trabalho escravo nas cadeias produtivas e auxiliar na inclusão no mercado de trabalho, de pessoas resgatadas de condições degradantes de trabalho.

⁴¹ Para maiores informações sobre o Cadastro, inclusive sobre seu aspecto legal: <http://reporterbrasil.org.br/escravidao_OIT.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2014.

⁴² Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.”

da gleba da terra na qual for constatada a exploração, revertendo a área ao assentamento dos colonos que nela já trabalhavam.

Em que pese a longa tramitação do processo e a versão inicial do projeto ter sido bastante alterada pela bancada ruralista,⁴³ a alteração constitucional constitui importante avanço normativo no combate ao trabalho escravo. Ressalta-se que, a Emenda Constitucional aguarda, ainda, regulamentação, o que inviabiliza sua aplicabilidade imediata⁴⁴.

De qualquer sorte, o trabalho escravo contemporâneo, embora combatido nacionalmente, ainda requer, para a sua completa extinção, políticas e planejamento de ações coordenadas e eficazes, que não apenas resgatem o trabalhador de situações de privação ou degradante, mas que o capacitem para que possa nunca mais retornar à condição de escravo e, finalmente, consiga se reinserir no mercado de trabalho.

Hoje, a conotação para trabalho escravo é outra, mas o significado é o mesmo: a exploração pelo poder econômico do homem, oprimido pela falta de opções, de profissão, de expectativas e pela miséria. Na agricultura, essa prática continua presente tanto nas fazendas como nos canaviais, onde até crianças são superexploradas. Pedreiras e carvoarias têm um número muito grande de trabalhadores que não recebem salários e estão sempre devendo. Nas fazendas da Amazônia, essa prática tem suas peculiaridades. É a relação de trabalho que submete o trabalhador a trabalhos forçados; a jornadas exaustivas; a condições degradantes de trabalho, ou ainda a restrições de locomoção, em razão de dívida contraída com empregador ou preposto (MESQUITA, 2011, p. 119).

Contrapondo-se o trabalho degradante ao conjunto indisponível de direitos sem os quais o trabalhador não pode viver dignamente, percebe-se que, especificamente, nas relações laborais rurais, essa relação é muito mais fragilizada, em face de, em sua maioria, as condições de moradia, de higiene e de alimentação fazerem parte do ambiente e da rotina de trabalho.

⁴³ É a maior bancada no Congresso Nacional, na qual deputados e senadores se organizam em uma Frente Parlamentar da Agropecuária, representando empresas e empresários de terras do país, razão pela qual as prioridades políticas versam em torno de assuntos como a liberação de terras, flexibilização de leis trabalhistas do setor rural, alteração das normas quanto à conceituação de trabalho escravo, bem como a dos registros dos agrotóxicos e de novos produtos alimentares, renegociação de dívidas, etc. Disponível em: <www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Bancada-ruralista--tudo-pela-terra/4/29182>. Acesso em: 15 set. 2014.

⁴⁴ Tramita no Senado o PL 432/2013 que pretende discutir: a) o conceito de trabalho escravo, b) se a ação expropriatória obedecerá a legislação processual civil já em vigor e c) a necessidade de trânsito em julgado de sentença penal condenatória em face do proprietário.

Não é raro, no meio rural, seja por meio do contrato de safra⁴⁵, seja pela empreitada, ou qualquer outro tipo de arregimentação, que os trabalhadores sejam seduzidos com ofertas de trabalho e, ao se depararem com a realidade do local da prestação, perceberem que sequer possui água potável, sanitários e alojamentos, por exemplo.

O empregador rural, utilizando-se, em regra, de um preposto, denominado “gato”, encaminha-se aos municípios mais pobres de determinada região, oferecendo àquelas pessoas sem escolaridade, sem oportunidades e sem renda, trabalho com pagamento de salário e moradia na fazenda, o que parece ser a sua única chance de mudança de vida.

À exceção do salário, que é prometido, mas nunca recebido, em razão de pretensas dívidas para com o empregador⁴⁶, a situação que se desnuda à frente desses trabalhadores é a mesma que foi enfrentada por seus antepassados, perpetuada de geração em geração. Todos trabalharam para um senhor e viviam sob sua guarda e proteção, por moradia, segurança e subsistência.

Ao aceitarem o emprego, entregam seus documentos pessoais que ficam retidos com o “gato” e, ao chegarem ao local da prestação dos serviços, cujas condições de moradia, respeito e higiene são precárias, não têm como o deixar, refém de oportunidades e das dívidas que se iniciam já na arregimentação.

Some-se a isso o fato de que todos os produtos de primeira necessidade como alimentos, remédios, roupas e ferramentas, só podem ser adquiridos no armazém da própria fazenda, a preços exorbitantes, que não possuem assistência médica e muito menos equipamentos de proteção. Esse cenário acaba por gerar um ciclo vicioso de endividamento e vinculação indefinida do empregado com o seu

⁴⁵ O contrato de Safra possui previsão na Lei 5.889/73 se configurando em um contrato de emprego rural a prazo certo, cujo termo final é fixado em função das variações estacionais da atividade agrária, e conforme disposto na Consolidação das Leis Trabalhistas, autorizado em face de “serviço cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo” (art. 443, § 2º, “a”, CLT).

⁴⁶ Desde que é arregimentado para o trabalho, o trabalhador assume todas as despesas com traslado, passagens, hospedagem e alimentação, dinheiro que em regra é “antecipado” pelo intermediador da mão de obra, que na zona rural é denominado de “gato”. Quando, por conseguinte, inicia suas atividades, o trabalhador fica restrito a adquirir, em estabelecimentos mantidos pelo empregador, todos os itens necessários à sua manutenção: alimentos, vestimenta, remédios, etc. Os referidos produtos são oferecidos em valores muito superior ao preço de mercado, o que acaba gerando uma dívida eterna com o empregador uma vez que sua renda sempre será insuficiente para arcar com a quitação dessas despesas, caracterizando assim, em muitos casos, o trabalho por servidão.

empregador, caracterizando o trabalho não espontâneo, coibido pela legislação pátria.

O empregador mantém o empregado rural sob o seu jugo, normalmente iniciado sob uma oferta ilusória e tentadora de labor, patrocinada por um falso empreiteiro. Daí por que a sua manifestação originária de vontade costuma ser deturpada, uma vez que os termos contratuais acertados com o representante do patrão normalmente são descumpridos. Isto se agrava quando, iniciado o labor, o obreiro chega a ser submetido à coação física e moral na hipótese de questionar o conteúdo da prestação do trabalho. O ápice da exploração é atingido quando o rurícola contrai uma dívida impagável perante o seu patrão e fica aprisionado a ele de maneira inquebrantável e ininterrupta (SENTO-SÉ, 2001, p. 28).

Há uma grande diferença entre a escravidão contemporânea e a do período colonial. Os escravos de antigamente tinham tolhidos seus direitos natos, o de ser humano, o de ser livre, já que muitos nasciam escravos e morriam escravos, eram açoitados e trancafiados nas senzalas. Os de hoje, são homens livres, porque vivem em um Estado Democrático, porque possuem cidadania e plenos direitos e deveres. Mas, a dúvida sobre qual deles é menos escravo ou qual deles possui mais liberdades ainda persiste nos dias atuais.

Os trabalhadores rurais de hoje não se subjugam somente por falta de oportunidades ou pela impossibilidade de desenvolverem suas plenas capacidades, subjugam-se, também, porque muitos acreditam que essa relação de dominação do dono da terra é a única que deve prevalecer, visto que é a única realidade conhecida e vivida.

Em pleno século XXI, é impossível que se permita que esse entendimento prevaleça, que essa dominação enraizada na cultura colonialista e paternalista na qual a economia e a sociedade se constituíram e se desenvolveram, seja a base das relações laborais existentes.

Diante das novas relações no mercado globalizado, o trabalho acaba assumindo formas cada vez mais precarizadas e fluidas, facilmente perceptíveis nos movimentos migratórios e em redes clandestinas de captação de mão de obra, com promessas de trabalho certo, dinheiro fácil e oportunidades imperdíveis.

Nos centros urbanos, por exemplo, muitos trabalhadores são aliciados com vários propósitos: exploração sexual, tráfico, serviços braçais, construção civil, e indústria têxtil, por exemplo. Ganham passagens para o seu deslocamento e todas

as despesas iniciais com viagem são pagas pelo aliciador, mas, quando chegam ao destino final, são trancafiados, explorados, têm sua documentação retida e são obrigados a desenvolver as atividades, sob rígida coação física e moral.

A OIT, por meio da Convenção nº 29⁴⁷ esclareceu que todas as vezes em que o trabalhador tiver sua liberdade tolhida, tiver a apreensão de seus documentos pessoais, sofrer contra si coerção física e moral, bem como a servidão por dívidas, estar-se-á diante de trabalho escravo contemporâneo, bastando para tanto, a ocorrência de uma das hipóteses acima, vez que não são concorrentes entre si..

O trabalhador, seja o rural, seja o urbano, não deve se perceber escravo de nenhum senhor, pela simples razão de que deixou de o ser desde 1888, quando a escravidão foi abolida no Brasil. Precisa, ao revés, intitular-se possuidor de direitos e de garantias fundamentais, que são inerentes à sua própria condição humana, sem os quais não pode não apenas trabalhar, mas sequer pode sobreviver.

Esse fortalecimento enquanto pessoa, enquanto ser humano, só será possível em uma sociedade na qual esse homem possa, minimamente, desenvolver suas capacidades, sustentar sua família, viver com dignidade, do suor do seu trabalho. Em uma sociedade em que haja terras produtivas, fomento a essa produção e políticas de incentivo à comercialização desses produtos, na qual o homem se fixe à terra, pela terra e não pelo medo ou pela opressão.

De todos os entraves e desafios que se avolumam, resta a certeza de que, apenas com a adoção de medidas agregadas e simultâneas, tais como a inserção na agenda política, o planejamento e a proposição de políticas públicas, bem como a apuração e o monitoramento dos seus resultados é que se poderá, efetivamente, acabar com o trabalho escravo contemporâneo.

Neste viés, tem-se que o Programa Seguro-Desemprego, na sua vertente de política pública, voltada ao combate ao trabalho contemporâneo análogo ao de escravo, em que pese seja bem desenhado, cumprindo, em sua elaboração, todas as etapas consideradas como essenciais, falha no que diz respeito à efetividade da reinserção do trabalhador no mercado, conforme será demonstrado no capítulo três do presente trabalho.

⁴⁷ Segundo a Convenção nº 29 da OIT, trabalho forçado é “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob ameaça de sanção e para qual não se tenha oferecido espontaneamente”.

O fato do Programa Seguro-Desemprego não alcançar sua efetividade por meio da inserção do trabalhador resgatado, não proporciona que haja seu pleno desenvolvimento humano, nos moldes do que preceitua Amartya Sen, cuja teoria segue em seguida apresentada.

2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DE AMARTYA SEN

O Programa Seguro-Desemprego, de acordo com o previsto em sua regulamentação, não se baseia unicamente, na distribuição de renda, incluindo, também, a capacitação dos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, para que possam ser reinseridos no mercado de trabalho.

A previsão de que, em paralelo ao recebimento do benefício pecuniário temporário, o trabalhador seja devidamente capacitado e, em seguida, encaminhado para recolocação profissional, transforma o programa em política inovadora, e o Estado, embora não exclusivamente, em agente ativo e capaz de promover o desenvolvimento humano.

O direito ao desenvolvimento é concebido como uma rede de categorias de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que, quando alcançados, tornam-se integrados e indivisíveis⁴⁸.

Nessa perspectiva, deve ser entendido não apenas como um direito em si, mas como um meio, um verdadeiro instrumento destinado a garantir, minimamente, ao indivíduo, a construção e a manutenção de bases materiais que lhe permitam viver com dignidade.

As políticas públicas que visam ao desenvolvimento, embora priorizem a consecução de um fim único, devem ser constituídas por várias ações interligadas de seus diversos atores, a fim de enfrentar os desafios que a sociedade globalizada e complexa exige. Essa estrutura está presente no desenho da política do Programa Seguro-Desemprego que, para a execução de seu eixo tripartite, idealiza diversas ações e pretende envolver em sua execução vários atores, públicos e privados.

Qualquer política que vise à distribuição de benefícios sociais ou econômicos depende, dentre outras condições, de uma enorme variedade de arranjos institucionais globais, devendo ser priorizada a justa divisão desses benefícios aos cidadãos, evitando-se, a qualquer custo, a desigualdade no equilíbrio geral desses arranjos.

Sen e Kliksberg (2010) destacam o fato de que, as ações inseridas em uma política não podem, unicamente, preocupar-se em saber se a população pobre será beneficiada de alguma maneira, por exemplo, mas, se receberá os benefícios de

⁴⁸ Nesse sentido, Piovesan (2010).

forma equitativa e se a globalização experimentada viabilizará oportunidades justas entre seus pares.

As desigualdades existentes atualmente alcançaram índices, moralmente, alarmantes, avolumando-se, nesse sentido, os desafios necessários ao seu enfrentamento e à sua redução. No que se refere à distribuição de renda, quando se analisa a América Latina, por exemplo, constata-se um cenário de graves conflitos. Na maior parte dos países, observa-se que uma pequena parcela da população acumula uma grande parte da renda, enquanto os mais pobres recebem, apenas, uma parte escassa.

Os recentes dados relativos à média simplificada dos valores dos 18 (dezoito) países integrantes da América Latina, divulgado pelo Panorama Social da América Latina – 2012, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (2012, não paginado), revelam que 10% (dez por cento) da população recebem 32% (trinta e dois por cento) da renda total do país, enquanto aos 40% (quarenta por cento) mais pobres destinam-se, apenas, 15% (quinze por cento).⁴⁹

O distanciamento entre ricos e pobres é imenso, ultrapassando os limites pessoais e se exterioriza mesmo entre nações, a ponto de o desenvolvimento humano experimentado, em muitos casos, restar condicionado à sorte do indivíduo de nascer em uma nação desenvolvida, e não em outra miserável, carente de oportunidades e economicamente dependente.

Vale ressaltar que, de acordo com a CEPAL, nos países em que se verificou uma maior desigualdade objetiva na distribuição de renda, foi observada, também, uma percepção, por parte da população nacional, de injustiça distributiva e de baixa confiabilidade das instituições políticas, econômicas, sociais e jurídicas. Infere-se que, para aqueles indivíduos menos favorecidos, as desigualdades são sentidas como verdadeiras injustiças, levando ao seu descrédito em relação às próprias estruturas institucionais que deveriam implementar políticas capazes de as superar.

Nesse contexto, qualquer teoria que discuta a justiça social deve não apenas visualizar essas diferenças, como, também, enfrentá-las, tanto internamente, em relação ao seu povo, como externamente, por meio de ações internacionais que

⁴⁹ Embora os dados sejam alarmantes, a CEPAL também constatou que em alguns países como Brasil, Colômbia, Equador e Uruguai, as desigualdades entre classes diminuíram de forma moderada nas últimas décadas, tendo sido reduzido em 10 (dez) pontos percentuais quando comparados aos anos de 1980, 1990, 1999 e 2002.

visem a minimizar os índices de pobreza, mortalidade e desemprego, dentre outros, em todo o planeta.

Deve-se confrontar as desigualdades sociais, econômicas e políticas com o próprio desafio que se assume ao se tentar eliminá-las diante de um mercado global que, cada vez mais, fragilizam o poder e a autonomia de algumas nações, principalmente daquelas em que as desigualdades são mais latentes⁵⁰.

Nesse cenário de globalização, é comum o advento de políticas públicas que, unicamente, preveem a distribuição de renda à população carente de recursos, acreditando-se, com isso, na máxima de que a renda, por si só, detém o poder de fortalecer a população pobre, permitindo, inclusive, que ascenda social e economicamente.

Amartya Sen (2010), refutando essa ideia, desenvolveu a teoria do *capabilities approach* que dá enfoque às capacidades humanas, baseada, justamente, na negação de que o padrão utilizado para medir a qualidade de vida dos seres humanos deva prevalecer, unicamente, sobre a sua renda *per capita*⁵¹.

A partir dessa concepção do alcance de uma política pública desenvolvimentista, criou o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH⁵², adotado por organismos internacionais⁵³ para a mensuração da qualidade de vida da população,

⁵⁰ A fim de obter maiores esclarecimentos, ler Nussbaum (2013).

⁵¹ Rego e Pinzani (2013) analisando o Programa Bolsa Família constatam que a maioria das medidas adotadas no combate à pobreza são baseadas unicamente em estatísticas, dados quantitativos ou macroeconômicos. “O pobre é, em suma, considerado mero objeto de políticas públicas, não sujeito da política, sujeito político propriamente dito – e isso representa uma forma de perda de autonomia. Isso poderia levar a exigir que os pobres participem diretamente das decisões que dizem respeito à sua situação, mas tal exigência se depara com uma dificuldade teórica e uma prática. A teórica consiste na própria definição do fenômeno da pobreza e na identificação de quem é pobre. A prática consiste na dificuldade de os pobres se organizarem de maneira a escolher representantes que falem em seu nome – dificuldade que nasce justamente da sua condição de pobreza”. (REGO E PINZANI, 2103, p. 28)

⁵² “O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento” Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

⁵³ Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado a cada ano. Desde 2010, sua série histórica é recalculada devido ao movimento de entrada e de saída de países e às adaptações metodológicas, transformando-o em referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo Governo Federal. Para mais esclarecimentos sobre a utilização metodológica do IDH no Brasil, consultar o sítio virtual <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 7 set. 2014.

que leva em consideração fatores diversos, como a taxa de mortalidade, a escolaridade e a taxa de emprego, dentre outras.

A *capabilities approach*⁵⁴ fundamenta-se na distinção entre as noções de desenvolvimento e de crescimento econômico, erroneamente tratadas como iguais. Defende maior amplitude à ideia de desenvolvimento, ao estabelecer que deve ser entendido em uma concepção não restrita à consideração de fatores, como o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB⁵⁵, as rendas pessoais, a industrialização, o avanço tecnológico ou a modernização social.

Argumenta que esses índices, usualmente utilizados, apontam, unicamente, o grau de crescimento econômico do país, embora reconheça que esses fatores são determinantes à expansão das liberdades substantivas do indivíduo. No entanto, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, único viés de atalho entre as linhas da pobreza e da riqueza.

O desenvolvimento humano, mais completo e abrangente, está relacionado, principalmente, com a melhora da vida dos indivíduos e com o fortalecimento das capacidades necessárias ao gozo pleno de uma vida digna⁵⁶.

A *capabilities approach*, a seguir analisada, tem, por princípio básico, que cada pessoa seja o sujeito primário dos efeitos de cada política pública. Dessa forma, toda política que vise, tão somente, o aumento da renda de um grupo, deve ser rejeitada, a não ser que forneça oportunidades centrais a toda e qualquer pessoa, como forma de garantir, minimamente, a vida com dignidade.

⁵⁴ Traduzido, o termo corresponderia à “teoria das capacidades” ou “enfoque das capacidades”, no entanto, no presente trabalho fez-se a opção de se manter a estrutura da palavra em seu original inglês, uma vez que de criação própria de Sen, razão pela qual sua tradução direta ao português descontextualizaria seu verdadeiro sentido e abrangência.

⁵⁵ O PIB é um indicador da atividade econômica do País, podendo ser calculado pela soma de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território nacional, independentemente da nacionalidade das unidades produtoras.

⁵⁶ O conceito de dignidade será tratado no próximo capítulo, com base em Sen (2011).

2.1 O direito ao desenvolvimento humano⁵⁷

Amartya Sen (2010), ao idealizar sua teoria sobre as *capabilities*⁵⁸, defende que o desenvolvimento humano deve albergar um projeto global de expansão das liberdades reais dos indivíduos. Para tanto, exige a remoção de qualquer forma de privação dessas liberdades: pobreza, tirania, falta de oportunidades econômicas, serviços públicos inoperantes, violência, inaptidão política ou civil e mazelas físicas, dentre outras.

Em sua obra “Desenvolvimento como liberdade” (2010), sinteticamente, considera que os fatores sociais e econômicos (educação, cuidados básicos de saúde e emprego, dentre outros) muito mais que importantes, são essenciais para que as pessoas tenham oportunidades de enfrentar o mundo com “coragem e liberdade”.

As *capabilities* representam, assim, liberdades substantivas⁵⁹ que devem ser permitidas e experimentadas, uma vez que são fundamentais na opção de vida de cada um por se complementarem mutuamente⁶⁰.

A ‘capacidade’ (capability) de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (SEN, 2010, p. 105).

⁵⁷ Delgado (2001) explica que, durante muitos anos, foi amplamente discutida a aceitação do direito ao desenvolvimento como um direito humano. Em que pese os debates teóricos, filosóficos e jurídicos, sua aceitação como tal foi cristalizada a partir da perspectiva globalista da ONU que, diante da realidade internacional, passou a enfrentar o direito ao desenvolvimento como um direito da pessoa humana, intensificando seus esforços no combate à pobreza e ao subdesenvolvimento como de obstáculos à satisfação das necessidades humanas básicas. (DELGADO, 2001, 89-90).

⁵⁸ As *Capabilities*, para Sen têm sentido diferente das *ability*, que em português significa capacidades. Por esta razão a tradução de *capability* como “capacidade” acarretaria uma diminuição do sentido da palavra que, para o autor, agrega à noção de “capacidade”, a oportunidade de se fazer ou de se deixar de fazer algo, a liberdade substantiva de escolher o que fazer. Desta forma, no presente trabalho, será adotado a escrita original sem tradução ao português.

⁵⁹ Sen (2010) classifica-as, ainda, em: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência e e) segurança protetora, defendendo que cada uma delas promove a capacidade geral do ser humano. (SEN, 2010, p. 25)

⁶⁰ Nussbaum (2013) analisando a teoria de Sen e aliando-se à sua centralidade de que o exercício pleno das capacidades é intrínseco ao próprio respeito e promoção da dignidade humana, desenvolve uma lista prioritária, como forma de especialização dessas capacidades e que, por serem fundamentais, devem ter máxima efetividade. Para a autora, as capacidades principais são: 1. a vida. 2. a saúde física. 3. a integridade física. 4. os sentidos, imaginação e pensamento. 5. a emoção. 6. a razão prática. 7. a afiliação. 8. outras espécies (natureza). 9. o lazer e 10. ao controle sobre o próprio ambiente.

As *capabilities*, quando desenvolvidas em sua plenitude, permitem o usufruto da dignidade humana, razão pela qual, garanti-las em sua totalidade, implica oferecer um conjunto moral e humanamente vantajoso de objetivos para o desenvolvimento, que não somente a riqueza e a renda, como ocorre na prática governamental de algumas nações.

Para Sen, todo Estado tem o dever de reconhecer as *capabilities* como prioridades e viabilizar seu *functioning*⁶¹ à sociedade, sob pena de se tornar uma nação injusta com seus cidadãos.

As *capabilities* consistem, assim, em um conglomerado plural de direitos indissociáveis, o que torna clara a sua concepção como direitos fundamentais, devendo ser encaradas não, simplesmente, como um escopo social desejável, mas como verdadeiros direitos, inerentemente urgentes e baseados na justiça.

As políticas públicas que visem ao aumento das *capabilities* humanas e das liberdades substantivas devem privilegiar a promoção das liberdades em si, mas de forma inter-relacional, e nunca de maneira isolada ou monofacetada. Assim, as liberdades não se apresentam, somente, nos fins primordiais do desenvolvimento, mas, e principalmente, nos meios para que seja alcançado, o que traduz a essência do pensamento de Sen.

A *capabilities approach*, nesse contexto, condensa-se na vida humana como um todo, e não em aspectos separados de conveniências e oportunidades, como rendas ou mercadorias que um homem possa vir a possuir e que, em regra, são tidos, principalmente na análise econômica⁶², como o principal critério do sucesso e do desenvolvimento humano.

A pobreza, para Sen (2010), não é apenas a renda escassa ou o estado de miserabilidade, mas, também, a submissão do ser humano à privação de capacidades básicas, o que dificulta a própria realização de renda e, igualmente, a sua conversão em *functionings* socialmente adequados.

⁶¹ O termo *functioning*, na teoria de Sen, refere-se a atividades ou ações que uma pessoa, racionalmente escolha fazer ou ser.

⁶² Richard Posner (2005) desenvolveu a Teoria do Valor Econômico de Direito. Tido como pragmático e consequencialista, defende a utilização da razão prática para a tomada de decisões para que sejam mais eficientes. A análise econômica propõe a avaliação do custo-benefício da decisão, que deve sempre buscar o resultado mais eficiente. Não invalida, no entanto, a base moral do Direito, pretendendo ser uma teoria neutra, pragmática, mas não imoral. Admite que em alguns casos, mais complexos, a moral possa ser preterida face ao resultado mais rico, mais viável, mais eficiente da decisão. Contudo, ressalta que a análise econômica do Direito não impõe um dever-ser, estabelecendo, ao contrário, um novo plano de discussão que não substitui os outros.

Muito comumente, o bem-estar e a qualidade de vida das sociedades contemporâneas eram medidos por meio do PIB *per capita* dos Estados, desconsiderando-se a distribuição da renda entre os indivíduos e a sua qualidade pessoal de vida, o que acabava por gerar avaliações meramente baseadas no crescimento econômico⁶³, relegando a segundo plano as altas taxas de pobreza e de desigualdade existentes. “As preocupantes desigualdades incluem disparidades na riqueza e também assimetrias brutais no poder e nas oportunidades políticas, sociais e econômicas”. (SEN; KLIKSBURG, 2010, p. 23)

Para Sen (2011), a renda e a riqueza até poderiam figurar como indicativos do desenvolvimento para aquilo que é, verdadeiramente, relevante, desde que fosse possível determinar suas quantidades de acordo com as necessidades individuais.

Aplicando-se os ensinamentos de Sen ao trabalhador reduzido à condição análoga à de escravo, caberia questionar não a quantidade de dinheiro que possui, mas o que, de fato, ele pode realizar com a limitação existente.

É certo que, qualquer trabalhador inserido no Programa Seguro–Desemprego, faz jus ao recebimento de auxílio–financeiro temporário, conforme o desenho do Programa, contudo, resta indagar se o trabalhador resgatado, que passou sua vida laboral limitado a situações degradantes e indignas, poderá realizar, com a renda que vier a receber, os mesmos *functionings* do trabalhador livre, que experimentou uma vida sem tantas limitações, e, em realidade bastante diversa.

Assim, a renda, mesmo que estipulada em salário mínimo e certo, deveria observar as necessidades e as possibilidades de *functionings* de cada ser humano, o que, na prática, dificilmente será aplicado pelos Estados contemporâneos, daí porque não pode ser adotada como meta final de políticas que visem à justiça social.

⁶³ Nusdeo (2008) afirma que o crescimento do PIB se apresenta tanto no desenvolvimento como no crescimento, a distinção se dá por que no primeiro, o crescimento do PIB se faz conjuntamente a profundas alterações em toda a estrutura do país envolvido, gerando modificações não apenas de ordem econômica, mas também cultural, psicológica e social. Já no crescimento percebe-se o crescimento da disponibilidade de bens e serviços sem qualquer implicação em uma mudança estrutural e qualitativa da economia em questão (NUSDEO, 2008, p. 17-18).

É interessante, nesse ponto, observar que ao emprego é creditado o condão, por meio do salário, de garantir melhores condições de vida ao homem, inclusive possibilitando que migre de classes sociais e econômicas. Contudo, de acordo com o Panorama Social da América Latina, realizado pela CEPAL (2012, não paginado) a maioria das pessoas pobres e vulneráveis encontra-se devidamente ocupada; os desocupados representam apenas 8% (oito por cento) entre os indigentes e 6% (seis por cento) entre os pobres acima da faixa da pobreza. Entre os indigentes, por exemplo, 43% (quarenta e três por cento) trabalham por conta própria e 31% (trinta e um por cento), como empregados formais.

Desta feita, resta evidente que, ocupar qualquer tipo de trabalho remunerado, não é garantia de superação da miséria, daí porque a renda não pode ser considerada como único meio de assegurar ao homem o pleno gozo de seus direitos, o que ainda não é considerado por várias políticas públicas, que almejam, tão somente, a distribuição da renda, mesmo que tenham sido, prioritariamente, planejadas para outro fim, como é o caso do Programa Bolsa Família e do Programa Seguro-Desemprego, que será apresentado no próximo capítulo.

As políticas públicas, quando se atêm, unicamente, à distribuição de renda, desconsideram, flagrantemente, a liberdade individual em realizar seu *capability set*⁶⁴, em escolher livremente os diferentes conjuntos de *functionings* capazes de fazer o indivíduo alcançar o bem-estar pretendido, limitando-se ao exame do conjunto já realizado de *functionings* e, portanto, tolhendo o desenvolvimento humano.

Sen (2010), no entanto, não refuta a tese de que, as concepções de pobreza como inadequação de *capabilities* e como baixo nível de renda, de fato, são extremamente enlaçadas, principalmente pela constatação de que a renda constitui um meio importantíssimo para a obtenção de *capabilities*, conforme acima mencionado. Contudo, acredita que, ampliar a possibilidade de o ser humano desenvolver todas as suas *capabilities* e os seus *functionings*, acaba por conduzi-lo a um conseqüente aumento de sua renda. Mais uma vez, percebe-se que, pela teoria de Sen, a renda deixa de ser fim para ser meio de se alcançar o desenvolvimento.

⁶⁴ Na tradução direta seria um conjunto capacitário que, para Sen, traduz-se no conjunto pelo qual alguém escolhe um pacote, uma porção de bens e liberdades para usufruir por meio de suas escolhas e oportunidades.

Daí porque a diminuição da pobreza, por intermédio da mera distribuição de renda, não pode, em si, ser a motivação máxima das políticas que pretendem combatê-la.

Qualquer transferência pura – a redistribuição de renda ou a provisão gratuita de um serviço público – pode potencialmente ter um efeito sobre o sistema de incentivos da economia. Argumentou-se com particular veemência, por exemplo, que um generoso seguro-desemprego pode enfraquecer nos desempregados a determinação de conseguir um emprego [...]. No entanto, como as pessoas procuram emprego por várias razões – e não apenas para receber renda –, a substituição parcial do salário perdido pelo custeio público pode não ser, de fato, um desincentivo tão grande para que as pessoas procurem emprego, como às vezes se supõe (SEN, 2010, p. 173).

Desse modo, o desenvolvimento só será alcançado quando as políticas públicas se propuserem a superar as desigualdades por meio de ações estruturalmente inovadoras e afirmativas em face da parcela mais fraca e silente, que, no caso em análise, corresponde à dos trabalhadores desprovidos de oportunidades de trabalho e de meios de vida decentes, condenados a obter a subsistência mínima, diariamente.

As políticas públicas só proporcionarão o desenvolvimento humano quando priorizarem uma mudança da distribuição primária de renda, e não apenas repetirem o padrão de crescimento adotado, tentando minimizar as desigualdades por meio de políticas econômicas ou sociais de cunho, meramente, compensatório e não reestruturante (SACHS, 2008, p. 19).

A importância do *capabilities approach* está em apontar a necessária mudança de foco central para o desenvolvimento, passando da mera distribuição de recursos, para garantir os fins, com o alcance de realizações ou de *functionings* pelos quais as pessoas atribuam valor àquilo que, de fato, são capazes de fazer e de ser.

A avaliação de capacidade tem de ser feita primordialmente com base na observação dos funcionamentos reais da pessoa, suplementando-se essa observação com outras informações. Há um salto aqui (de funcionamentos para capacidades), mas não é preciso que seja um salto grande, porque a valoração dos funcionamentos reais é um modo de avaliar como a pessoa valoriza as opções que tem (SEN, 2010, p. 175).

Para Sen, as *capabilities* são definidas derivadamente dos *functionings* e incluem, internamente, todas as informações sobre as combinações de *functionings* que alguém está apto a escolher. Cada indivíduo possui, assim, um *capability set* apto a ser realizável, e qualquer dos *functionings*, na prática, escolhido, está, por óbvio, entre uma das combinações possíveis.

Nesse contexto, todo ser humano, dentro do seu *capability set*, pode trabalhar, por exemplo, e deveria, se desenvolvido para tanto fosse, estar apto a escolher os *functionings* adequados para o exercício do trabalho: aptidões pessoais, escolaridade, interesses e remuneração, dentre outros. *Functionings*, então, devem ser entendidos como “estados e ações que uma pessoa consegue realizar vivendo de algum modo” (SEN, 2012, p. 16).

Viver consiste, assim, em um conjunto de *functionings* interligados que compreendem tudo aquilo que se é e tudo aquilo que se faz, razão pela qual a realização pessoal é o meio pelo qual se exercem esses *functionings*.

No entanto, nem todo ser humano tem a possibilidade de exercê-los, pois o nível de desenvolvimento em que alguns deles se encontram lhes permite, apenas, aceitar as capacidades que lhes são postas, sem considerar qualquer escolha pessoal. “Os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isto ou ser aquilo” (SEN, 2012, p. 75).

Se os *functionings* realizados ao longo da vida permitiram o bem-estar de uma pessoa, a capacidade para os realizar traduzir-se-á na própria liberdade que essa pessoa possui, suas oportunidades reais para alcançar o bem-estar pretendido.

É exatamente na distinção entre “realização” e “liberdade para realizar” que se percebem a igualdade e a desigualdade entre os homens. A realização, de fato, conseguida, traduz-se naquilo que, na prática, o homem consegue realizar, mas, a liberdade de realizar, corresponde à oportunidade real que se possui para fazer ou alcançar aquilo que se valoriza.

Mesmo a perspectiva baseada na liberdade deve conceder especial atenção à natureza e ao valor das realizações efetivas (*actual achievements*), e as desigualdades na realização podem lançar luz sobre as desigualdades nas respectivas liberdades usufruídas. Este reconhecimento exige que rejeitemos regras propostas de avaliação da liberdade tais como a contagem do número de alternativas no “domínio da escolha”. Mais construtivamente, ele sugere maneiras

práticas de usar dados observáveis relativos a realizações para obter uma visão parcial mais significativa das liberdades usufruídas por diferentes pessoas (SEN, 2012, p. 35).

É o caso comum do mercado de trabalho informal, do trabalho em condições sub-humanas ou degradantes, nos quais os trabalhadores, quase todos sem capacitação mínima, sujeitam-se à qualquer oportunidade e condição de trabalho como forma de subsistência.

Não há qualquer liberdade de realização desse trabalhador, que sempre estará sujeito aos (des)mandos do empregador, sob qualquer condição e onerosidade, razão pela qual seu desenvolvimento humano, dificilmente, será alcançado, porque tolhido do exercício pleno de todo o seu *capacity set*.

A possibilidade de escolha acaba por constituir-se em uma parte valiosa da vida humana e, justamente por esse motivo, torna-se cada vez mais rica de oportunidades de escolha. A *capability*, dessa forma, traduz-se, principalmente em “um reflexo da liberdade para realizar *functionings* valiosos”. (SEN, 2012, p. 89)

Resta, assim, ao Estado, um desafio muito além do crescimento econômico, devendo, prioritariamente, viabilizar políticas que objetivem o desenvolvimento humano de cada um de seus cidadãos.

Ao assumir esse desafio, precisa se reinventar, superar antigas polaridades internas e assumir papel mais dinâmico e ativo, de verdadeiro promotor de reengenharia institucional nas áreas sociais e de planejamento estratégico para que otimize sua atuação, tanto nas atividades em relação às quais possua competência exclusiva, quanto nas auxiliares, em face do alcance de direitos sociais elementares⁶⁵.

Assim, coloca-se, na verdade, o desafio de reconstruir sua competência enquanto agente promotor e regulador do desenvolvimento, o que não deve ser entendido como uma simples reforma tecnocrata de suas estruturas, de seu aparelhamento ou, até mesmo, de seu pessoal. A reforma não deve ser física ou corpórea, mas estrutural, ideológica e interna.

⁶⁵ Diniz (2005) acredita que, para um planejamento efetivo e eficaz, seria necessário, além de uma reestruturação da agenda política, mediante a inclusão das metas de retomada do crescimento e da reforma social – superando as medidas meramente assistencialistas e as políticas compensatórias -, redefinir, drasticamente, as prioridades. Para a autora, não basta incluir na agenda política, é preciso, efetivamente, atribuir primazia aos novos itens avaliados. (DINIZ, 2005, p. 101).

Importante destacar, também, que o Estado não pode ser considerado o único responsável pelos entraves ou pelas violações ao direito ao desenvolvimento, assim como o cidadão, em regra, não é a única vítima, porque, mesmo quando se afeta o indivíduo de outras formas, também se está afetando toda a coletividade, as comunidades e os grupos. A responsabilidade estatal é maior porque, institucionalmente, compete-lhe assegurar aos povos o exercício de seus direitos humanos básicos, bem como de suas liberdades fundamentais.⁶⁶

O desenvolvimento humano defendido acima, conforme se nota, está atrelado à concepção de um Estado mais sensível e atuante, capaz de perceber essas mudanças, que, nem sempre, fazem-se latentes em suas estruturas para, a partir de então, canalizar suas ações na promoção do exercício pleno da cidadania por meio da inclusão, que agrega ao seu caráter econômico outros valores, exigindo, também, empoderamento político, e a construção de projetos e de identidades.

É assim que o *capabilities approach* exige do Estado uma ação afirmativa; garantir ao cidadão o direito ao desenvolvimento é, muito mais, do que permitir o acesso às *capabilities*, implicando também em estabelecer o seu funcionamento porque inerentes à condição humana. Somente com a conquista efetiva do gozo e do funcionamento das *capabilities*, pode-se considerar um Estado como justo.

Nesse sentido, os Estados, de fato, detêm a responsabilidade primária de propiciar condições favoráveis à realização do desenvolvimento de cada indivíduo, contudo, essa competência não pode ser considerada exclusiva, devendo ser partilhada com todos os outros atores sociais, incluindo a iniciativa privada e a sociedade civil⁶⁷.

⁶⁶ Nesse sentido, complementa Grzybowski: “Não se trata de conceder uma primazia absoluta ao aparelho de Estado, mas de abri-lo à participação, repolitizá-lo, torná-lo permeável às contradições que emanam da sociedade, fazendo-o expressão democrática das diferentes demandas que se gestam na sociedade. O Estado precisa ser capaz de atrair para si o pacto democrático entre os sujeitos constituintes para o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, em seu nome, ser o promotor das políticas e regulador de relações, processos e estruturas que o desenvolvimento demanda.” (GRZYBOWSKI, 2005, p. 129)

⁶⁷ Para Sousa (2010), independentemente do modelo de Estado que se adote, o certo é que o desempenho estatal em prol do desenvolvimento humano é a função essencial do Estado contemporâneo. As demais funções estatais (normativa, de fomento, de regulação e de controle) são vistas como meios de executar a função típica do Estado da atualidade. Neste contexto, o Estado não mais pode se limitar a garantir as oportunidades de que os cidadãos possam usufruir para prosseguir em um processo de evolução (SOUSA, 2010, p. 320).

Dessa forma, se o Estado possui a responsabilidade primária de efetivar o direito ao desenvolvimento, a insuficiência de recursos públicos ou o inadequado aparelhamento institucional, não devem possuir o condão de o isentar de promovê-lo, o que justifica a inclusão, no aspecto da responsabilidade, de outros agentes, por meio do fomento de parcerias, e de regulações estatais, dentre outros.

O comprometimento social com a liberdade individual não precisa atuar apenas por meio do Estado; deve envolver também outras instituições: organizações políticas e sociais, disposições de bases comunitárias, instituições não governamentais de vários tipos, a mídia e outros meios de comunicação e entendimento público, bem como as instituições que permitem o funcionamento de mercados e relações contratuais. A visão arbitrariamente restrita de responsabilidade individual – com o indivíduo posto em uma ilha imaginária sem ser ajudado nem estorvado por outros – tem de ser ampliada, reconhecendo-se não meramente o papel do Estado, mas também as funções de outras instituições e agentes (SEN, 2010, p. 362).

Assim, o desenvolvimento apresenta-se em uma forma multidimensional, abrangendo vários aspectos: nacional, internacional, econômico, político, social, individual, coletivo, público e privado. Nesse cenário, é necessário que cada ator conceba o seu papel, enquanto agente ativo, na proporção em que for responsável pela promoção do desenvolvimento do ser humano e reflexivo, quando, de fato, possa exercer suas liberdades substantivas, desenvolvendo suas capacidades de acordo com os *functionings* em que tiver interesse.

Acreditar que o desenvolvimento humano é um caminho estreito, de uma única via e de responsabilidade exclusiva do Poder Público, é afastar-se de seus primados básicos, quais sejam, a noção de solidariedade e de cooperativismo, que, embora sejam inerentes à simples capacidade de “ser” humano, não parecem mais latentes no ser humano contemporâneo.

2.2 Igualdade, Liberdade e Justiça Social como requisitos ao desenvolvimento

Para que se conceba o desenvolvimento como um conjunto de direitos e de possibilidades, há que se enfrentar o debate sobre igualdade, liberdade e justiça social, razão pela qual o presente tópico tem o objetivo de, sinteticamente, discutir

tais conceitos para que possa conceber a Teoria do Desenvolvimento em sua vertente humanística.

Nussbaum (2013) e Sen (2010) analisam a teoria da justiça de Rawls e firmam alicerces estruturais da Teoria do Desenvolvimento Humano, pautados na justiça social e no pleno exercício das liberdades substantivas.

Esses dois teóricos acreditam que a teoria da justiça como equidade, formulada por Rawls, é, de fato, a melhor teoria de justiça liberal, mas é ainda incompleta, principalmente por não inserir indivíduos não albergados pela teoria contratualista do Estado⁶⁸.

Rawls defende que todo ser humano possui uma categoria de bens primários, frutos de um acordo original em uma situação inicial adequadamente definida, e aspiram alcançar liberdade, oportunidade, riqueza e renda, bastando, para tanto, que os adquiram, o que lhes garantiria o bem-estar necessário para a persecução de qualquer outro fim.

A teoria de Rawls (2002) baseia-se, em um contrato hipotético, firmado sob condições ideais, no qual todos os contratantes são livres e iguais. Contudo, as dinâmicas sociais impedem que cada indivíduo se estabeleça de forma igual e livre diante do outro, acabando por excluir os mais frágeis e vulneráveis da sociedade.

O referido contrato tem por objetivo estabelecer princípios básicos de justiça imparcial, sendo firmado por pessoas livres, racionais, interessadas em si mesmas e colocadas em uma posição de igualdade. Imaginários que são, esses indivíduos propõem-se a obter tipos específicos de bens, denominados primários, porque básicos e indispensáveis a satisfazer qualquer plano de vida.

Assim, cada indivíduo deve obter um direito igual à forma mais abrangente de liberdades iguais, desde que compatível com a mesma liberdade de todos. Assim, a liberdade é entendida em sentido amplo, como prioritária a qualquer outro direito.

Outro enunciado da teoria diz respeito ao princípio da diferença da igualdade, segundo o qual não se considera satisfeita a justiça com uma mera igualdade de oportunidades, ou seja, as violações de uma ideia estrita de igualdade só podem ser

⁶⁸ Brito Filho (2014) acredita que, para os defensores de uma distribuição mais igualitária e, portanto, mais justa, dos bens e oportunidades, a teoria de Rawls ainda é um pouco acanhada por diversos fatores, dentre eles: a posição hierárquica inferior que a igualdade substancial tem em relação à liberdade; o fato de que os bens primários ainda estão aquém do que se considera justo, especialmente em sua distribuição e a pouca importância que os grupos vulneráveis recebem (BRITO FILHO, 2014, p. 240).

aceitáveis no caso de servirem para incrementar as parcelas de recursos em mãos dos menos favorecidos, e nunca de as diminuir.

No sentido da igualdade, Rawls defende, também, que não pode haver justiça enquanto existir a possibilidade de pessoas serem beneficiadas ou prejudicadas por circunstâncias alheias às suas vontades e às suas escolhas. A justiça não recai, assim, sobre qualquer aspecto da natureza, e sim, sobre o sistema institucional que processa esses fatos naturais de maneira justa ou injusta. Cabe ao Estado, então, assumir posição mais ativa, garantindo as oportunidades, de maneira igual, a todos os indivíduos, dotando-os de um conjunto similar de bens primários.

Nussbaum (2013) e Sen (2010), por sua vez, conforme acima especificado, acreditam que riqueza e renda não são suficientes para o desenvolvimento humano, e que nem todos os indivíduos precisam dos bens primários na mesma proporção e intensidade. Ao revés, exigem-nos em quantidades diferenciadas, de acordo com suas *capabilities*. Esses autores baseiam suas defesas das *capabilities* na variabilidade da necessidade de recursos entre os indivíduos, bem como na forma particular que cada um possui de converter essas *capabilities* em *functionings*.

Assim, a ideia de que o contrato social é um contrato de partes iguais em capacidades, deve ser reformulada por alcançar um fim diverso do pretendido, ao desencadear situações que intensificam as injustiças que recaem sobre aqueles indivíduos que não se amoldem ao padrão de normalidade, fixado pela igualdade de capacidades.

O *capabilities approach* orienta-se, assim, pelo resultado global do desenvolvimento, defendendo uma visão política do ser humano, porque são instrumentos para uma vida digna. Devem ser entendidas como meios efetivos de se viver com dignidade, nas mais plurais formas das atividades humanas vitais. O conceito de dignidade não é anterior ou prévio ao das capacidades, mas concomitante, imbricado, de forma, que tudo aquilo que é bom e justo a uma, o é para a outra. (NUSSBAUM, 2013, p. 199).

Esse enfoque não considera a concepção dos direitos como derivada das ideias de dignidade e de respeito, mas sim, como meio de oportunizar conteúdo a elas. As *capabilities*, nesse contexto, figuram como uma exigência mínima de justiça porque todas devem ser, minimamente, asseguradas aos cidadãos. Na impossibilidade de funcionamento de uma capacidade, não se terá alcançado, plenamente, a justiça.

Sen (2010) também defende que, a conversão de bens primários em liberdade de escolha, em regra, varia de pessoa para pessoa, de forma que a igualdade na posse de bens primários pode, então, vincular-se a sérias desigualdades nas liberdades reais desfrutadas por diferentes pessoas.

Na prática, muitas políticas acabam por se ater a determinados bens específicos, excluindo a sua particularidade e a sua significância para os diferentes indivíduos. Assim, o fato de uma pessoa ter conseguido conviver com certa adversidade, sem liberdade de escolha sobre determinado aspecto de sua vida ou quanto a qualquer uma de suas *capabilities*, não deveria invalidar a pretensão de ser compensada com os *functionings* necessários à plenitude de seu *capabilities set*.

Essa concepção é mais facilmente absorvida quando se analisa o trabalho em condições análogas à de escravo. Conforme exposto no capítulo anterior, essa espécie de trabalho é fruto de um legado histórico no Brasil, oriundo da transição do mercado escravocrata para a sociedade livre. Esse cenário, principalmente na Região Norte⁶⁹ do país, caracteriza toda a ocupação espacial na qual o trabalho é obtido, muitas vezes, em forma de servidão e, até mesmo, de gratidão ao empregador que mantém seus empregados em condições degradantes, sem percepção de salários, muitas vezes apenas em troca de um local para abrigo e de refeição para subsistência.

Para esses trabalhadores, a realidade vivenciada fora a mesma experimentada por gerações inteiras de sua família, que, sempre viveu da roça, o que remonta ao coronelismo dos tempos passados. Esse cenário acaba por gerar, emocionalmente, certa resignação e complacência com a vida árdua e o trabalho indigno executado, uma vez que sequer conhecem outra realidade, vivendo assim como seus pais, avós e bisavós viveram e seus filhos viverão.

⁶⁹ Os Estados que compõem a Região Norte do país são: Acre – AC, Amapá – AP, Amazonas – AM, Pará – PA, Rondônia – RO, Roraima – RR e Tocantins – TO.

O fato de, até hoje, ainda não se ter conseguido abolir, na prática, essa noção patriarcal da relação de trabalho rural, não pode implicar aceitação de sua manutenção, razão pela qual a concepção de Estado pró-ativo deve ser reafirmada constantemente, para que se possam viabilizar meios de retirar esses trabalhadores da condição em que se encontram, mesmo que não o demandem, voluntariamente. Isso porque o fato de não perceberem a própria ausência de determinadas *capabilities* não implica que as precárias condições que enfrentam, ou as mínimas *capabilities* que exerçam, signifiquem a plenitude de seu *capabilities set* ou de uma vida digna.

Se as *capabilities* atrelam-se ao próprio conceito de dignidade da pessoa humana, constituem-se em verdadeiros direitos fundamentais, não podendo ser, sob qualquer aspecto, negociadas ou satisfeitas parcialmente. Não se pode suprir a carência em uma determinada área com uma maior possibilidade em outra.

Assim, se todos possuem, baseados na justiça, o direito a um conjunto mínimo e adequado de todas as *capabilities*, e se um determinado grupo de indivíduos se encontra abaixo desse nível mínimo adequado, resta evidente a existência de uma falha de justiça básica, independente do quanto esse mesmo grupo se encontre avançado em todas as outras *capabilities*.

Nesse cenário, pode-se, claramente, entender a importância do Programa Seguro-Desemprego, que se analisará no capítulo seguinte. Aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, vulneráveis que são, foi concedido por lei, o direito ao recebimento de benefício temporário em renda, mas, também, foram assegurados cursos de capacitação e de qualificação profissional, bem como a consequente reinserção no mercado de trabalho para que consigam não mais regressar à condição de escravo.

Desse modo, se, na prática, a política não desenvolver seu ciclo de maneira adequada, por exemplo, centralizando seus recursos, financeiros e humanos, apenas na inserção dos trabalhadores resgatados no programa para o recebimento da renda temporária, acabará por negar a esses trabalhadores a transformação de suas *capabilities* em *functionings*, simplesmente porque, sem capacitação e sem recolocação no mercado de trabalho, carecerão de oportunidades e de liberdade de escolha, retornando para aquela única realidade laboral a que já se habituaram, sua única fonte de subsistência.

A dificuldade reside em se detectar o nível mínimo que deve ser assegurado a cada *capability*, devendo-se analisar as outras *capabilities* afetadas, uma vez que devem ser entendidas como complementares e não concorrentes entre si, assegurando-se, assim, um conjunto completo, coerente e realizável como um todo. Os cidadãos, nesse sentido, somente poderão gozar de igualdade quando forem capazes de exercer todo o âmbito de suas *capabilities*.

Sen (2012), analisando a igualdade, defende que toda a retórica sobre a “igualdade dos homens” desvia a atenção das diferenças natas existentes, de sorte que uma teoria igualitária deve, primeiramente, buscar sua base focal, perguntar sobre qual aspecto ou situação se requer igualdade: “igualdade de quê?” é a pergunta a ser feita diante da diversidade humana, uma vez que a igualdade não é unificadora, ao revés, é obtida, muitas vezes, com base na própria desigualdade. “A idéia de igualdade é contrariada por diversidades de dois tipos distintos: (1) a heterogeneidade básica dos seres humanos, e (2) a multiplicidade de variáveis em cujos termos a igualdade pode ser julgada” (SEN, 2012, p. 29).

Sob esse aspecto, pode-se afirmar que a diversidade humana acarreta o entrelaçamento da igualdade com a desigualdade, uma vez que “a igualdade em um espaço tende a andar, de fato, junto com a desigualdade noutra” (SEN, 2012, p. 51).

Esse é o sentido de complementariedade que exige a *capabilities approach*. Assim, ao se analisar os trabalhadores, não é possível classificá-los como iguais, nem lhes permitir a realização dos mesmos *functionings*. Tampouco não há como se ponderar qual *capability* será, minimamente, garantida quando do exercício de suas atividades: viver em sociedade, ter poder aquisitivo, comer, andar, ser são; não há como atribuir valor prioritário a cada uma dessas *capabilities* de forma isolada, porque, quando se negar o direito de exercer qualquer um dos seus *functionings*, estar-se-á, de fato, impedindo-o de desenvolver o seu *capability set* global e, desta forma, longe se estará do sentido do desenvolvimento humano desse indivíduo.

As diferentes exigências de igualdade refletem visões diferentes quanto a que coisas vão ser diretamente valorizadas nesse contexto. Elas indicam ideias diferentes sobre como as vantagens de diferentes pessoas vão ser avaliadas *vis-à-vis* cada uma das outras no exercício em questão. Liberdade, direitos, utilidades, rendas, recursos, bens primários, satisfação de necessidades, etc., fornecem maneiras diferentes de ver as respectivas vidas de pessoas diferentes, e cada uma das perspectivas conduz a uma visão correspondente de igualdade (SEN, 2012, p. 56).

Se as *capabilities* devem, então, ser entendidas de acordo com essa abordagem de complementariedade, e estão vinculadas ao próprio sentido de direitos fundamentais do homem, pode-se afirmar que muitas privações e violações de direitos humanos acabam, nesse contexto, por assumir a forma da exclusão de prerrogativas individuais elementares e inatas à própria existência humana.

Teoricamente, adotar um conceito de exclusão não é tarefa fácil por, contemporaneamente, traduzir-se em muitos vieses, todos ligados à noção de injustiça. Sen e Kliksberg (2010) alertam que, alguns conceitos clássicos de injustiça, preocupam-se muito mais com a “inclusão injusta” do que, propriamente, com a exclusão.

De fato, uma grande parte dos problemas de privação surge de termos desfavoráveis de inclusão e de condições adversas de participação, e não do que se poderia chamar, sem forçar o termo, de um caso de exclusão. Por exemplo, com trabalho forçado, ou trabalho infantil em condições de semiescavidão, ou mais comumente em termos profundamente “desiguais” de relação participativa, o foco imediato não está na exclusão, mas na natureza desfavorável da inclusão envolvida. [...] Ampliada dessa forma, ‘exclusão’ pode abranger, digamos, ‘exclusão de inclusão igualitária’. (SEN; KLIKBERG, 2010, p. 35).

Urge, então, que se estabeleça a distinção desses dois tipos de injustiça – a exclusão e a inclusão injusta. A primeira corresponde à privação total de direitos humanos: econômicos, políticos, civis e sociais, dentre outras. Por se tratar de direitos tão fundamentais, acabam assumindo postura dinâmica e versátil no cenário social. A inclusão injusta, por sua vez, traduz-se em uma inclusão desfavorável ao homem, incompleta, em condições adversas, prejudiciais. Violações dos direitos humanos que incluem trabalho escravo, trabalho exaustivo, semiescavidão infantil e problemas ambientais, encaixam-se nessa categoria.

Embora distintos, os conceitos são esferas de um mesmo cenário: a injustiça. Em que pese algumas violações ora se inserirem no formato da exclusão, ora, no da inclusão injusta, deve-se observar o fato empírico de que há, com frequência marcante, congruência de privações em vários tipos de exclusão e de inclusão entre os desprovidos da sociedade, o que em nada a atenua, nem a transforma em justa.

A justiça não pode ser indiferente à vida das pessoas, sejam excluídas ou injustamente, incluídas. A justiça, por estar, fundamentalmente, conectada ao modo como as pessoas vivem e à sua capacidade de realização, deve se desvincular da

natureza das instituições que a cerca e promover a possibilidade plena das realizações das capacidades em seu conjunto mínimo assegurado.

Não se advoga, com isso, a condenação das instituições a um papel secundário. Toda teoria da justiça deve reservar papel relevante às instituições; no entanto, o objetivo dessas instituições deve ser a promoção da justiça, e não a mera manifestação da ideia de justiça buscada pela sociedade que pode, em regra, ser injusta.

Os requisitos de uma teoria da justiça incluem fazer com que a razão influencie o diagnóstico da justiça e da injustiça. Para Sen (2011), o maior exemplo do alcance da essencialidade da compreensão adequada da justiça é a ideia fundamentada de Rawls, de que a justiça tem de ser vista com relação às exigências da equidade.

O que é então equidade? Essa idéia fundamental pode ser conformada de várias maneiras, mas em seu centro deve estar uma exigência de evitar vieses em nossas avaliações levando em conta os interesses e as preocupações dos outros também e, em particular, a necessidade de evitarmos ser influenciados por nossos respectivos interesses pelo próprio benefício, ou por nossas prioridades pessoais ou excentricidades ou preconceitos. Pode ser amplamente vista como uma exigência de imparcialidade (SEN, 2011, p. 84).

A justiça, defendida por Rawls, inclui a prioridade da liberdade máxima para cada pessoa. A igualdade de liberdade pessoal possui, assim, prioridade sobre as igualdades de certas oportunidades; as liberdades inerentes a todos não podem ser violadas em face da mera promoção de renda e de riqueza ou de distribuição de recursos econômicos entre os indivíduos. A liberdade defendida por Sen não se limita a ser um recurso que complementa outros recursos. Deve ser entendida, enfrentada e garantida como o princípio dos princípios.

Na teoria da justiça de Rawls, um lugar importante é dado à eliminação da pobreza medida quanto à privação de bens primários, e esse enfoque rawlsiano com efeito foi poderosamente influente na análise de políticas públicas para a remoção da pobreza. Rawls reconhece indiretamente a importância da liberdade humana em dar às pessoas oportunidades reais para fazerem o que bem entendam com suas próprias vidas (SEN, 2011, p. 95).

Assim, a liberdade, dentre outras razões, é valiosa porque quanto mais se possui mais se oportuniza a busca dos objetivos – tudo aquilo que, individualmente, é valorizado e, conseqüentemente, que permite atribuir importância ao próprio processo de escolha desses objetivos.

No enfoque das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo. [...] o conceito de capacidade está intimamente ligado ao aspecto de oportunidade da liberdade (SEN, 2011, p. 266).

Como se vê, o centro da *capabilities approach* não é somente o que uma pessoa, realmente, acaba fazendo, mas, principalmente, o que é, de fato, capaz de fazer, quer escolha aproveitar essas capacidades, quer não. As liberdades e as *capabilities* das quais o ser humano pode desfrutar são de extrema valia, porque lhe compete decidir o meio pelo qual usar a liberdade que possui.

Conforme examinado acima, a ideia de *capability* é intrínseca à de liberdade substantiva, conferindo um papel central à aptidão real do ser humano realizar diferentes coisas.

Para Sen (2012), a *capability* de uma pessoa só pode ser reduzida por meio da violação de sua liberdade ou por meio de um enfraquecimento interno e pessoal que sofra (doenças terminal, debilidades permanentes, etc.). “Ainda que os dois casos não sejam distinguíveis no espaço das capacidades, uma teoria adequada de justiça não pode realmente ignorar as diferenças entre eles” (SEN, 2012, p. 142).

A *capabilities approach* concentra-se, desta feita, nas vidas humanas, e não apenas nos recursos que o indivíduo possa ter, em posses ou em comodidades. E, por essa mesma razão, são tão graves e hediondas as situações em que o homem não possui essa liberdade ou a tem, mas limitada em suas mais diversas formas, como se demonstrou no capítulo anterior sobre o trabalho escravo contemporâneo.

É exatamente essa ideia de desenvolvimento de *capabilities* que se avaliará, ao se examinar a política de reinserção do trabalhador “libertado” do trabalho em condição análoga à de escravo por meio do Programa Seguro-Desemprego.

3 O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

No presente capítulo, não apenas se delimitará o conceito de política pública adotado, como também, apresentar-se-á o ciclo que deve ser observado no seu desenvolvimento.

Abordar-se-á, também, o histórico da seguridade no país e a forma pela qual a política se apresenta nos dias atuais, baseada em um tripé basilar, voltado ao recebimento de renda temporária, à qualificação profissional e à posterior intermediação da mão de obra para a inserção no mercado de trabalho, destacando-se o fato de que foi estendida aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo.

O Programa Seguro-Desemprego – PSD é uma política pública que não é aplicada somente quando do término do vínculo empregatício, vez que busca fomentar o emprego, assumindo papel de grande significância no combate ao trabalho em condições análogas à de escravo.

3.1 A política pública de emprego

O conceito de política pública, por sua complexidade, alcança várias dimensões, e, de acordo com Secchi (2010), possui vários aspectos, como o operacional, no qual pode ser entendido como o conjunto de práticas, ações e diretrizes que, fundadas em lei e entabuladas como funções de Estado, atendem aos conflitos e aos anseios sociais.

Sob outro aspecto, o estatista, o fator condicionante para que uma política seja considerada pública recai, unicamente, sobre a personalidade jurídica do formulador, do ator protagonista: o Estado.

Em um terceiro enfoque, o multicêntrico, esse ator protagonista estatal cede espaço ao objetivo da política, de forma que será pública aquela que tiver por fim a resolução de um conflito público, ou seja, sempre que o problema a ser enfrentado alcançar toda a coletividade. Diz-se multicêntrica, justamente, por permitir não apenas a participação de outros atores não-estatais, como em virtude da sua intervenção direta no ciclo de políticas a ser instaurado.

Nessa ótica, a perspectiva de políticas públicas vai além da esfera governamental, na medida em que o governo, com toda a sua estrutura administrativa, não é a única instituição a atender a comunidade política.

Cabe, nesse ponto, trazer a lume um trabalho de Theodore J. Lowi⁷⁰, publicado na revista *World Politics*, em 1964, que, à época, foi revolucionário, por esclarecer que, de tão importantes, as políticas públicas (*politics*) determinavam a dinâmica política (*policies*) da sociedade. Por essa razão, torna-se difícil a identificação dos tipos, das áreas e das categorias das políticas públicas, cuja definição prática se dá por meio do impacto pretendido e realizado na sociedade. Assim, cada política equivaleria à definição de arenas reais de poder, com características próprias, estruturas, atores e efeitos, pois “dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam” (SECCHI, 2010, p. 15).

A assertiva de Lowi foi revolucionária por atribuir ao objeto de estudo da política pública a verificação de sua própria tipologia, ou seja, a análise passou a recair sobre o conteúdo da política como determinante do processo político⁷¹. A classificação das políticas vincula-se, assim, às funções do Estado e ao seu poder coercitivo, devendo ser analisados os seus impactos sobre os processos, as instituições e sobre toda a sociedade.

Definir uma política, nesse sentido, requer não apenas a criação de arenas próprias, como também a eleição de atores, que, a partir de estratégias e de ação, vão defrontar-se na produção de seus objetivos, seja criando grupos de veto, seja criando grupos de apoio a seus interesses. Esse processo não é enfrentado de maneira isolada, constituindo-se em uma série de etapas, desde a concepção inicial até a consecução de seus objetivos finais.

O Programa Seguro–Desemprego, analisado no presente capítulo, é, nitidamente, um exemplo do ciclo que uma política pública deve trilhar para que

⁷⁰ Resenha disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/97377630/Tipologia-de-Lowi-para-politicas-publicas>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

⁷¹ A tipologia de Lowi classifica as políticas públicas em: a) regulatórias, que disciplinam padrões de comportamento, serviço ou produto para os atores públicos e privados; b) distributivas, que produzem benesses determinadas e específicas para grupos de atores, com custos repartidos para toda a sociedade, cujo exemplo típico é o Programa seguro-desemprego; c) redistributivas, nas quais os benefícios são concentrados em determinados e específicos grupos de atores, contudo, os custos são arcados por outras categorias de atores e d) constitutivas, que estabelecem procedimentos, definem competências, jurisdição, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas.

alcance seus objetivos. Desde sua concepção e após anos de implementação, em várias oportunidades, seus objetivos iniciais foram readequados, a fim de ajustar-se ou ampliar-se o benefício, como ocorreu quando da sua extensão aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo. Embora, inicialmente, não previstos como beneficiários, durante o período de elaboração e da execução do Programa, com a implementação de suas etapas e metas, surgiu a necessidade de os incluir, ampliando a sua arena de atuação, antes restrita aos trabalhadores advindos de relações formais de emprego.

Assim, o processo que envolve a elaboração e a implementação de uma política pública, denominado de ciclo, configura um desenho interpretativo que pretende organizar e estruturá-la a política pública de forma sequencial e que possibilita o ajuste de sua execução para que consiga alcançar os seus objetivos fundamentais.

Esse desenho interpretativo de uma política inicia com a identificação do problema e a conseqüente percepção de suas causas geradoras, dos conflitos produzidos, dos entraves a serem enfrentados e, principalmente, do planejamento das soluções aplicáveis.

No caso específico do PSD, o problema a ser enfrentado é a demissão sem justa causa do trabalhador, o que o torna vulnerável, seja pela finitude de sua fonte de subsistência por meio do recebimento de salário, seja pela pouca capacitação e pelas difíceis condições de recolocação no mercado de trabalho. Essa situação de vulnerabilidade não impacta somente o trabalhador e sua família, mas acaba por ter efeitos na sociedade, na economia e no mercado de trabalho.

A globalização da economia mundial acarretou, como se verificou no primeiro capítulo, o estreitamento das relações comerciais entre nações, mas, também, o aumento do desemprego em face da desregulamentação do mercado, que ocasiona a flexibilização das normas trabalhistas, tornando os novos postos de trabalho cada vez mais vulneráveis e precários. Por essa razão, o Estado deve promover ações incentivadoras do pleno emprego, arrolado como direito fundamental social no texto constitucional pátrio.⁷²

Identificado o problema e definido o planejamento para uma atuação efetiva, passa-se à formulação de uma agenda com a eleição do rol de prioridades, das

⁷² O trabalho é preceito fundamental da CRFB/88, bem como, o fomento ao pleno emprego e o combate ao desemprego, conforme expresso nos artigos 1º, IV, 5º XIII, 6º, 7º, I, II e III, 239.

dificuldades e dos temas relevantes que devem ser enfrentados pelos atores para a consecução dos fins pretendidos. Após, formulam-se, também, alternativas e estratégias de ação que devem, por prudência, considerar não só o custo e o benefício, como as “potenciais consequências de cada alternativa de solução” (SECCHI, 2010, p. 37).

Da leitura da lei que regulamenta o PSD, constata-se a satisfação da etapa descrita acima quando o legislador, enfrentado o problema do trabalhador demitido sem justa causa e objetivando a sua reinserção no mercado do trabalho, como fim último, prevê o pagamento de benefício pecuniário, por tempo determinado, a qualificação e a capacitação profissional e, somente após, a intermediação dessa mão de obra para recolocação no mercado de trabalho, conforme o objetivo primário.

Essa etapa final é de grande relevância, uma vez que, somente com o planejamento adequado, baseado em objetivos concretos e fiéis à realidade enfrentada, o resultado da ação será, de fato, eficiente. Contudo, o maior entrave é, justamente, o processo de investigação das soluções aplicáveis ao caso. As condições sociais enfrentadas atualmente são, em regra, instáveis, complexas e urgentes, de forma que, qualquer previsão de alternativas de solução, além de temerária, esbarra no dilema da escassez de recursos financeiros e na duração da ação, ou seja, do tempo necessário para que a ação produza efeitos práticos.

Somente com a superação das etapas acima é que se deve passar para a fase seguinte, qual seja, a da tomada de decisão, na qual os atores envolvidos terão que optar por aquela(s) que melhor equacione(m) a satisfação dos interesses entre os demandantes e os demandados. Inicia-se, assim, a fase de implementação da política por meio das instituições estatais, o que, no caso do PSD, deu-se com a promulgação da lei e a criação dos órgãos necessários à sua plena execução.

Essa fase do ciclo, embora muito importante ao resultado prático da política, ainda é, em muitos casos, bastante negligenciada pela crença, por muitos atores, de que as decisões políticas têm efeito imediato, tão logo sejam tomadas. Deixam de perceber, com isso, que a implementação, necessariamente, requer um esforço consciente e explícito para que todos os atores cooperem entre si em prol da promoção da política eleita. Publicar leis, criar órgãos, envolver atores e prever recursos financeiros, não garante a eficácia de nenhuma política pública. Concomitantemente, faz-se necessário o acompanhamento de toda a fase de

execução, com a análise de cada entrave enfrentado, para que se possa ir ajustando a realidade experimentada àquele panorama inicialmente idealizado.

Assim, satisfeita cada etapa do ciclo, cabe, unicamente, avaliar o desempenho do processo de implementação quanto ao grau de comprometimento da política e à redução do problema que a gerou. Os mecanismos de avaliação referenciam a política implementada, permitindo a análise de todas as suas fases, falhas, dificuldades e êxitos, bem como a sua continuação, reestruturação ou, até mesmo, a sua extinção.

Como restará melhor esclarecido, o PSD, embora planejado e implementado sobre um tripé de ações – renda, capacitação e intermediação –, por diversos problemas enfrentados ao longo de sua execução, prioriza muito mais o eixo distribuição de renda, do que os outros dois que se referem à qualificação e reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, o que desprestigia a política, que deixa de alcançar os fins delineados, quando da definição do problema e do estabelecimento da agenda para enfrentá-lo.

Percebe-se, assim, que, se quaisquer das fases forem mal planejadas pelos atores, provavelmente, as intervenções e as declarações de vontade, as ações desenvolvidas e os objetivos idealizados bem como seus efeitos práticos, serão incompatíveis entre si, dissociados e ineficazes.

De igual forma, se o problema não for definido nos moldes como percebido pelo grupo, se não for considerado prioritário para a inclusão na agenda, se as análises de alternativas não representarem, fielmente, a sua solução, a tomada de decisão já será eivada de vícios e de distorções.

Outrossim, mesmo que a tomada de decisão não apresente qualquer contradição com o problema identificado, a fase de implementação precisa observar, estritamente, o planejamento das alternativas de solução. A avaliação, por sua vez, deve, de fato, apresentar um diagnóstico prático da implementação, com todos os seus aspectos positivos e negativos, para que a política pública se operacionalize com a plena satisfação do seu objetivo.

A descrição das etapas de implementação permite que se perceba que, garantir a execução de todas as etapas do ciclo de políticas públicas, traduz-se em verdadeiro desafio aos seus atores, pois, em cada uma delas, surgirão tentativas de interferências do poder político, distribuições e redistribuições de poder, influência de

conflitos sociais nos processos de decisão, bem como problemas quanto à repartição de custos e de benefícios sociais.

A disputa de poder envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e, até mesmo, contraditórios, razão pela qual é necessária certa mediação social e institucional, gerando um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses que sempre dependerão do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Nesse contexto, a atual configuração político-econômica que decorre da crescente integração da economia mundial acarretou expressivas alterações no mercado de trabalho, tornando-o cada vez mais instável. Assim, as políticas públicas que visem ao equilíbrio desse cenário devem propiciar um sistema de políticas de emprego que não só dê suporte financeiro aos trabalhadores afetados por essas mudanças, como também consiga prepará-los, capacitando-os para o enfrentamento da arena e reduzindo as oscilações do mercado de trabalho, diante da significativa redução do número de vagas e de postos de serviços em razão do avanço tecnológico⁷³.

As políticas públicas de emprego, a exemplo do PSD, devem, assim, buscar a efetividade na consecução dos resultados esperados, uma vez que, quando falhas, implicarão, diretamente, no aumento do desemprego. Daí porque se faz necessário, não apenas formular o Programa, como se estudará no item abaixo, mas também, buscar seu fortalecimento como política capaz de propiciar ao trabalhador seu desenvolvimento humano, nos moldes da teoria de Amartya Sen, devidamente analisada no segundo capítulo do presente trabalho.

3.2 A análise do Programa Seguro-Desemprego

O Programa Seguro-Desemprego, conforme mencionado, é uma política pública distributiva essencial à proteção social, tanto em face dos recursos financeiros que movimenta, como dos seus beneficiários. Pode-se afirmar que é

⁷³ No capítulo dois, foram abordados os efeitos da globalização sobre as relações de trabalho que, após as revoluções tecnológicas vivenciadas na sociedade moderna, acabaram por, não apenas, reduzir postos de trabalho formal, como também, fragilizá-los, por meio de terceirizações, precarizações e leis regulamentadoras que permitem a flexibilização dos direitos assegurados aos trabalhadores.

uma política das mais abrangentes nos dias atuais, principalmente por se pautar pela integração de diferentes agentes governamentais e não governamentais.

Traduz-se, também, em política de emprego uma vez que objetiva o combate ao desemprego quando alia, à percepção da renda, a capacitação e a intermediação da mão de obra. Possui um duplo viés de ação positiva diante de sua natureza compensatória, protegendo o trabalhador, ao assegurar-lhe renda mínima durante certo lapso de tempo e de ação passiva, destinada à promoção do emprego e ao fortalecimento do mercado de trabalho.

O Programa, desta feita, adota, tanto uma política pública de trabalho e emprego, quanto de geração de renda e de inserção social, desenvolvidas de maneira simultânea, diante das mudanças decorrentes da dinâmica do mercado de trabalho. Nesse sentido, o Programa acaba por se desenvolver em uma tênue linha entre a visão meramente economicista das políticas de emprego e a delicada esfera da proteção social, que não pode ser atrelada, unicamente, ao desempenho do mercado de trabalho porque é parte da cidadania social, independente e válida por si própria (MARINHO *et al.*, 2010, p 18).

No Brasil, políticas públicas de emprego foram propostas desde a década de 40⁷⁴, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, instituições que contavam com recursos públicos provenientes da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, voltadas, principalmente, para a qualificação profissional e o fortalecimento de algumas categorias de trabalho.

O Sistema “S”, como ficou conhecido esse conjunto organizado de entidades, atualmente é composto pelos: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Social da Indústria – SESI e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio - SENAC. Integram-no, ainda, os seguintes órgãos: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP e Serviço Social de Transporte - SEST.

Já na década de 60, regulamentou-se o ensino profissionalizante por meio do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra - PIPMO, que, idealizado no

⁷⁴ Para um estudo mais aprofundado do histórico normativo da seguridade, consultar o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap7_politicas.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

ápice do movimento fordista-taylorista⁷⁵ no Brasil, capacitava trabalhadores pouco escolarizados e, após, encaminhava-os ao mercado de trabalho.

Em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego - SINE, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, com o objetivo de implementar um seguro-desemprego, bem como de intermediar a mão de obra desempregada após promover sua formação e qualificação profissional. A partir de então, coube ao SINE também gerenciar e analisar o mercado de trabalho em transformação, com a promoção de projetos de emprego e de renda.

Um ano depois, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR e o Sistema Nacional de Formação de Mão de obra - SNFMO, que pretendia gerir todos os órgãos de formação profissional até então criados.

Nas décadas seguintes, no entanto, as políticas desenvolvimentistas adotadas⁷⁶ foram abandonadas, com a crise econômica que se instalou na década de 70⁷⁷, na qual os setores industriais foram diretamente afetados pela queda do crescimento econômico, ocasionando, dentre outras consequências, o aumento da inflação e sua influência direta na política de crédito e nos salários, que se desvalorizavam continuamente⁷⁸.

⁷⁵ Conforme será detalhado no terceiro capítulo do presente trabalho, o Fordismo-Taylorismo foi o sistema de gestão empresarial que simplificou e agilizou o treinamento da mão de obra, mesmo não qualificada, inovando a produção industrial pela rotinização do processo produtivo, permitindo, assim, o incessante incremento da produtividade do trabalho e da geração massiva de mercadorias, independentemente da demanda.

⁷⁶ Segundo Souza (2002), o modelo desenvolvimentista tinha por fundamento teórico o keynesianismo, segundo o qual o Estado atuava de maneira intervencionista nas relações de emprego. Nesse contexto, a transferência de tecnologias vivenciada à época, de fato, permitiu um envolvimento maior da mão de obra, principalmente daquela que migrava da zona rural para os centros urbanos que se industrializavam. No entanto, os novos postos de trabalho eram cada vez mais mal remunerados e mal assistidos, tornando precária a realidade enfrentada. “A industrialização assim implantada como expressão de ‘desenvolvimento’ alicerçou-se mais propriamente sobre a política de incentivos a este mercado do trabalho de forte oferta de mão de obra vinda de condições miseráveis no campo, para o qual tudo que se oferecesse já se constituiria motivo de avanços”. (SOUZA, 2002, p. 309)

⁷⁷ Segundo Pochmann (2012), vários fatores foram determinantes para a crise econômica: o esgotamento do padrão de industrialização, que não conseguiu ser superado mesmo com o aparecimento de novas nações capazes de competir no mercado nacional, além de que, “com o desmoronamento do Sistema Financeiro de Bretton Woods, desapareceram as condições necessárias para a repressão financeira que forçava a maior valorização produtiva do capital e o compromisso com o pleno emprego, por meio das políticas keynesianas. A globalização financeira, que combina o desenvolvimento de inovações financeiras com a informatização dos mercados, potencializa o volume de transações de curto prazo, pressionando a eliminação de controles cambiais, a liberalização das taxas de juros e a desregulamentação bancária” (POCHMANN, 2012, p. 26)

⁷⁸ Nesse cenário, a busca por custos, cada vez menores, induziu as multinacionais da época a substituir o padrão produtivo por opções de operações mais simplificadas e rotineiras, não sendo exigível, por exemplo, um alto nível de qualificação da mão de obra a ser contratada, mitigando e fragilizando o mercado, que dispunha de excedente de homens aptos a esse tipo de demanda.

Nesse cenário, não apenas o SINE enfrentou grave processo de desagregação, como o PIPMO foi extinto em 1982. SENAI, SENAC e SENAR, financiados com recursos parafiscais, acabaram por atuar em demandas específicas⁷⁹, que não tinham um alcance global efetivo diante da massa dos trabalhadores, inclusive dos desempregados.

No texto constitucional, desde 1946, a assistência ao desempregado já era prevista como direito dos trabalhadores, no entanto, apenas em 1965, foi estabelecido um Plano de Assistência, por meio da Lei nº 4.923, que criou um cadastro permanente de admissões e de dispensas de empregados, prevendo, ainda, medidas de assistência aos desempregados, por meio do Fundo de Assistência ao Desempregado - FAD.

O FAD era composto por recursos mistos, oriundos, tanto da contribuição dos empregadores, quanto de receitas da contribuição sindical destinadas ao governo federal. Coube ao FAD, por meio de comissão tripartite e paritária, elaborar um anteprojeto de lei de seguro-desemprego, o que, todavia, não ocorreu.

Assim, a Lei nº 4.923/65, que normatizava o auxílio-desemprego, restringia-se aos trabalhadores desempregados por motivo de fechamento total ou parcial da empresa, nos casos de dispensa coletiva de mais de 50 (cinquenta) trabalhadores, após apuração da Delegacia Regional do Trabalho - DRT.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, criado em 1966, gerou a redução das disponibilidades financeiras do FAD, inviabilizando, sobremaneira, a implementação do auxílio-desemprego.

Reymão (2014) explica que, a fase expansionista do mercado de trabalho em face da substituição das importações brasileiras foi interrompida pela crise de 1980, que ocasionou o fraco desempenho da economia nacional, tendo, como consequência direta, o aumento da taxa de desemprego no início da década, o esfacelamento da qualidade dos empregos e a diminuição do poder de compra dos trabalhadores.

No período seguinte, a taxa de desemprego dobrou, o que, aliado ao comportamento dos indicadores macroeconômicos e a fatores como o aumento da informalidade, da precariedade e da flexibilidade do

⁷⁹ O Sistema “S” atua por meio de atividades voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, sendo mantido por contribuições pagas pelas empresas que o integram.

trabalho, provocou uma desestruturação do mercado de trabalho no País (REYMÃO, 2014, p. 43).

Foi nesse contexto histórico que, em 1986, com o advento do Plano Cruzado, foi instituído o Programa de Seguro-Desemprego - PSD, por meio do Decreto-Lei n. 2.284, regulamentado pelo Decreto n. 92.608. À época, o programa não teve grande efetividade, segundo Azeredo e Ramos (2009), principalmente, pelo fato de os valores pagos, a título de benefício, serem extremamente baixos quando comparados ao último salário percebido pelo trabalhador. Ademais, tinha reduzida abrangência, face aos critérios de acesso, que resultavam em uma cobertura de cerca de 17% (dezessete por cento) dos desempregados do mercado formal. Ressalta-se que o Programa sequer possuía fonte própria de recursos, o que gerava significativa dependência do poder de financiamento do Tesouro Nacional.

Com o advento da Constituição de 1988, finalmente, consolidou-se o programa de amparo ao trabalhador desempregado, com a redação dada ao artigo 239⁸⁰, fortalecendo, assim, um direito social básico do trabalhador, qual seja, sua proteção financeira diante do desemprego.

A regulamentação do referido artigo ocorreu somente após ajustes entre os Poderes Legislativo e Executivo, envolvendo, ainda, a Câmara dos Deputados, o Ministério do Trabalho e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que figura como principal aplicador dos recursos.

⁸⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º - Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º - Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Note-se que, na década de 90, após a promulgação da Constituição, houve um considerável aumento da informalidade, da precariedade e da flexibilização do trabalho, o que agravou a desestruturação do mercado de trabalho e, conseqüentemente, aumentou o nível de desemprego.

Em 1990, a Lei nº 7.998 passou a regulamentar o programa, ampliando-o novamente. Segundo Azeredo e Ramos (2009), tornou-se marco do avanço em sua esfera de atuação por prever novos critérios de acesso ao benefício que propiciaram o aumento da cobertura, passando de 16% (dezesesseis por cento) para 43% (quarenta e três por cento) dos desligados do mercado de trabalho formal.

Assim, ao invés de o trabalhador ter que comprovar o recolhimento das contribuições à Previdência Social durante 36 (trinta e seis) nos últimos 48 (quarenta e oito) meses, conforme previsto na legislação anterior, com a nova lei, tinha que comprovar o vínculo formal de emprego por meio de sua Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, pelo período de, pelo menos, 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, reduzindo, inclusive o prazo de carência de 18 (dezoito) para 16 (dezesesseis) meses.

As mudanças nos valores dos benefícios favoreceram, diretamente, os trabalhadores de mais baixa renda, uma vez que o valor do benefício do seguro-desemprego é definido a partir da média salarial dos últimos três meses e varia de 01 (um) a 1,87 (um inteiro e oitenta e sete décimos) do salário mínimo, conforme a faixa de renda em que a média de salário do trabalhador se ajustar.

Dessa forma, para aqueles com média salarial de até 1,65 (um inteiro e sessenta e cinco décimos) de salário mínimo, o valor da parcela corresponde a 80% (oitenta por cento) desta média salarial, respeitando-se o valor de 01 (um) salário mínimo.

Para os trabalhadores com média salarial entre 1,65 (um inteiro e sessenta e cinco décimos) e 2,75 (dois inteiros e setenta e cinco décimos) do salário mínimo, o valor da parcela equivale à metade da diferença entre a média salarial e 1,65 (um inteiro e sessenta e cinco décimos) de salário mínimo, mais um fator fixo de 1,32 (um inteiro e trinta e dois décimos) de salário mínimo.

E, finalmente, para aqueles que recebem acima de 2,75 (dois inteiros e setenta e cinco décimos) do salário mínimo, o valor da parcela é fixada em 1,87 (um inteiro e oitenta e sete décimos) do salário mínimo.

Assim, a taxa de reposição do seguro será, tanto mais alta, quanto mais próxima a média dos últimos salários estiver do salário mínimo, o que demonstra, claramente, a intenção do legislador de proteger os trabalhadores que percebiam renda mais baixa, por serem os mais vulneráveis às variações do mercado de trabalho.

A lei do seguro-desemprego incluiu novas funções ao programa: além do auxílio financeiro, propôs-se a viabilizar a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho por meio de capacitação e de formação profissional.

Criou-se, também, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), integralizado, em sua maioria, por meio da arrecadação do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES como agente financiador.

Compete, assim, ao BNDES⁸¹, garantir a remuneração mínima legal ao trabalhador beneficiário do programa. Dessa forma, o FAT destina-se ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento do programa de desenvolvimento econômico, operado pelo BNDES, viabilizando o financiamento do seguro por meio das receitas desatreladas do Tesouro, podendo, de acordo com a movimentação econômica, ser ampliado e aperfeiçoado.

Visando a estabelecer uma gestão democrática, foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, órgão de representação tripartite e paritária, integrado por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo, responsável pelo controle social dos recursos integrantes do FAT.

A mesma legislação criou três eixos para o Programa: o auxílio financeiro temporário ao trabalhador desempregado, quando demitido sem justa causa, ações de capacitação e de qualificação profissional, e o auxílio aos trabalhadores na recolocação no mercado de trabalho.

⁸¹ O artigo 15 da Lei 7.998/90 assim dispõe: “Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.” O referido artigo foi regulamentado pela Lei 8.019/90 que normatiza o FAT e a competência do BNDES. (BRASIL, 1990, não paginado).

Em 1994, foi promulgada a Lei n. 8.900⁸², que estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão dos benefícios.

Sua principal alteração foi estender o período concessivo para 5 (cinco) meses e vincular o número de parcelas do benefício à comprovação do vínculo empregatício, com pessoas jurídicas ou pessoas físicas, desde que equiparadas a pessoas jurídicas.

O valor dos benefícios foi estabelecido de forma que, o trabalhador que comprove 24 (vinte e quatro) meses ou mais de serviço nos últimos 36 (trinta e seis) meses, perceberá 5 (cinco) parcelas do benefício; o trabalhador que comprove o período de 12 (doze) a 23 (vinte e três) meses de tempo de serviço, receberá 4 (quatro) parcelas e, finalmente, 3 (três) parcelas serão pagas àquele que comprovar de 6 (seis) a 11 (onze) meses de tempo de serviço.

Em que pese se tratar de política de emprego é relevante esclarecer que o seguro–desemprego não corresponde a um salário pago ao trabalhador, o qual só é devido pelo empregador durante a execução do contrato de trabalho. Sua natureza jurídica é de benefício previdenciário, conforme o disposto no artigo 201, inciso III, da Constituição da República de 1988⁸³, portanto o benefício recebido pelo PSD não possui natureza salarial.

Atualmente, o Programa do Seguro–Desemprego possui três ações principais:

a) prover o benefício do seguro–desemprego – SD, que consiste em uma assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa involuntária;

b) a Intermediação de Mão de Obra – IMO, que visa a auxiliar o trabalhador na manutenção e na busca de emprego por meio de ações integradas de orientação e de recolocação profissional, diminuindo, assim, o tempo do desemprego e

c) a Qualificação e a requalificação profissional – QSP, pela qual promove a capacitação dos trabalhadores, buscando, aumentar a sua empregabilidade.

⁸² Visando sempre a maior abrangência do programa foi editada a lei n.8.352, cujos efeitos e validade foram estendidos até junho de 1994 por meio das Leis n. 8.438 de junho/92, 8.561 de dezembro/92, 8.699 de junho/93 e 8.845 de janeiro/94.

⁸³ Constituição Federal. Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...] III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário.

O Programa é executado pelo Ministério de Trabalho e Emprego – MTE, por meio das Superintendências Regionais do Trabalho – SRTE; do Sistema Público de Emprego – SINE e de convênios com as prefeituras, traduzindo-se em relevante política do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR⁸⁴.

Pretende não apenas proteger o trabalhador quando desempregado, concedendo-lhe renda temporariamente, mas, também, envidar esforços no sentido da sua rápida reinserção no mercado de trabalho, através do estímulo a permanente qualificação profissional.

As ações de intermediação de mão de obra são executadas pelo SINE por organizações sindicais e por entidades representantes da classe empresarial, com recursos repassados pelo FAT, por meio dos instrumentos legais aplicáveis.

Visam, imediatamente, justapor a oferta e a demanda de empregos. A longo prazo, segundo Koyanagi (2010, p. 13), pretende fomentar relações de trabalho mais duradouras para que as empresas invistam em capital humano e na força de trabalho, contribuindo para o incremento da produtividade, dos salários e do bem-estar social.

As ações de qualificação profissional, por sua vez, visam à formação profissional na busca do aprimoramento de habilidades, incorporando conhecimentos técnicos, relacionados à produção de bens e de serviços, por meio da educação formal, que pode ser promovida por diversos atores sociais.

O modelo organizacional do Programa Seguro-Desemprego fundamenta-se no entrelace de três unidades principais, conforme Marinho *et al.* (2010):

- a) **Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE:** são unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho Emprego e Renda – MTE, que atuam nos Estados por meio de gerências e agências regionais. Cabe-lhes a promoção da garantia do direito ao trabalho, atuando na fiscalização, na orientação, na organização de novas formas de trabalho e na mediação de conflitos decorrentes da relação de trabalho, em tudo fortalecendo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.
- b) **Sistema Nacional de Emprego – SINE:** conforme mencionado anteriormente, é o responsável pela viabilização de ações de inserção e de

⁸⁴ O SPETR é composto por um conjunto de políticas públicas: Abono Salarial, CTPS, Políticas de Juventude, Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, Salário Mínimo e o PSD.

recolocação de trabalhadores no mercado de trabalho, por meio de cadastramento e encaminhamento dos trabalhadores desempregados, inseridos no PSD, a vagas específicas de emprego. É financiado pelo FAT e se organiza conforme determinação do CODEFAT. Atua, tanto na habilitação do seguro–desemprego e na intermediação da mão de obra, quanto no monitoramento de projetos de emprego e renda, além da própria geração de dados e relatórios de gestão sobre o mercado de trabalho; e,

c) **Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Emprego:** são órgãos colegiados, tripartites e paritários, compostos de representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores. Os conselhos monitoram a execução dos projetos nos Estados, que possuem, como fonte de recurso, o FAT. As comissões estabelecem e monitoram as políticas municipais de emprego.

Percebe-se assim que, o Programa Seguro–Desemprego acaba por englobar diversos atores sociais, por meio de gestão participativa, democrática e descentralizada.

O movimento de ampliação do Programa não se limitou ao aspecto de abrangência e de alcance dos trabalhadores desempregados, como também buscou a sua diversificação.

Nesse sentido, a Resolução do MTE nº 560, de 2007, estabeleceu que os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional deveriam ser, preferencialmente, dirigidos aos: I. trabalhadores habilitados ao Seguro–Desemprego; II. pessoas sem ocupação; III. estagiários; IV. jovens; V. jovens aprendizes; VI. internos e egressos do sistema penal; VII. trabalhadores oriundos da economia popular solidária; VIII. autônomos; IX. trabalhadores rurais; X. trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo; XI. Pescadores no período do defeso (BRASIL, 2003, não paginado); XII. pessoas portadoras de deficiência; e XIII. participantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.

O desenho da política pública permite seu constante aperfeiçoamento, tanto para ampliar sua abrangência, como também para albergar novos atores em sua execução. A inclusão dos trabalhadores resgatados da condição análoga à de

escravo no PSD decorreu, precisamente, da ampliação do seu âmbito de abrangência.

3.3A ampliação do Programa Seguro-Desemprego para albergar o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo

A concessão do benefício do Seguro-Desemprego para o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, objeto do presente estudo, tem amparo na Lei n. 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que alterou a Lei n. 7.998/1990.

A fim de regulamentar a lei, o CODEFAT, por meio da Resolução n. 306, de 06 de novembro de 2002 estabeleceu procedimentos para a concessão do benefício, que se traduz na assistência financeira temporária concedida ao trabalhador desempregado resgatado, desde que identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido à condição análoga à de escravo, em decorrência de ação do Ministério do Trabalho e Emprego, caso em que, terá direito à percepção de 03 (três) parcelas de seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário mínimo cada.

Atualmente, o trabalhador é resgatado por meio das ações fiscalizadoras do Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM, coordenado pelo MTE, por meio da Auditoria-Fiscal do Trabalho, em conjunto com o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Polícia Federal - PF.

As ações dos fiscais observam as políticas de atuação e de planejamento da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, assim como a Instrução Normativa nº 91/2011 do MTE e, dentre outras medidas, devem promover o resgate e o afastamento do trabalhador do local de trabalho, bem como o seu regresso à sua origem ou o seu acolhimento em abrigos, de acordo com a conveniência. No mesmo ato, para aqueles que não a possuem, há a emissão da CTPS em conjunto com as guias para a habilitação ao PSD, inclusive com o registro dos trabalhadores em situação irregular.

Percebe-se que, todos os atos decorrentes da ação de fiscalização, pretendem, não apenas formalizar a relação de trabalho existente entre empregador e empregado, obrigando o empregador a cumprir as suas obrigações trabalhistas,

mas, também, resgatar esse empregado da condição degradante em que se encontrava, reinserindo-o em realidade diversa, por meio do PSD.

Vale ressaltar que a lei veda ao trabalhador o recebimento do benefício, em circunstâncias idênticas, nos 12 (doze) meses seguintes à percepção da última parcela⁸⁵, mesmo que seja novamente resgatado da condição análoga à de escravo. Busca-se, com isso, evitar os casos de reincidência, incentivando a qualificação profissional para a posterior reinserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Em que pese a previsão legal, embora o público-alvo do Programa, para as políticas de percepção do seguro - SD, de intermediação da mão de obra – IMO ou de qualificação profissional - QSP, seja qualquer tipo de trabalhador, nas suas mais variadas especificidades e categorias profissionais, a prática atual no que se refere à recolocação no mercado de trabalho não tem considerado essa diversidade, o que cria entraves ao pleno desenvolvimento e ao alcance efetivo e eficaz da política porque deixa de alcançar parcelas significativas desse público, muitas vezes, os que se encontram em condições de maior vulnerabilidade.

A Universidade de Brasília (MARINHO, *et al.*, 2010), avaliando o PSD, constatou a necessidade de se adequar o Programa no que se refere à execução das ações desenvolvidas de IMO e QSP, ao perfil dos trabalhadores, principalmente daqueles resgatados, e às qualificações demandadas pelos empregadores. Essa discrepância entre os perfis solicitados pela empresa e os apresentados pelo trabalhador que procura o SINE inviabiliza a intermediação e, conseqüentemente, a efetiva colocação, o que acaba gerando um ciclo vicioso, uma vez que as empresas perdem o interesse em procurar o SINE e disponibilizar suas vagas de emprego, pois não encontram trabalhadores que preencham os requisitos profissionais exigidos, assim como os próprios trabalhadores mais qualificados deixam de se valer da intermediação, por não encontrarem disponíveis ofertas de emprego adequadas às suas competências.

Ainda de acordo com a avaliação acima, as ações de qualificação promovidas pelo Programa não conectam, em si mesmas, as ações integradas de orientação profissional e de recolocação no mercado de trabalho. Os trabalhadores, quando possuem a sorte de serem encaminhados à capacitação, acabam acumulando uma

⁸⁵ Ver §2º do artigo 2.C da Lei nº 7.998/1990.

variedade de cursos que em nada ou em quase nada contribuem para a melhoria de suas competências profissionais.

No que se refere ao caso específico do trabalhador resgatado, a realidade laboral experimentada ao longo de toda a vida, deu-se em torno do trabalho rural, da relação de servidão estabelecida desde os tempos do Brasil Colônia, que, apesar dos avanços, não se conseguiu superar quando da transição para o mercado de trabalho livre.

Nesse contexto, o PSD, ao se expandir para albergar esse tipo de trabalhador, deve se apropriar de suas especificidades, oferecendo cursos de capacitação e de qualificação que o façam agregar valores capazes de permitir a reinserção no mercado de trabalho rural ou urbano.

No entanto, verifica-se uma clara dissociação entre a política de educação e de qualificação e a de emprego e de intermediação, que competem entre si, resultando em um conhecimento desagregado e inoportuno à qualificação profissional. Não buscam o mesmo fim, de maneira que, concorrentes, acabam por fragilizar o Programa enquanto política pública de emprego e afetam, sobremaneira, seus usuários que, sem capacitação e intermediação adequadas, utilizam-se da renda para se manterem no desemprego enquanto possível, ou se recolocam por meio do subemprego, de maneira inadequada, gerando impactos sociais e econômicos, conforme analisado no capítulo um do presente trabalho.

Dessa forma, os cursos de qualificação profissional precisam estar conectados ao seguimento de um arco ocupacional⁸⁶, e não apenas se prestarem à reprodução de uma infinidade de nomes e títulos de cursos, que não se articulam à demanda profissional específica, vinculada ao legado laboral do trabalhador que é alcançado pelo PSD. Esse arco ocupacional deve ser organizado de modo a agregar cursos profissionalizantes por categorias e segmentos afins, como forma de valorizar as qualidades do profissional demandado, de modo que venham a fortalecer o viés da intermediação da mão de obra - IMO.

Segundo Reymão (2014, p. 47), o pagamento de benefícios aos trabalhadores inseridos no PSD, em qualquer uma de suas modalidades, absorveu

⁸⁶ No presente trabalho, adota-se a noção do Ministério do Trabalho e Emprego sobre arco ocupacional, como sendo o agrupamento de ocupações relacionadas entre si que possuem base técnica próxima e características complementares, permitindo aos trabalhadores uma formação mais ampla de forma a aumentar as possibilidades de inserção no mundo do trabalho. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/politicas_juventude/arcos_ocupacionais.asp>. Acesso em 27/08/2014.

96% (noventa e seis por cento) dos recursos financeiros do Programa nos últimos 10 (dez) anos, o que evidencia que muito pouco do financiamento é reservado para as outras vertentes, o que inviabiliza, estruturalmente, qualquer ação de QSP e IMO.

Em que pese seu tripé inovador, o Programa Seguro-Desemprego, acaba por priorizar sua vertente de política distributiva de renda e meramente assistencialista, sem privilegiar a da qualificação e a da consequente recolocação do beneficiário no mercado de trabalho.

Koury (2014, p. 460) observa que, embora tenha constado nas Cartas de 1967 e 1969, foi somente com a Constituição da República de 1988 que o desenvolvimento nacional foi elencado como objetivo fundamental da República em seu artigo 3º, inciso II. Destaca, ainda, que o direito ao desenvolvimento se encontra amplamente garantido no ordenamento atual em diversos dispositivos constitucionais⁸⁷, evidenciando que um dos objetivos do Estado brasileiro é promover o desenvolvimento fundado no respeito à dignidade da pessoa humana.

Ao se ampliar a noção de desenvolvimento, atrelando-se à garantia da promoção dos direitos fundamentais do homem, atribui-se a natureza de fundamentalidade ao direito, que não deve se ater, tão somente, ao aspecto do combate à pobreza e à miséria, mas a garantir o gozo de suas liberdades substantivas.

Como já referido, consoante a teoria do desenvolvimento humano de Sen, entende-se por garantia de liberdades substantivas a possibilidade do indivíduo viver plenamente essas liberdades, desenvolvendo suas capacidades e funcionamentos, o que implica a adoção de uma visão mais pró-ativa, dinâmica e global de desenvolvimento, e não aquela clássica, vinculada ao aspecto econômico de mera distribuição de renda.

⁸⁷ Dentre os quais, destaca-se: art. 1º, II e III (cidadania e dignidade da pessoa humana), art. 6º (direitos sociais), art. 170 (ordem econômica assegurando existência digna), art. 193 (ordem social baseado no primado do trabalho), art. 215 (direitos culturais), art. 225 (proteção do meio ambiente), etc.

Políticas assistencialistas e de distribuição de renda, nesse contexto, não perdem sua importância, uma vez que viabilizam o alcance de algum nível de crescimento econômico, porém, são incapazes de promover o desenvolvimento humano se consideradas nesse aspecto unilateral, porque a renda, tão somente, não permite o exercício plural de direitos que se relacionem entre si e dos quais não possam se dissociar.

Ao se analisar o Programa Seguro–Desemprego brasileiro, percebe-se, claramente, a formatação de uma política pública que, nos moldes de seus regulamentos, adequa-se à concepção de Desenvolvimento Humano, defendida por Amartya Sen (2010) e apresentada no capítulo anterior, justamente porque baseada em seu tripé – renda, qualificação e intermediação, e não na mera distribuição de renda. O benefício pecuniário, no contexto do Programa, visa a garantir a subsistência do beneficiário, sendo certo que a inclusão, na legislação, da necessidade de capacitação desses trabalhadores para que possam ser reinseridos socialmente e, assim, experimentarem suas liberdades substantivas, com o exercício pleno de suas capacidades, transforma o PSD em instrumento fomentador do desenvolvimento humano, seja do trabalhador desempregado, seja do resgatado da condição análoga à de escravo.

Desta forma, ao prever que, após a habilitação e o recebimento da renda, o trabalhador, durante o tempo em que durar o benefício, será, devidamente, capacitado e, em seguida, encaminhado para recolocação profissional, o Programa cria uma política inovadora e o Estado transforma-se em agente ativo e capaz de promover o desenvolvimento humano.

Em que pese sua estrutura, sua ideologia e sua normatividade serem concebidas para a execução do PSD no tripé de renda, qualificação e intermediação, na prática, no entanto, a política pública efetiva-se, mais fortemente, na mera distribuição da renda aos seus beneficiários, uma vez que os cursos de capacitação, quando ocorrem, não atingem a efetividade exigida para a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

Nota-se, no entanto, que, apesar da previsão legal, inexiste, em muitos municípios do país, a qualificação profissional do trabalhador, o que o impede de desenvolver suas habilidades, e de exercer dignamente suas capacidades e funcionamentos, mantendo-se na mesma condição de vulnerável.

Poucos conseguem recolocação no mercado de trabalho por meio do Sistema Nacional de Emprego – SINE seja por falta de qualificação profissional, ou por inexistência de um programa eficaz capaz da recolocação em alguma atividade digna ao trabalhador. Note-se que o trabalhador é pessoa humilde, sem, ou quase sem, nenhuma escolaridade, em fase adulta, o que dificulta o preparo para a qualificação profissional, não havendo outro setor de trabalho que os recepcione, a não ser o rural. Com isso, o trabalhador resgatado acaba sendo novamente uma presa fácil para novos aliciadores, retornando às mesmas condições anteriormente vividas (BOCHENEK, 2010, p. 75).

Nesse contexto, resta evidente que libertar trabalhadores em condições análogas à de escravos, tão somente, não erradica a escravidão, porque, passado o período de percepção da renda do benefício, sem qualquer qualificação, o trabalhador retornará à mesma condição.

Em consulta às páginas virtuais do Ministério do Trabalho e Emprego, da Organização Internacional do Trabalho e da Agência Repórter Brasil⁸⁸, bem como após visitas técnicas ao MTE, SRTE/PA, MPT/PA e SINE/PA, restou demonstrado que não há dados sobre o processo de qualificação e de reinserção do trabalhador resgatado. Os referidos órgãos detêm informações sobre as ações de fiscalização para o combate e o resgate e, até mesmo, o recebimento das indenizações e benefícios, mas não procedem a qualquer monitoramento da política pública em suas outras vertentes, quais sejam a qualificação e a reinserção.

O direito de informação⁸⁹ garantido constitucionalmente no ordenamento jurídico pátrio, que será aprofundado no próximo capítulo, pressupõe que, enquanto órgão executor, o Estado possui o dever de não apenas produzir essas informações, como de dar-lhes publicidade, a fim de que sejam verdadeiros instrumentos de concretização dos direitos sociais, por permitirem a aferição dos resultados pretendidos e realizados. Daí porque compete a todos o dever de informação, de monitoramento e de fiscalização das políticas públicas.

⁸⁸ www.portal.mte.gov.br, www.oit.org.br e www.reporterbrasil.org.br,

⁸⁹ CRFB/88 – Art. 5º, XIV e XXXIII, art. 37, §3º, II,

Atrelado ao dever do Poder Público de produzir informação, encontra-se o direito individual de recebê-las, de ter acesso a elas quando produzidas. É o que se pode constatar, inclusive, da leitura do artigo 7º da Lei 12.527/2011⁹⁰ que prevê, expressamente, que todo cidadão possui o direito de obter qualquer informação sobre implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como das metas e dos indicadores propostos para esse fim.

No entanto, os dados obtidos, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de correio eletrônico, não abrangem o processo de qualificação e a consequente reinserção do trabalhador, conforme mencionado anteriormente, versam apenas, sobre as ações de fiscalização e de resgate, a emissão de documentos e o pagamento de indenizações, como pode se verificar da íntegra dos dados constantes no anexo desse trabalho.

O panorama do trabalho escravo no país é revelado pelas tabelas abaixo:

Tabela 4 – Dados nacionais sobre as ações de fiscalização e resgate de trabalhadores da condição análoga à de escravo no período de 2008 a 2013

DADOS ANUAIS	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Operações Realizadas	159	158	143	173	145	184
Trabalhadores envolvidos	52533	46859	29357	35082	31268	27900
Trabalhadores resgatados	5016	3707	2098	2482	2771	2766
Resgatados inseridos no PSD	4623	3229	2489	2339	2419	1981

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
DadosDETRAE/ MTE

⁹⁰ Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

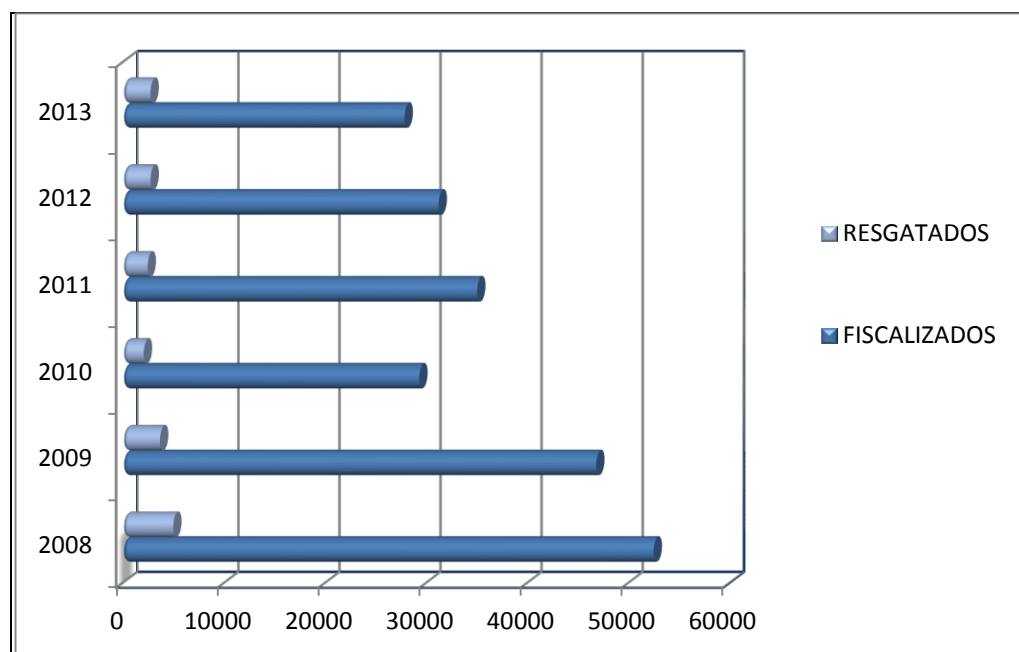
- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

As operações, descritas na tabela, constituem ações de uma equipe formada por auditores fiscais do trabalho, por procurador do Ministério Público do Trabalho (MPT), por agentes da Polícia Federal (eventualmente, delegado) e motoristas, com vistas a verificar, *in loco*, denúncias de prática de trabalho análogo ao escravo, podendo ser impulsionada, também, a partir do planejamento interno do MTE. Uma operação pode, ainda, abranger a fiscalização de um ou mais estabelecimentos, na região previamente escolhida.

Da análise da tabela, observa-se que, em que pese o número de trabalhadores resgatados ter diminuído ao longo dos últimos anos, em proporção inversa, o número das operações tem se intensificado no mesmo período. Vale destacar, também, que o número, em 2013, de trabalhadores resgatados foi reduzido em quase 50% (cinquenta por cento) quando comparado com o do ano de 2008, o que demonstra, no mínimo, o comprometimento dos órgãos envolvidos no combate à ocorrência de trabalho em condições análogas à de escravo no país.

Abaixo, demonstra-se a proporcionalidade entre o número de trabalhadores envolvidos nas operações de fiscalização, aqueles cujos contratos foram auditados na prática e o número dos que foram resgatados de condições de trabalho análogas à de escravo. Ressalta-se que, em nenhum dos 6 (seis) anos analisados, a quantidade de trabalhadores resgatados superou o percentual de 9% (nove por cento) do número de trabalhadores fiscalizados, conforme o Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Proporção entre Trabalhadores Fiscalizados e Efetivamente Resgatados no Brasil no Período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.

Outro aspecto interessante revelado pela análise dos dados constantes na Tabela 4 e referentes ao PSD, é que quase a totalidade dos trabalhadores resgatados são inseridos no Programa, contudo, mais uma vez, não há informação sobre a sua execução no que se refere à qualificação e à recolocação profissional desses trabalhadores, sendo informado, tão somente, o número de trabalhadores que, de fato, perceberam o pagamento do benefício de seguro-desemprego.

Dessa forma, resta impossível, diante da não produção dos dados necessários, avaliar a política pública no que se refere à quantificação do número de trabalhadores resgatados e inseridos no PSD, ao do número de qualificações permitidas, ao número de cursos ofertados e ao número de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, dentre outras, o que revela a importância do presente estudo que pretende, justamente, avaliar a efetividade do Programa.

Mantendo o recorte temporal, mas analisando, isoladamente, o Estado do Pará tem-se que nele se refletem os números nacionais no que se refere, por exemplo, ao número de trabalhadores resgatados. Na tabela abaixo, resta evidente a redução considerável do número de trabalhadores nessa condição.

Tabela 5 – Dados do Estado do Pará sobre as ações de fiscalização e resgate de trabalhadores da condição análoga à de escravo no período de 2008 a 2013

DADOS ANUAIS	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Operações Realizadas	36	31	36	26	28	25
Trabalhadores envolvidos	1604	1987	3901	3337	3689	2032
Trabalhadores resgatados	811	328	446	245	566	141
Resgatados inseridos no PSD	768	309	542	230	514	140

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/ MTE

No Pará, conforme os dados obtidos junto ao MTE, as ações abrangeram 52 (cinquenta e dois)⁹¹ dos 144 (cento e quarenta e quatro⁹²) municípios, sendo que quase a totalidade dos resgatados, encontrava-se em áreas rurais, característica típica do trabalho em condições análogas à de escravo da região, que sempre adotou cultura coronelista e de servidão nas relações laborais, o que será enfrentado no capítulo três do presente trabalho.

Dos trabalhadores resgatados no Pará, de acordo com a Tabela 5, quase a totalidade foram encaminhados ao Programa Seguro-Desemprego, mas, a exemplo dos dados nacionais, ou da falta deles, também não foi possível verificar a quantos desses trabalhadores foi oportunizada qualificação profissional e a consequente recolocação no mercado de trabalho, o que proporcionaria efetividade no combate ao trabalho escravo.

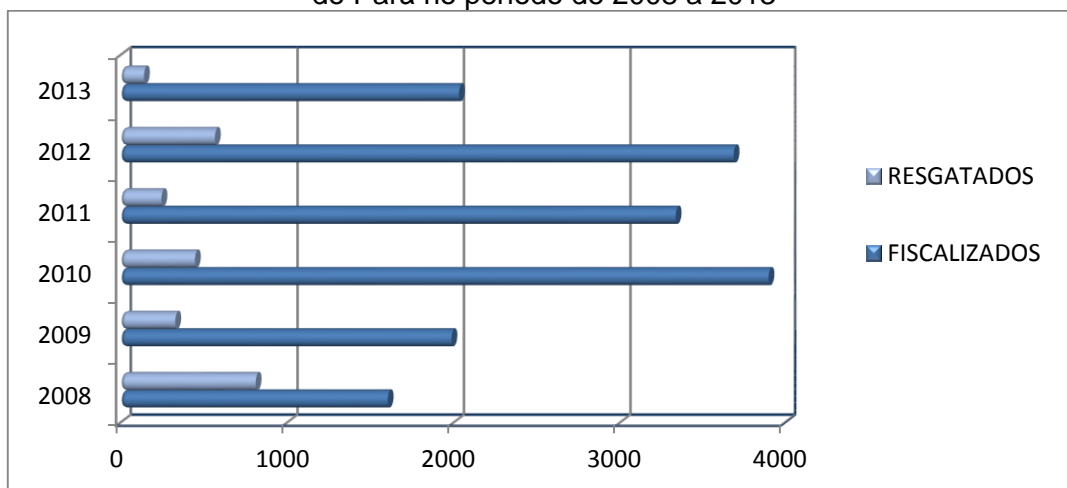
Ao contrário do cenário nacional, no Pará, o número de ações de fiscalização reduziu nos últimos seis anos: em 2008, foram 36 (trinta e seis) e a cada ano um pouco menos, até o ano de 2013, com a realização de 25 (vinte e cinco) ações. Vale ressaltar, no entanto, que embora as ações tenham diminuído de ocorrências, o número de trabalhadores resgatados foi maior a partir de 2010 em relação aos primeiros anos analisados, 2008 e 2009. E, inversamente, o número de trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo teve considerável

⁹¹ Abaetetuba, Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Altamira, Anapu, Baião, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Capitão Poço, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Cumaru do Norte, Curionópolis, Dom Eliseu, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Igarapé-Miri, Ipixuna, Itupiranga, Jacareacanga, Jacundá, Marabá, Medicilândia, Moju, Novo Progresso, Novo Repartimento, Oeiras do Pará, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Paragominas, Parauapebas, Pau D'arco, Placas, Prainha, Rondon do Pará, Santa Maria Das Barreiras, Santana do Araguaia, Santarém, São Domingos do Araguaia, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia, São João da Ponta, Tailândia, Tomé-Açu, Trairão, Tucumã, Tucuruí, Xinguara.

⁹² De acordo com o sítio: <<http://www.pa.gov.br/>>. Acesso em: 1 ago. 2014

decrécimo, vez que, em 2008, foram 811 (oitocentos e onze) e, em 2013, 141 (cento e quarenta e um).

Gráfico 2 – Proporção entre trabalhadores fiscalizados e efetivamente resgatados no Estado do Pará no período de 2008 a 2013

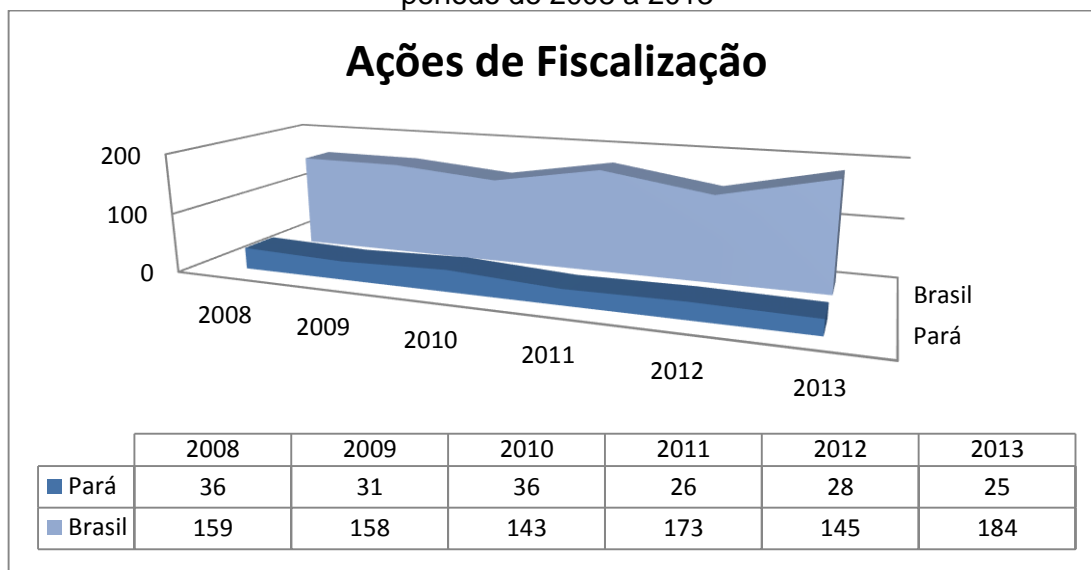


Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/ MTE

Percebe-se, pelo gráfico acima, que, à exceção de 2008, ano no qual o número de trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravos foi superior a 50% (cinquenta por cento) do número de trabalhadores fiscalizados, nos anos subsequentes, essa proporção diminuiu consideravelmente, principalmente pelo fato de que, nos anos de 2010 a 2012, aumentou o número de trabalhadores fiscalizados, tendo se mantido menor o número de trabalhadores resgatados.

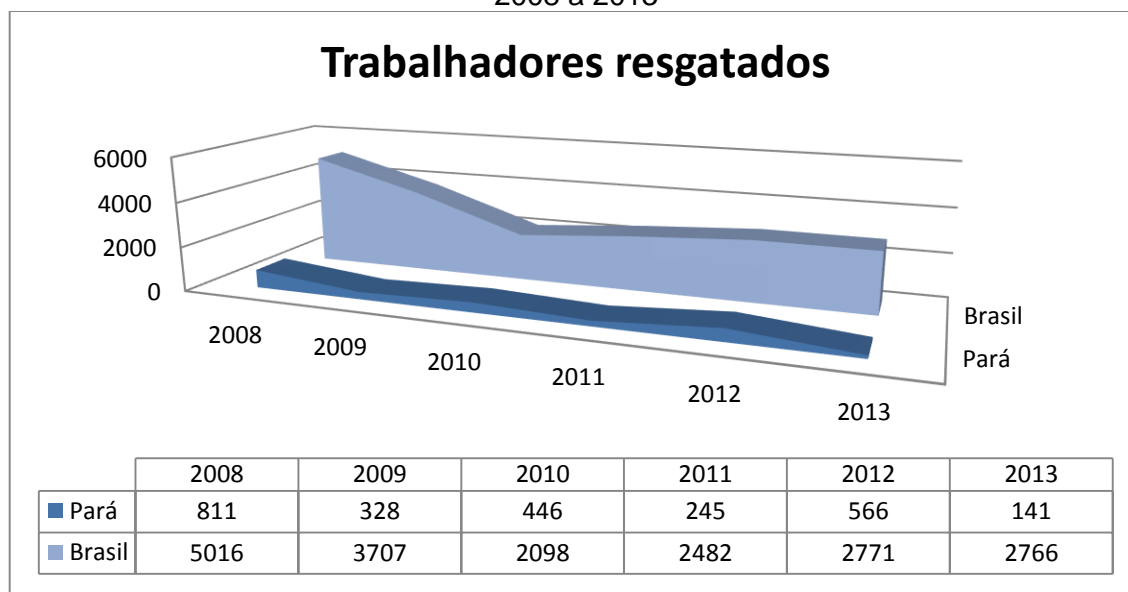
Ao se mapear um comparativo entre as ações de fiscalização e o número de trabalhadores resgatados no Brasil, comparando-o com os dados do Estado do Pará, tem-se que:

Gráfico 3 – Proporção entre as ações de fiscalização empreendidas no Brasil e no Pará no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/ MTE

Gráfico 4 – Proporção entre os trabalhadores resgatados no Brasil e no Pará no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/ MTE

A análise dos gráficos 3 e 4, permite afirmar que, tanto a proporção do número de ações de combate ao trabalho escravo, quanto o de trabalhadores

resgatados, se não justificam, validam o fato de o Estado ainda figurar como destaque nacional na ocorrência dessa forma de trabalho degradante⁹³.

No entanto, a quantidade de trabalhadores resgatados no Estado nunca foi superior a 20% (vinte por cento) do total nacional, o que demonstra que o problema enfrentado, está longe de ser regional, fazendo-se necessário, cada vez mais, ações não apenas de resgate, mas de combate permanente ao trabalho em condições análogas à de escravo.

Faz-se ver que, após pressões internacionais pela repercussão do caso “Zé Pereira”⁹⁴, o Governo Federal, em 2003, lançou o 1º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, envolvendo 76 (setenta e seis) medidas de combate à prática e diversos atores sociais.

Em 2008, após o cumprimento de 68,4% (sessenta e oito inteiros e quatro décimos por cento) das metas estipuladas no 1º Plano, verificou-se que as áreas alcançadas com menor efetividade foram aquelas que se adotaram medidas para a diminuição da impunidade, para a geração de emprego e de renda, bem como para a reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão de obra escrava.

No mesmo ano, foi lançado o 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo⁹⁵, apresentando 66 (sessenta e seis) metas de combate. Destas, 16 (dezesesseis), portanto quase 25% (vinte e cinco por cento), são voltadas, especificamente, para a prevenção e a reinserção do trabalhador resgatado.

⁹³ Informações sobre a incidência de trabalho escravo no Estado do Pará podem ser colhidas junto aos sites: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/07/ministerio-do-trabalho-atualiza-lista-suja-de-empregadores.html>, <http://reporterbrasil.org.br/listasuja/resultado.php> e <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-07/ministerio-inclui-91-empregadores-na-lista-suja-do-trabalho-escravo>

⁹⁴ O Brasil, pela primeira vez, em 2003, reconheceu, internacionalmente, sua responsabilidade pela violação de direitos humanos praticados por particulares, no que, ficou conhecido, o “Caso Zé Pereira” no qual, José Pereira, em 1989, com 17 anos, foi subjugado à condições de trabalho escravo, e em fuga, perdeu um olho e a mão direita, ao ser atingido por tiros disparados por capangas da fazenda que trabalhava, tendo, o crime, mesmo após investigações e julgamento, ficado impune. Tal fato, desencadeou atuação de entidades representativas dos direitos humanos, na tentativa de se formalizar um acordo que, ao mesmo tempo, respondesse aos direitos duramente violados do trabalhador, como também fosse capaz de impor ações públicas efetivas ao combate da exploração do trabalho em condições análogas à de escravo. A partir de então, o Brasil firmou o acordo com a Comissão Internacional de Direitos Humanos e passando a adotar inúmeras medidas dentre ela a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo.

⁹⁵ Tanto o primeiro quanto o segundo Plano estão disponíveis no sítio: <http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/plano-nacional-para-erradicacao-do-trabalho-escravo.htm> Acesso em: 1 ago. 2014

Dentre as ações, pode-se destacar a referente à implementação de política de reinserção social de forma a assegurar que os trabalhadores libertados não voltem a ser escravizados, com ações específicas direcionadas à geração de emprego e renda, reforma agrária, educação profissionalizante e reintegração do trabalhador⁹⁶, demonstrando-se que a política nacional de combate ao trabalho escravo busca atuar em bases múltiplas e atreladas, com o objetivo de se alcançar os fins pretendidos e corrigir os problemas que foram detectadas durante o 1º Plano de Erradicação.

Corroborando essa afirmação, o fato de que, no mesmo Plano, há previsão de implementação de ação específica, direcionadas ao apoio e à iniciativa de geração de emprego e de renda, especificamente voltada para as regiões com altos índices de aliciamento para o trabalho escravo⁹⁷. Nesses municípios, as ações devem ser concentradas para que haja, de fato, um ambiente protetivo e reestruturante para o trabalhador resgatado.

O PSD também é objeto do Plano, sendo utilizado para garantir a continuidade do acesso pelas vítimas do trabalho escravo ao Seguro-Desemprego e a benefícios sociais temporários, favorecendo seu processo de reinserção social. Percebe-se, com isso, que o ciclo de monitoramento da política pública se encontra fragilizado, uma vez que, passados 06 (seis) anos da ampliação do programa aos trabalhadores resgatados, há sérias dificuldades no acompanhamento de sua execução até a fase de qualificação e de inserção desse trabalhador.

Há a previsão, também, de utilização de recursos do FAT para garantir bolsa de 01 (um) salário mínimo para que cada trabalhador resgatado possa se dedicar a programas de qualificação profissional pelo prazo de até 01 (um) ano⁹⁸.

Essa medida, se adotada de fato, garantiria a base de qualificação do programa, contudo, deve-se avaliar se o prazo previsto no plano, ao invés de inserir, não afastaria esse trabalhador do mercado de trabalho, aumentando, com isso, o tempo de desemprego. Ressalta-se também, a necessidade de se verificar,

⁹⁶ A ação prevê o envolvimento de diversos atores: Presidência da República – PR, MTE, Ministério da Justiça – MJ, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, governos estaduais e municipais, Ministério da Educação – MEC, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH e Sociedade Civil.

⁹⁷ Ação n 34 do 2º Plano de Erradicação, contendo a atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES e equivalentes estaduais.

⁹⁸ Atores envolvidos conforme o Plano: MTE, MDS, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Ministério da Previdência Social – MPS.

previamente, o poder de financiamento do FAT para o pagamento da bolsa a todos os resgatados pelo prazo de até 1 (um) ano, conforme idealizado, uma vez que, na prática, os recursos disponibilizados pelo Fundo servem, tão somente, ao pagamento dos benefícios nos moldes do que a lei estipula, ou seja, por até 3 (três) meses.

Outra saída poderia ser a prevista em uma das ações analisadas, a garantia de inclusão do acesso das pessoas resgatadas ao Programa Bolsa Família - PBF⁹⁹, de acordo com as especificidades apresentadas. E, mais interessante, seria, se, aliadas ao recebimento do PBF, outras políticas já implementadas e consolidadas fossem estendidas a esse trabalhador, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC¹⁰⁰, que objetiva, exatamente, a qualificação técnica-profissional. A efetividade de tais políticas sobre o processo de reinserção do trabalhador resgatado de condições análogas à de escravo, careceria de um estudo detalhado do ciclo das políticas públicas referidas, o que, todavia, não é objeto do presente estudo, de sorte que não é possível afirmar sobre sua real efetividade.

Está prevista, também, a instalação de agências locais do SINE nos municípios em que ocorre maior aliciamento ao trabalho escravo para evitar a intermediação ilegal da mão de obra¹⁰¹. Essa ação é relevante, primeiro, porque clarifica o quanto o processo de qualificação e de inserção do trabalhador resgatado é ineficaz, justamente porque reconhece que, ainda hoje, existem municípios que não possuem agências instaladas, e quando as têm, estão totalmente sucateadas ou inoperantes, servindo, unicamente, como meras receptoras das guias para habilitação ao PSD.

⁹⁹ Os valores do PBF são os seguintes: O benefício básico, de R\$ 77,00, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa, mesmo que não possuam crianças, adolescentes ou jovens. O benefício variável, de R\$ 35,00, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa, desde que tenham crianças, adolescentes ou jovens. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 105,00. O benefício variável jovem, de R\$ 42,00 é pago a todas as famílias do programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, R\$ 84,00. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>.

¹⁰⁰ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC foi criado pelo Governo Federal, por meio da lei 12.513/2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm>. Acesso em: 1 ago. 2014.

¹⁰¹ Atores envolvidos conforme o Plano: MTE e Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTEs.

Segundo, porque alguns de seus propósitos, como a gestão da política pública de emprego, a intermediação da mão de obra que, se já apresenta um certo nível de precariedade nos centros urbanos, apresenta situação muito mais grave nos municípios periféricos, nos quais, quase sempre, há a incidência de trabalho escravo, o que poderia ser melhor combatido se houvesse agências do SINE, por exemplo.

O Plano, em sua primeira versão, mostrou-se forte instrumento de combate ao trabalho escravo. A segunda versão foi delineada com base nas dificuldades enfrentadas quando da execução do plano anterior, daí porque é melhor planejada e mais adequada ao combate efetivo do trabalho escravo.

Conforme mencionado no início deste capítulo, os ciclos de uma política pública devem ser delineados e implementados em sua totalidade para o alcance dos fins pretendidos, desde a identificação dos problemas, passando pela definição de agenda, e a sua implementação, até chegar ao monitoramento. Os efeitos alcançados serão tão mais eficazes, quanto o for a participação de seus agentes.

No caso do PSD, a própria ausência de informações e de dados necessários para avaliar a reinserção do trabalhador resgatado, indica que há dissonância entre as fases definidas, vez que prioriza a distribuição da renda por meio do pagamento do benefício do seguro-desemprego, em detrimento das fases de qualificação e de inserção do trabalhador, o que não lhe permite alcançar seu desenvolvimento humano, consoante a teoria de Amartya Sen apresentada no capítulo anterior.

4 A ANÁLISE DA REINserÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DOS RESGATADOS DO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO

O Programa Seguro–Desemprego, apresentado no capítulo anterior, constitui-se em importante política pública de emprego, uma vez que, além da distribuição de renda, prevê, também, a capacitação e a reinserção profissional de seus beneficiários no mercado de trabalho.

Originariamente, era do Programa o trabalhador demitido sem justo motivo e que, após a rescisão laboral, habilita-se, por meio do SINE, para o recebimento de renda temporária, qualificação e posterior intermediação para o retorno ao mercado de trabalho, sendo que, em 2011, foi ampliado para a inclusão daqueles trabalhadores que, em ações de fiscalização dos órgãos competentes – MPT, MTE e PF -, forem encontrados em condições de trabalho análogo à de escravos.

No presente capítulo pretende-se, justamente, analisar a efetividade do Programa no que se refere ao processo de reinserção social do trabalhador resgatado. Para tanto, foram realizadas visitas técnicas à Superintendência Regional do Trabalho em Belém, ao Ministério Público do Trabalho do Estado do Pará e, de modo virtual, à Superintendência do Trabalho, em Brasília, órgão responsável pela compilação das informações de todas as superintendências regionais.

Durante as visitas, foram procedidas entrevistas, de forma livre, com os servidores responsáveis, as quais serviram de subsídios para a análise que se seguirá.

Como referencial teórico para a análise da efetividade do PSD, serão adotados os ensinamentos de Alessandra Gotti (2012), que ressalta a importância do analista eleger mecanismos de aferição de resultados de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais.

4.1 Análise da efetividade da reinserção: ausência de dados e de indicadores acerca da reinserção.

No primeiro capítulo deste trabalho, defendeu-se que os direitos sociais, porque fundamentais, exigem tutelas que garantam, imediatamente, sua aplicação. A concretização desses direitos ocorre através de políticas voltadas a garantir esse

imediatismo, prevendo meios eficazes de implementação e, conseqüentemente, meios de monitoramento de suas etapas, para a aferição dos seus resultados.

Um dos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro é o direito à informação, entendido não apenas como a liberdade de expressão e de pensamento individual, mas, também, como o direito da coletividade à obtenção de informações de natureza pública, como forma de monitoramento e, até mesmo, de fiscalização das ações e das políticas públicas.

A Constituição da República Federativa do Brasil consagra, justamente, esses dois vieses – individual e coletivo, quando regulamenta, em seu artigo 5^o¹⁰², o direito à informação e à liberdade de manifestação e de pensamento, bem como quando, no mesmo artigo, estabelece a obrigatoriedade de a Administração Pública observar o princípio da publicidade de seus atos¹⁰³.

Por assim ser, o cidadão tem o direito subjetivo de receber informações sobre os atos da Administração, através de números, dados e pelo acompanhamento de cumprimento de metas e de objetivos previstos nas ações, na agenda e nas políticas públicas, quando planejadas e implementadas.

O tema também é regulamentado em lei específica¹⁰⁴ corroborando a natureza prestacional do direito à informação, razão pela qual se configura em importante ferramenta de controle e de monitoramento das ações pertinentes à realização dos direitos sociais.

A informação possui um papel preponderante para o monitoramento e a exigibilidade dos direitos sociais, podendo ser considerada como um verdadeiro pressuposto para o exercício desses direitos (GOTTI, 2011, p. 189).

¹⁰² Art. 5^o: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV. é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

¹⁰³ Art. 37, caput: "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 [...]"

¹⁰⁴ Lei nº 12.527/2011 – Lei do acesso à informação.

Assim, a efetivação dos direitos sociais, enquanto fundamentais, impõe um processo de avaliação de resultados que, na legislação pátria, pode ser efetivado por meio da divulgação de informações a que o cidadão tem direito, tanto individual, quanto coletivamente. Essas informações possibilitam, segundo Gotti (2011), não apenas o diagnóstico da real situação de concretude desses direitos, como também o alcance das metas estabelecidas, de acordo com os recursos disponíveis e a aferição dos resultados alcançados.

É importante ressaltar, também, o Decreto nº 591/1992¹⁰⁵, pelo qual o Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, adotado pela Assembleia Geral da ONU, em 1966. O Pacto consubstancia-se em fundamental ferramenta internacional de proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, consolidando uma série de direitos já declarados na Declaração Universal de Direitos Humanos, dentre eles, o direito ao trabalho, à liberdade de associação sindical, à previdência social, à alimentação, à moradia, ao mais elevado nível de saúde física e mental, à educação, à participação na vida cultural e ao progresso científico.

Em muitos de seus artigos, o PIDESC evidencia que o cumprimento de suas metas e ações só poderá ser fiscalizado, justamente, por meio do acesso à informação. O sistema de monitoramento é completamente baseado na elaboração de relatórios ou informes que, encaminhados pelos Estados signatários ao Secretário das Nações Unidas, são por ele enviados ao Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais para a conseqüente análise e posterior deliberação.

Com a ratificação do PIDESC, por meio da promulgação do Decreto nº 591/1992, o Brasil obrigou-se, internacionalmente, a promover e a garantir todos os direitos nele previstos, tanto no que se refere à adoção de políticas públicas e programas, quanto à promoção de ações que possibilitem sua efetivação para todos os seus cidadãos.

Em seu artigo 6º, o PIDESC prevê que o Estado-Parte, no caso, o Brasil, reconheça o direito de todos à possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, prevendo a adoção de medidas apropriadas para o salvaguardar.

¹⁰⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 30 jul. /2014.

Dentre essas medidas, o Estado deverá promover a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas e de normas técnicas apropriadas para assegurar o desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo, em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

Para alcançar esse fim, deverão ser elaboradas relatórios periódicos como forma de monitoramento do processo de implementação de políticas públicas, conforme disposto, expressamente, nos artigos 16 e 17 do PIDESC.¹⁰⁶

A produção da informação por meio da elaboração de relatórios de gestão justifica-se de diversas maneiras, segundo o próprio Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assegura a análise detalhada da legislação pertinente, por promover diagnósticos da política implementada e, assim, instalar o sistema de seu monitoramento, proporcionando um panorama qualitativo dessa implementação, inclusive no que se refere ao estabelecimento de prioridades, além de facilitar o exame público das ações tomadas, seus efeitos, vícios e obstáculos, aperfeiçoando, sempre que possível, o ciclo da política pública.

O levantamento das informações sobre a implementação de políticas que visem à efetivação dos direitos sociais, como é o caso do Programa Seguro–Desemprego, estudado no presente trabalho, é fundamental para o planejamento

¹⁰⁶ Artigo 16

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

- a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame de acordo com as disposições do presente Pacto.
- b) O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios – ou de todas as partes pertinentes dos mesmos – enviados pelos Estados-partes no presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou parte deles, guardem relação com questões que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivo instrumentos constitutivos.

Artigo 17

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

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

§3. Caso as informações pertinentes já tenham sido encaminhadas à Organização das Nações Unidas ou a uma agência especializada por um Estado Membro, não será necessário reproduzir as referidas informações, sendo suficiente uma referência precisa às mesmas.

eficaz das etapas que definem o ciclo da política, sem o qual se torna impossível o estabelecimento de prioridades, metas e objetivos a curto, médio e longo prazo.

É forçoso concluir, portanto, que o Estado possui o dever de diagnosticar e monitorar continuamente a situação dos direitos sociais, por meio do levantamento sistematizado das informações relativas a eles. Esse dever encontra guarida no princípio da legalidade, que requer que o ordenamento jurídico, de forma ampla, seja observado pela Administração Pública, o que obviamente implica o dever de cumprir as determinações previstas nos tratados internacionais. (GOTTI, 2011, p. 194)

Realizar esse levantamento e, conseqüentemente, produzir os relatórios dele decorrentes, previstos nos tratados internacionais, por exemplo, permite não apenas o controle da efetividade das ações que visem a garantir os direitos sociais, como, principalmente, amadurecer a democracia estabelecida por meio da gestão transparente e participativa.

Nesse contexto, uma gestão transparente e acessível aos cidadãos é verdadeiro requisito à executabilidade dos direitos sociais, devendo o Estado adotar, além de sistemas de monitoramento constantes, um planejamento adequado de todas as ações que objetivem o alcance desse fim.

Daí porque o diagnóstico do ciclo da política pública implementada é fundamental e latente, sob pena, inclusive, de se ter comprometido os resultados previamente esperados.

E se há o dever de diagnosticar o grau de efetivação dos direitos sociais e monitorá-los, decorre daí uma primeira conclusão: o levantamento dessas informações deverá ser exigido pela sociedade como pré-requisito para o planejamento das ações estatais e, conseqüentemente, para a estruturação racional de metas por parte do Poder Executivo, o que em termos práticos, refletir-se-á na alocação de verbas no orçamento e na formulação de políticas públicas para o seu atingimento, sob pena de responsabilidade do agente público (GOTTI, 2011, p. 245).

Resta previsto, na Lei 12.527/2011¹⁰⁷, ainda, que essas informações devem ser disponibilizadas à sociedade, porque de interesse público, independentemente de solicitação individual do interessado, o que demonstra a fundamentalidade do direito à informação como forma de aferição de resultados de políticas públicas que visem à implementação dos direitos sociais, para as modificar ou manter, de modo que assegurem sua efetividade e sua eficácia.

Assim, o Estado possui a obrigação não apenas de produzir, mas de divulgar, independentemente de solicitação, as informações relativas aos direitos sociais, através da adoção de medidas que, a um só tempo, maximizem a utilização dos recursos financeiros a eles destinados, como também implementem suas etapas para que se alcancem as finalidades e os objetivos pretendidos.

Nesse contexto, para o processo de aferição de resultados, deve-se valer de indicadores que possibilitem a visualização, quantitativa e qualitativa, os efeitos da ação, seu grau de fruição, o alcance do público-alvo e o atingimento das metas previamente planejadas.

Gotti (2011) ressalta que os indicadores são importantes aliados no processo de transparência que deve permear a ação estatal, tornando-a mais objetiva e possibilitando a mensuração da eficiência e da economicidade na alocação dos recursos públicos, a eficácia no cumprimento das metas e a efetividade nos resultados alcançados pelas políticas públicas.

Os indicadores desempenham um papel instrumental tanto no planejamento da ação estatal (a partir de objetivos prioritários definidos na Constituição e nos tratados internacionais), bem como nas fases de formação, avaliação e monitoramento das políticas públicas, conferindo visibilidade ao grau de concretização dos direitos em dado local e marco temporal (GOTTI. 2011, p. 252).

Justamente por permitirem a análise quantitativa e qualitativa da ação, os indicadores assumem papel decisivo na identificação dos entraves e dos possíveis

¹⁰⁷ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

soluções tornando o processo muito mais eficaz, porque passível de ajustes ao longo do ciclo da política pública.

Conceitualmente, os indicadores possuem classificação ampla e diversificada, podendo ser estabelecidos quanto à área temática da realidade social em que estão inseridos¹⁰⁸; quanto à natureza do que mensuram¹⁰⁹ e, por fim, quanto à avaliação dos programas sociais.

Destaca-se que os indicadores avaliativos permitem aferir a eficiência dos meios e dos recursos utilizados na ação, a eficácia no alcance das metas propostas e a efetividade social, ou seja, os efeitos da ação quanto à promoção da justiça social e ao engajamento político.

Como já mencionado, de acordo com o Manual Técnico de Auditoria do Tribunal de Contas da União, para que se analise um determinado resultado, um indicador deve se prestar a avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação, entendendo-se por esta última como a “relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.” (BRASIL, 2010, p. 12).

Passa-se, então, a analisar o Programa Seguro-Desemprego segundo o indicador de efetividade, como proposto na introdução desse trabalho, pelo qual se pretende avaliar se os objetivos inicialmente planejados no programa são, de fato, alcançados durante ou após a implementação de suas etapas, e se o programa, de fato, funciona ou quais os motivos que impedem seu bom funcionamento.

Para tanto, buscou-se informações, dados, relatórios e pareceres junto ao MTE, à PRT e à CPT, não apenas sobre as ações de fiscalização que permitem o resgate dos trabalhadores em condição análoga à de escravo, como também sobre o processo de sua inserção no Programa Seguro-Desemprego.

Foi formulado um rol de indicadores para serem confrontados com os dados que viriam a ser obtidos por meio da pesquisa, seja em entrevista livre a servidores, seja em visita a endereços eletrônicos dos órgãos responsáveis.

¹⁰⁸ Por exemplo, indicadores de saúde, educacionais, demográficos, habitacionais, de segurança pública, de justiça, etc.

¹⁰⁹ Conforme especificação de Gotti (2011) são: Indicador-insumo (referentes aos recursos, humanos, financeiros ou estruturais alocados na ação), Indicador-produto (referente às dimensões empíricas da realidade social) e os indicadores-processo ou fluxo (referente aos procedimentos, operacionalidades da ação).

Os indicadores elaborados para a análise da efetividade do programa no que se refere à reinserção do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, foram:

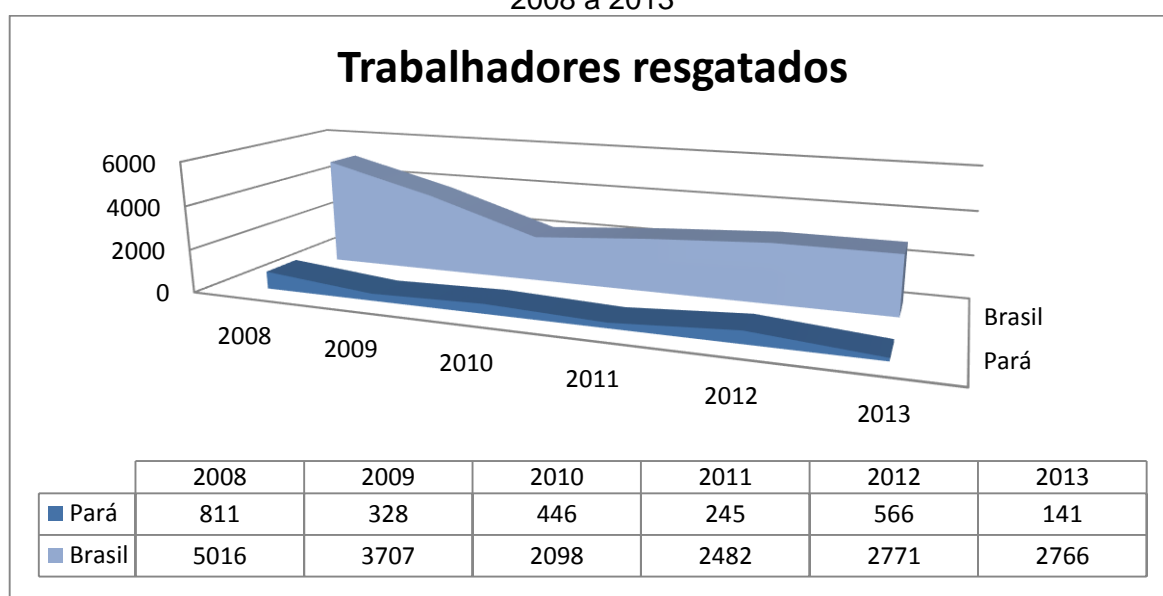
1. Quantidade de ações empreendidas no combate do trabalho em condições análogas à de escravo.
2. Quantidade de autuações lavradas durante a fiscalização.
3. Quantidade de trabalhadores resgatados.
4. Quantidade de trabalhadores resgatados, beneficiados com o Programa Seguro-Desemprego no quesito percepção da renda prevista em lei.
5. Quantidade de trabalhadores inseridos no PSD e devidamente encaminhados à qualificação.
6. Tipos de cursos oferecidos no processo de qualificação.
7. Tempo de duração dos cursos.
8. Entidade responsável pela execução da qualificação (SINE, SESC, SENAI, ONGs, Sindicatos, etc.).
9. Quantidade de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho após a qualificação.
10. Áreas de inserção dos trabalhadores resgatados (comércio, indústria, serviços).
11. Quantidade de trabalhadores que retornaram ao trabalho em condições análogas à de escravo sem o processo de qualificação.
12. Quantidade de trabalhadores que retornaram ao trabalho em condições análogas à de escravo mesmo após o processo de qualificação.

Durante a coleta das informações acima especificadas, constatou-se que, em relação aos itens 5 a 12 não havia nenhum dado a ser oferecido para análise. Dessa forma, verificou-se que não são produzidas quaisquer informações sobre as etapas de Qualificação Profissional - QSP e de Intermediação da mão de obra - IMO, previstas no Programa Seguro-Desemprego.

Há informação sobre os itens 1 a 4, conforme a Tabela 4, do capítulo anterior, verificando-se o comprometimento do Estado nas ações de fiscalização e de combate ao trabalho escravo.

Conforme analisado anteriormente¹¹⁰, verifica-se que, nos últimos 05 (cinco) anos, o número de trabalhadores resgatados tem se mantido em uma média nacional, que variou entre 2000 (dois mil) a 2800 (dois mil e oitocentos) trabalhadores, fato que não se observa nos números do Estado do Pará, que estão em franco decréscimo, conforme melhor se observa do gráfico abaixo, não sendo possível, todavia, afirmar se esse decréscimo decorre da diminuição de sua incidência, ou da diminuição do número de ações de resgate.

Gráfico 4 – Proporção entre os trabalhadores resgatados no Brasil e no Pará no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados DETRAE/ MTE

Não é gerada informação suficiente para que o Programa Seguro-Desemprego seja avaliado no que se refere tanto à aferição de seus resultados quanto ao cumprimento de seus objetivos institucionais, porque os dados dizem respeito, apenas, ao número de trabalhadores resgatados por região e ano. As informações recebidas, cuja íntegra segue em anexo, que se relacionam ao Programa, referem-se, tão somente, ao número de trabalhadores resgatados e inseridos no PSD para o recebimento de benefício, conforme o detalhamento abaixo.

¹¹⁰ Ver tabelas 4 e 5, e gráficos 2 e 3 no capítulo anterior.

Tabela 6 - Trabalhadores resgatados no Brasil e inseridos no PSD no período de 2008 a 2013

ANO	RESGATADOS	INSERIDOS NO PSD
2008	5016	4623
2009	3669	3229
2010	2634	2489
2011	2495	2339
2012	2603	2419
2013	2071	1981
TOTAL	18488	17080

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/MTE

Conforme já apontado no capítulo anterior, e de acordo com a tabela acima, resta evidente que, quase a totalidade dos trabalhadores resgatados são, de fato, inseridos no Programa Seguro-Desemprego para o recebimento das 03 (três) parcelas do benefício, previsto em lei, o que é revelado pelo gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Alcance do Programa Seguro-Desemprego aos trabalhadores resgatados no Brasil no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/MTE

No entanto, se os 93% (noventa e três por cento) dos trabalhadores resgatados, inseridos no PSD são, de fato, submetidos a processo de qualificação e de intermediação para recolocação no mercado de trabalho, como preceitua o Programa, é impossível avaliar, porque, repete-se, não há informação disponível sobre o assunto, em violação ao direito à informação um princípio garantido em nosso ordenamento jurídico, conforme já explicitado.

Vale ressaltar que, nas entrevistas livres realizadas, todos os servidores ouvidos do Ministério do Trabalho e Emprego, em Brasília e em Belém, bem como da Procuradoria Regional do Trabalho no Pará, foram enfáticos ao afirmar que desconhecem ações, dentro do PSD, voltadas para a qualificação e a recolocação específica do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.

Foi relatado, ainda que um dos maiores entraves encontrados pelos auditores fiscais quando das fiscalizações, é a ausência de documentos pessoais do trabalhador resgatado, restando ao próprio agente, conforme previsão legal, a emissão da CTPS do trabalhador, ocasião em que passa a ter o primeiro documento de identificação.

Ademais, a grande maioria dos trabalhadores resgatados no país, encontram-se na zona rural, conforme dados obtidos pelo MTE, abaixo disponibilizados:

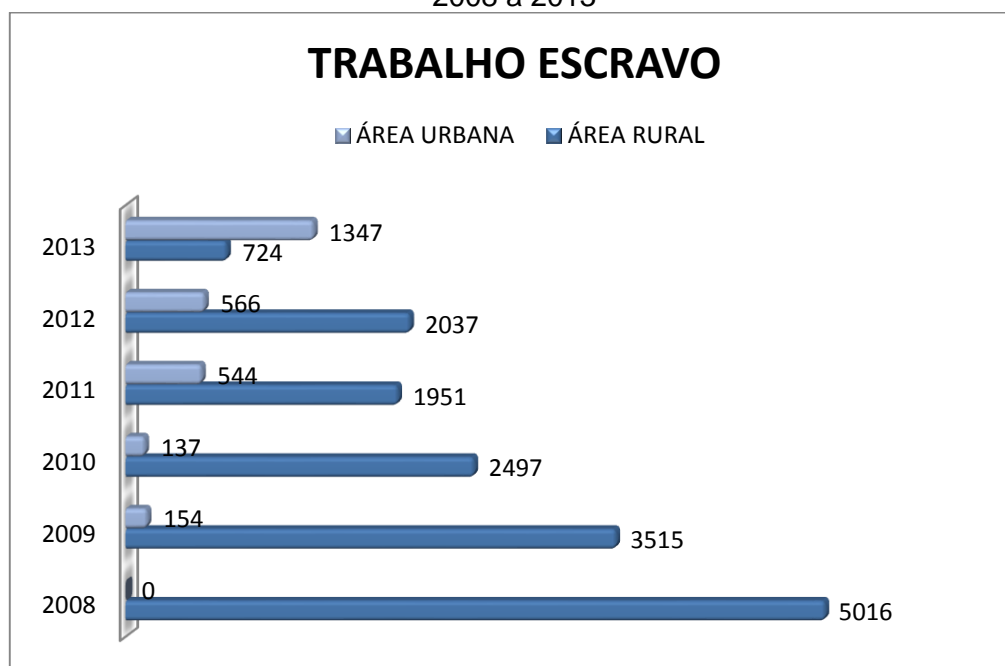
Tabela 7 - Trabalhadores resgatados no Brasil por área de incidência no período de 2008 a 2013

ANO	BRASIL	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
2008	5.016	0	5.016
2009	3.669	154	3.515
2010	2.634	137	2.497
2011	2.495	544	1.951
2012	2.603	566	2.037
2013	2.071	1.347	724

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/MTE

Ressalta-se, no entanto, que a partir de 2011, os casos de trabalho escravo urbano começaram a se apresentar, tendo destaque o ano de 2013, quando houve verdadeira inversão do número da incidência da área urbana sobre a rural.

Gráfico 6 – Proporção de incidência por àrea do trabalho escravo no Brasil no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/TEM

Registra-se, por oportuno, que o presente estudo tem por objetivo a reinserção do resgatado no meio rural, até porque, no que diz respeito ao trabalho em condições análogas ao escravo urbano, a reinserção encontra outros obstáculos, como por exemplo, a situação de ilegalidade dos imigrantes, que constituem a maioria dos chamados escravos urbanos.

Conforme delineado no primeiro capítulo, o trabalho escravo rural é um legado do período colonial e da sociedade escravocrata vivenciada por décadas. A relação de servidão ainda hoje se perpetua no trabalho no campo. O colono não possui escolaridade, terra para moradia e cultivo próprios, e, muitas vezes, sequer possui a liberdade de conseguir outra forma de trabalho, refém por dívidas que é do dono da terra.

Essa situação não pode ser desconsiderada quando se pretender inserir os trabalhadores rurais resgatados, principalmente porque esses trabalhadores não possuem domicílio fixo, vivem na própria terra em que trabalhavam e, com o resgate, alojam-se em abrigos, criados para esse fim, ou em casa de parentes.

Nesse contexto, os cursos de capacitação, que deveriam ser ministrados, conforme determinado no PSD, precisam se adequar a esse perfil do usuário,

devendo ser realizados, exatamente, nos meses em que recebem as 03 (três) parcelas do benefício, sob pena de restar inviável a sua frequência.

Ademais, os referidos cursos devem observar o arco ocupacional do trabalhador resgatado, respeitando seu saber popular, aperfeiçoando suas técnicas de trabalho e preparando-os para uma realidade digna e factível.

A oferta de cursos de capacitação para os trabalhadores resgatados, principalmente no meio rural, deve atender a essas necessidades e peculiaridades, com a promoção de cursos que agreguem valor à profissão que já desenvolvem há anos. Por outro aspecto, faz-se necessário alfabetizar aqueles tantos que ainda se encontram sem acesso a políticas educacionais, de forma que, escolarizado, possam melhor se preparar para o mercado de trabalho.

Contudo, após inúmeras tentativas de se obter informação sobre os possíveis cursos ofertados, bem como sobre as quantidades de trabalhadores qualificados e recolocados no mercado de trabalho, constatou-se sua inexistência.

O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT informa que os mecanismos de coleta de dados sobre o trabalho escravo são insuficientes no que diz respeito sua quantificação segura. Os dados são produzidos durante as ações de fiscalização, e se embasam na concessão do Seguro-Desemprego aos trabalhadores resgatados. A partir dessa etapa, não há mais nenhum outro monitoramento sobre as ações do PSD ou do processo de qualificação e de intermediação da mão de obra (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2014).

Esse fato pode indicar que não há dados ou relatórios porque as ações de reinserção não são efetivadas. À falta da informação, na prática, torna-se impossível aferir se o PSD promove a qualificação e a intermediação dos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo.

Resta, assim, comprometida a análise da efetividade do PSD, que, conseqüentemente, perde sua finalidade, qual seja a de recolocar o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo no mercado de trabalho, de forma digna.

Com efeito, a qualificação para esse trabalhador é fundamental para seu desenvolvimento humano e a conseqüente reinserção no mercado de trabalho, de maneira que perca sua vulnerabilidade social. Promover capacitação a trabalhadores que sequer sabem ler e escrever, ou que possuem grau mínimo de

escolaridade, que trabalhem em serviços braçais, sem condições mínimas de dignidade, é a única forma de proporcionar-lhes um futuro no qual possam sobreviver sem nunca mais se submeter a formas degradantes de trabalho.

Acreditando nesse ideal, isoladamente, no Estado do Mato Grosso, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho elaborou um projeto piloto, denominado Movimento Ação Integrada, que tem como objetivo a reinserção social dos egressos e vulneráveis do trabalho escravo rural contemporâneo, que se delineará em seguida.

4.2 O Movimento Ação Integrada

O Estado do Mato Grosso também desponta no cenário nacional como um dos Estados em que há trabalho escravo rural¹¹¹, pelas suas características regionais, razão pela qual, as ações de combate a essa forma de trabalho se dão de forma recorrente, conforme se verifica da tabela abaixo:

Tabela 8 – Quantitativo do Trabalho Escravo no Estado do Mato Grosso – 2008 a 2013

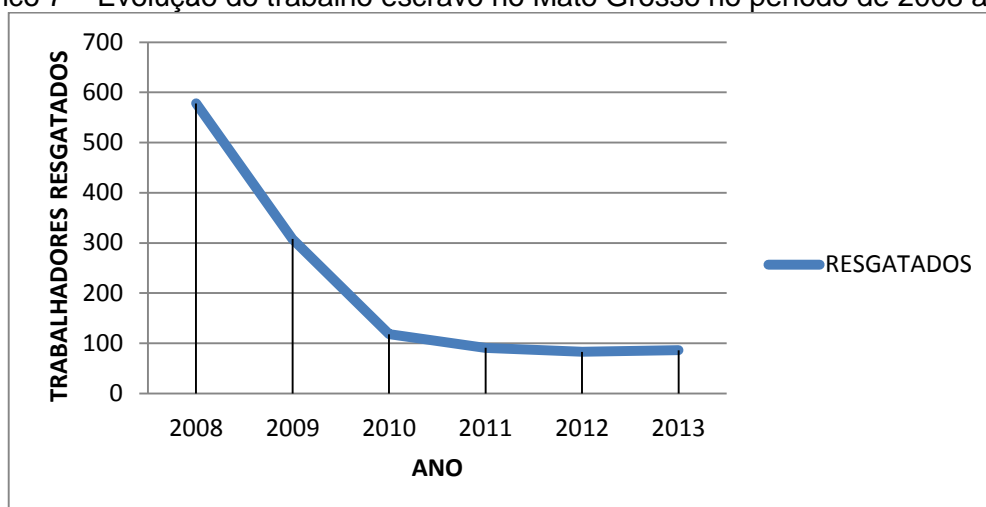
MATO GROSSO	AÇÕES	FISCALIZADOS	RESGATADOS	INSERIDOS NO PSD
2008	30	7347	578	544
2009	22	1842	308	213
2010	20	649	118	92
2011	14	253	91	75
2012	12	514	83	82
2013	16	526	86	79

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/MTE

Pode-se constatar, que, o número de trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo vem diminuindo, vertiginosamente, no Estado nos últimos 05 (cinco) anos, sendo certo que não é possível, à falta de dados confiáveis, apontar a causa do decréscimo.

¹¹¹Para mais informações consultar os sites: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/xavier-plassat/trabalho-escravo-se-concentra-na-zona-rural.aspx> e <http://www.progresso.com.br/caderno-a/brasil-mundo/mato-grosso-do-sul-esta-na-lista-do-trabalho-escravo>

Gráfico 7 – Evolução do trabalho escravo no Mato Grosso no período de 2008 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.
Dados – DETRAE/MTE

Há no Estado do Mato Grosso, uma particularidade no combate ao trabalho escravo, o SINAIT - Sindicato dos Auditores Fiscais do Mato Grosso desenvolve projeto-piloto inovador na região que, efetivamente, garante a reinserção do resgatado no mercado de trabalho.

Os auditores fiscais do trabalho passaram a detectar, após as ações de fiscalização, que, não raro, os trabalhadores resgatados não regressavam aos seus Estados de origem e, reiteradamente, retornavam às condições anteriores de trabalho, em face do seu estado de vulnerabilidade e da sua pouca instrução e formação profissional.

Constatavam que não retornavam aos seus Estados porque são retirantes por uma vida inteira, sem vínculos de propriedade e, até mesmo, de afinidade com sua terra natal, de onde já se desgarraram há muito tempo, na tentativa de uma vida melhor, com mais oportunidades (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2014).

Soma-se a esse fato a pouca escolaridade e a formação profissional desses trabalhadores, que, pelas exigências cada vez mais especializadas do mercado de trabalho, acabam por aceitar qualquer forma de ocupação que lhes permita sobreviver, mesmo que em situações degradantes.

Por meio da atuação dos auditores fiscais, quando das ações de fiscalização empreendidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foi detectado que, no Mato Grosso, o aliciamento de trabalhadores é mais intenso entre aqueles analfabetos ou

com ensino fundamental incompleto, na faixa etária entre 18 e 44 anos, sendo 60% (sessenta por cento) reincidentes no trabalho escravo e 85% (oitenta e cinco por cento) nunca submetidos a alguma forma de capacitação (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2014).

Nesse contexto, tão logo era resgatado, o trabalhador passava a receber o benefício em dinheiro do PSD e, sem terra, nem domicílio, e principalmente, sem passar pela fase de qualificação e de intermediação da mão de obra do programa, com o fim do benefício pecuniário, retornava às mesmas condições de trabalho da qual havia sido resgatado anteriormente.

Por isso, o PSD, que fora planejado para dar suporte financeiro e condições profissionais para resgatar, definitivamente, por meio de sua reinserção ao mercado de trabalho, o trabalhador da condição análoga à de escravo, transformava-se em política de mera distribuição de renda, em quase nada contribuindo para a eliminação dessa forma de trabalho, uma vez que, cessado o benefício, os auditores sempre se deparavam com o reingresso do trabalhador vulnerável ao trabalho análogo ao escravo.

Dessa forma, foi idealizado um projeto que tem por objetivo maior identificar os trabalhadores em risco, oferecer-lhes capacitação adequada através de cursos técnicos qualificantes e reinseri-los no mercado de trabalho, o que é previsto, nas mesmas bases, no Programa Seguro-Desemprego, mas não vem sendo efetivado.

Desde 2008, o Movimento Ação Integrada conseguiu reinserir no mercado de trabalho, mais de 600 trabalhadores resgatados pelos auditores fiscais do Trabalho. Conforme entrevista livre com a coordenação do Movimento, aos trabalhadores resgatados são oferecidos cursos de alfabetização e tecnológicos para sua inserção no emprego formal (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2014).

Todo o processo de qualificação e de reinserção profissional é desenvolvido em parceria com instituições públicas e privadas, como a Superintendência Regional do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Universidade Federal de Mato Grosso, o SESI, o SENAI, dentre outros.

O projeto funciona por meio de parcerias com o setor privado, promovendo ou criando condições para que as empresas concedam emprego formal aos resgatados pelo período de 06 (seis) meses, durante os quais, em paralelo ao desenvolvimento de suas novas atividades laborais, devem se fazer presentes nos cursos de

capacitação, para, então, ao final do período, considerar-se que foram, efetivamente, reinseridos no mercado de trabalho.

A manutenção do trabalhador, no Projeto, tanto no que diz respeito à contratação pelas empresas parceiras, quanto na frequência obrigatória ao curso profissionalizante, é atestada e acompanhada por um dos auditores do Movimento, que passa a fiscalizar mês a mês o desenvolvimento do trabalhador. Nesse contexto, o número de evasão é quase nulo.

Ao final dos 06 (seis) meses, após a capacitação, mais de 85% (oitenta e cinco por cento) dos trabalhadores são reinseridos no mercado formal, quase que em sua totalidade se mantendo no emprego temporário que conquistaram com a vaga no projeto, constatando-se que, as empresas parceiras acabam mantendo a contratação do resgatado, mesmo após a finalização do período pactuado, vez que a mão de obra se mostra qualificada e apta ao desempenho das atividades funcionais exigidas em cada caso.

O restante, cerca de 15% (quinze por cento), assumem trabalho autônomo, inclusive como microempresários, no ramo de panificação, bares e lanchonetes. De acordo com a coordenação do Movimento, todos os trabalhadores inseridos no projeto não regressam à condição de escravos, portanto o número de egressos também é nulo, vez que, 100% (cem por cento) dos trabalhadores capacitados, não mais passaram a desenvolver suas atividades em condições degradantes de trabalho.

O grande diferencial exitoso do Movimento, parece ser, exatamente, o fato de: agregar, para o alcance desse objetivo, diversos atores, que, em conjunto, conseguem promover a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, o que não se constata quando da operacionalização do PSD, que fica a cargo e sob a responsabilidade do Estado, sem qualquer participação ou parceria com entidades não estatais.

O projeto foi institucionalizado pela OIT e, no mês de abril de 2014, foi firmado termo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça para a sua expansão aos demais estados brasileiros, principalmente àqueles onde há grande predominância de trabalho em condições análogas à de escravo, como São Paulo, Rio de Janeiro e Pará.

Tabela 9 – Trabalhadores resgatados nos Estados de expansão do Movimento Ação Integrada no período de 2008 a 2013

RESGATADOS	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	PARÁ
2008	172	46	811
2009	39	521	356
2010	91	57	550
2011	165	112	245
2012	239	14	485
2013	429	129	127

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa, 2014.

Dados – DETRAE/MTE

No referido Termo, ao Movimento é atribuída a missão de promover a erradicação do trabalho escravo por meio da qualificação educacional e profissional, organizando uma rede de apoio para a realização de ações de reinserção profissional e social aos seus egressos, estimulando as instituições públicas e privadas a desenvolverem políticas e ações específicas, voltadas à sua qualificação profissional.

Ao Conselho Nacional de Justiça coube a coordenação do Movimento no sentido de consolidar e fortalecer as iniciativas já implementadas, colaborar com os órgãos federais, estaduais e municipais, principalmente, os representantes do Poder Judiciário, em ações de promoção do combate ao trabalho escravo.

Compete ao CNJ, também, o monitoramento dos indicadores de desempenho das ações do Movimento em nível nacional e colaborar com a sustentabilidade do projeto, por meio de recomendações para a destinação de recursos financeiros oriundos de indenizações por dano moral coletivo em ações judiciais e em termos de Ajuste de Conduta, dentre outros.

Percebe-se, assim, que, o Movimento Ação Integrada prioriza a capacitação dos trabalhadores resgatados, realizando parcerias com outros setores da sociedade e permitindo que os beneficiários do projeto possam desenvolver suas capacidades.

Assim, de posse da plenitude de seus funcionamentos, possam realizar a sua reinserção no mercado de trabalho, resgatando o próprio conceito de cidadania a esses trabalhadores¹¹², o que não resta efetivado pelo Programa Seguro-Desemprego, apesar de ser nele previsto.

Esta é uma ação, tipicamente, enquadrada dentro dos preceitos da Teoria do Desenvolvimento Humano, que visa à expansão das capacidades de forma que o indivíduo realize todos os seus funcionamentos, permitindo sugerir que o Programa Seguro-Desemprego passe, a exemplo do Movimento Ação Integrada, a envolver em seus objetivos institucionais outros atores, que não o Estado, que permitam a realização de seus objetivos.

Faz-se ver que, o desenho da Política de PSD é voltado para o intercâmbio institucional de seu tripé, baseado no pagamento do seguro-desemprego, na qualificação profissional e da intermediação de mão de obra. Para tanto, várias ferramentas de instrumentalização do programa foram desenvolvidas para que alcançasse os fins pretendidos, tais como a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a criação de um Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego – PLANSINE¹¹³ e a extensão do benefício aos trabalhadores resgatados, dentre outros.

O desenho comporta, portanto, a articulação de políticas públicas relativas ao mercado de trabalho, que, conforme fundamentado no primeiro capítulo, cada vez mais vem se transformando, em virtude da globalização econômica, daí porque a plena execução do Programa exige ações coordenadas institucionalmente, mas que, para alcançar esses objetivos tão plurais, devem se valer da contribuição e parcerias com outros agentes.

Com vistas a viabilizar essas parcerias, as ações devem estar previstas nos Planos Plurianuais Nacionais e Estaduais¹¹⁴, de forma que, a execução do Programa seria descentralizada por meio de convênios firmados no âmbito nacional, estadual e

¹¹² O SINAIT apresenta o caso do Sr. Antonio Olavo Santos, originalmente trabalhador do corte de cana de açúcar, tendo sido resgatado em 2011, pelo Grupo Móvel de Fiscalização. Após o resgate foi inserido no Movimento Ação Integrada tendo sido alfabetizado e encaminhado posteriormente a curso profissionalizante de marcenaria e técnica em hidráulica, o que possibilitou a contratação formal como encanador (SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO, 2014).

¹¹³ Previsto na Resolução nº 376/2003 visa integrar as ações das políticas públicas de emprego, no sentido de torná-las mais ativas na busca pela inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho (MARINHO *et al.*, 2010, p. 69).

¹¹⁴ Regulamentação constante no Termo de Referência do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, datado de fevereiro de 2006.

municipal, transformando-se, então, no espaço de integração de políticas públicas que pudessem expressar, em seu conteúdo, todas as estratégias e as ações articuladas para a execução, o monitoramento, a avaliação, o controle e a divulgação das ações integradas. (MARINHO *et al.*, 2010, p. 72)

O Plano Plurianual Estadual, vale ressaltar, depende de deliberação e aprovação da Comissão Estadual de Emprego, e, após, segue para a validação pelo MTE, quando, então, são celebrados os Convênios Plurianuais Únicos. A análise do procedimento acima descrito permite que se observe, claramente, que o Programa Seguro-Desemprego foi idealizado com base na descentralização e na intersetorialidade de suas ações, bem como no controle social, perpassando, de forma horizontal a comunicação institucional.

Percebe-se assim, não ser possível entender como de responsabilidade exclusiva do Estado todo o processo de execução do PSD, e indiretamente, não se pode também atribuir-lhe a mesma responsabilidade quanto à promoção do desenvolvimento humano, que, tampouco, pode se vincular à mera distribuição de renda.

O Programa precisa agregar à distribuição de renda o caráter emancipatório que o desenvolvimento humano exige e que, diante de seus entraves, técnicos, financeiros e estruturais, não é efetivado na prática, principalmente nas ações de qualificação profissional e de intermediação da mão de obra.

O Movimento Ação Integrada, ao permitir parcerias externas, não apenas fortaleceu as bases da qualificação e da inserção no mercado de trabalho, como, de fato, constatou-se na tabela acima, gradativamente, pode ter contribuído à redução da incidência de trabalho escravo na região do Estado do Mato Grosso, vez que não há, desde sua implementação, retorno de trabalhadores à condição de escravo¹¹⁵, o que atesta o alcance do caráter emancipatório exigido ao pleno desenvolvimento humano.

Diante da constatação de que o Estado não consegue desenvolver com a mesma efetividade, as três bases nas quais o PSD se sustenta, deve, diante de seu desenho político, inserir novos atores, por meio de convênios que possibilitem e viabilizem ações voltadas para esse fim.

¹¹⁵ Informação colhida por meio de entrevista livre com o coordenador do Movimento Ação Integrada, Valdiney Arruda.

Dessa forma, enquanto os cursos de capacitação não puderem ser financiados e promovidos pelo Programa e não compreenderem, em sua matriz, as exigências e as necessidades técnicas do trabalhador; enquanto não se relacionar essa capacitação com o arco ocupacional desenvolvido pelo trabalhador; enquanto não forem firmadas parcerias com a sociedade civil, com empresários, com o terceiro setor; ou ainda, enquanto tais mudanças não forem devidamente planejadas estrategicamente e, após, inseridas não apenas nos Planos Plurianuais, bem como na agenda política, e passarem a ser entendidas como prioridade de qualquer governo, o desenvolvimento humano não será alcançado em sua plenitude por esses trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao escravo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Federativa do Brasil possui, como um de seus fundamentos, o valor social do trabalho, o que se materializa pela tutela dos direitos fundamentais laborais, razão pela qual deve buscar a promoção do trabalho digno a seus cidadãos.

Políticas públicas voltadas a esse fim são, portanto, extremamente relevantes no cenário político, devendo possuir indicadores que possam medir a sua efetividade, pois, quando falhos, colaboram, diretamente, para o aumento do desemprego.

O Programa Seguro-Desemprego visa a alcançar esse objetivo, uma vez que pretende suprir o mercado de trabalho com mão de obra especializada, por meio da promoção de qualificações e de capacidades técnicas necessárias ao seu desenvolvimento.

Baseia-se em ação tripartite, fundada na concessão de renda temporária, na qualificação profissional e na intermediação de mão de obra, com a consequente reinserção do beneficiário no mercado de trabalho. Objetiva, dessa forma, não somente proteger o trabalhador no momento do desemprego, por meio do recebimento de renda temporária, mas também fomentar a sua reinserção no mercado de trabalho, através da promoção de permanente qualificação profissional.

Por força da Lei n. 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que alterou a Lei n. 7.998/1990, o Programa Seguro-Desemprego foi ampliado para a concessão do benefício ao trabalhador desempregado resgatado em decorrência de ação do Ministério do Trabalho e Emprego, desde que identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido à condição análoga à de escravo.

Além da percepção do benefício pecuniário, o trabalhador resgatado deveria ser, devidamente, encaminhado pelo Sistema Nacional de Emprego para qualificação e recolocação no mercado de trabalho. Contudo, na prática, o Programa destina maior parte de sua arrecadação para o pagamento do benefício de Seguro Desemprego - SD, deixando de realizar, as ações de intermediação da mão de obra - IMO e de qualificação profissional - QSP.

O Programa precisa adequar suas ações de intermediação da mão de obra - IMO e de qualificação profissional – QSP, ao perfil dos trabalhadores, principalmente daqueles resgatados, e cruzá-los com as necessidades dos empregadores

demandantes. Caso contrário, as empresas deixam de demandar o Sistema Nacional de Emprego para preencher vagas de emprego, pois não conseguem encontrar trabalhadores que atendam às suas exigências funcionais, assim como os próprios trabalhadores, mais qualificados, deixam de se valer da sua intermediação, por não encontrarem disponíveis ofertas de emprego adequadas às suas competências.

Especificamente quanto ao trabalhador rural resgatado, restou evidenciado, ao longo da pesquisa, que a sua trajetória laboral se deu em torno do trabalho rural e da relação de servidão, estabelecida desde os tempos do Brasil Colônia, baseada em um mercado escravocrata que, mesmo após a abolição e os avanços históricos experimentados, não conseguiu, ainda, promover a sua adequada inserção ao mercado de trabalho livre.

Nesse contexto, o Programa Seguro-Desemprego, ao se expandir para albergar esse tipo de trabalhador, deveria se apropriar de suas especificidades, oferecendo cursos de capacitação e qualificação que agreguem valores capazes de permitir a sua reinserção no mercado de trabalho rural ou urbano.

Desta forma, os cursos de qualificação profissional, quando, de fato, forem implementados, precisam estar conectados ao seguimento de um arco ocupacional, organizado de modo a agregar cursos profissionalizantes por categorias e segmentos afins, como forma de valorizar as qualidades do profissional demandado, e não apenas se prestarem à oferta de cursos que em nada fortalecem o viés da intermediação da mão de obra - IMO.

O Programa Seguro-Desemprego tem efetividade apenas, em sua vertente de política distributiva de renda, restando ineficaz na promoção da qualificação e na consequente recolocação dos beneficiários no mercado de trabalho.

Conforme esclarecido no capítulo quatro, não há informações, nem indicadores, sobre o processo de qualificação e de reinserção do trabalhador resgatado. Os dados existentes limitam-se às ações de fiscalização para o combate, o resgate e, até mesmo, o recebimento das indenizações e benefícios, mas não alcançam o monitoramento da política pública em suas outras vertentes, quais sejam a qualificação e a reinserção.

Da análise das informações obtidas, percebe-se que, quase a totalidade dos trabalhadores resgatados foram, de fato, incluídos no Programa Seguro-Desemprego; no entanto, não há dados confiáveis, no que se refere aos

procedimentos de qualificação e de intermediação desses trabalhadores. Essa deficiência na base tripartite do Programa já fora, inclusive, detectada e enfrentada no 2º Plano de Erradicação do Trabalho Escravo, no qual se pretende executar ações que visem a garantir a continuidade do acesso às vítimas do trabalho escravo ao Seguro-Desemprego e a benefícios sociais temporários, por meio de ações de monitoramento do Programa e de favorecimento ao processo de inserção social.

Se a efetividade do Programa persistir comprometida pela ausência de informações sobre os processos de qualificação e de reinserção profissional do trabalhador resgatado, a natureza do homem submetido ao trabalho escravo, dificilmente, será reformada, diante da impossibilidade de seu desenvolvimento humano que deve estar atrelado à melhora de suas condições de vida e ao fortalecimento de suas capacidades.

A teoria que subsidia o presente trabalho é a proposta por Sen (2010), que defende que o desenvolvimento humano deve encampar um conjunto global de expansão das liberdades reais dos indivíduos, removendo, conseqüentemente, qualquer forma de privação dessas liberdades.

A utilização plena das suas capacidades permite ao homem o usufruto de uma vida digna, razão pela qual, garanti-las, é oferecer um conjunto moral e humanamente vantajoso de objetivos para o desenvolvimento, que não sejam restritos à riqueza e à renda, como se vê na efetivação de algumas ações dos governos.

As políticas públicas, quando voltadas, seja ideologicamente, seja na execução de suas ações, exclusivamente, à distribuição de renda, desconsiderando, por conseguinte, a liberdade individual que o homem possui em realizar seu conjunto capacitário, em escolher, livremente, as diferentes opções de pacotes de funcionamentos capazes de lhe proporcionar o bem-estar pretendido, permitem, tão somente, que esse homem se utilizem dos funcionamentos permitidos e já realizados, impedindo-o, todavia, de experimentar a essência de seu desenvolvimento humano.

Assim, o desenvolvimento resta condicionado à realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades por meio de ações estruturalmente inovadoras e afirmativas em face dos hipossuficientes e vulneráveis, no caso, os trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo.

Pode-se afirmar que o Programa Seguro-Desemprego se enquadra na política desenvolvimentista, uma vez que, em seu desenho, permite aos trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, vulneráveis que são, além do recebimento de benefício temporário em renda, a realização de cursos de capacitação e de qualificação profissional e a consequente reinserção no mercado de trabalho para que consigam não mais regressar à condição de escravos.

No entanto, durante a pesquisa, foi constatado, que na prática, o Programa Seguro-Desemprego centraliza seus recursos, financeiros e humanos, apenas na garantia de renda temporária àqueles trabalhadores. Não há qualquer monitoramento ou produção de informação no que se refere à sua qualificação e à sua reinserção.

Essa constatação é mais grave ainda quando se percebe que, negando-se a esses trabalhadores a transformação de suas capacidades em funcionamentos, por meio de processos de alfabetização e de capacitação profissional, acaba-se por condená-los àquela única realidade laboral, degradante e indigna, a que já se habituaram, e que é sua única fonte de subsistência.

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental que se irradia por todo o ordenamento jurídico, representa tudo aquilo que deve ser garantido pela ordem jurídica, fundamentando os direitos sociais e, portanto, o direito ao trabalho.

O trabalho, enquanto direito social e, portanto, fundamental, deve ser entendido como atividade vital ao homem no seu intercâmbio com a natureza, assumindo um caráter particular, quando transforma a si mesmo, mas também coletivo, quando afeta toda a sociedade.

O trabalho deve ser proporcionado com equidade, de acordo com as habilidades de cada um dos trabalhadores, suas liberdades substantivas, prevalecendo a igualdade de oportunidades e de funcionamentos, para que todos possam desenvolver suas capacidades laborais.

Condenar o trabalhador a condições indignas de trabalho provoca uma desagregação de valores humanos, ferindo, sobremaneira, o princípio da dignidade humana, o que deve ser combatido, por não se permitir que a dominação, enraizada pela cultura colonialista e paternalista, na qual a economia e sociedade brasileira se constituiu e desenvolveu, seja a base das relações laborais ainda hoje.

Essa relação de servidão é verificada em grande parte dos contratos de trabalho no campo uma vez que o trabalhador não possui escolaridade, profissionalização, nem terra para moradia e cultivo próprio. Todas essas peculiaridades devem ser consideradas quando da inserção do trabalhador rural resgatado no Programa Seguro-Desemprego, principalmente porque, quase sempre, esses trabalhadores não possuem domicílio fixo, vivem na própria terra em que trabalham e, após o resgate, alojam-se em abrigos, criados para esse fim ou em casa de parentes.

As etapas do Programa Seguro-Desemprego precisam identificar seus usuários e estipular metas e planejar suas ações de modo a proporcionar, não apenas o recebimento do benefício, mas a fixação do homem na terra, para que consiga realizar os cursos de qualificação previstos em lei, e ser inserido efetivamente no mercado de trabalho.

A oferta desses cursos deve atender a todos os trabalhadores de modo a promover a inclusão social, por meio de instrumentos que, de fato, agreguem valor à ocupação que já desenvolvem há anos. Deve-se, ainda, alfabetizar aqueles que ainda se encontram sem acesso a políticas educacionais, para que, escolarizado, possam melhor se preparar para o mercado de trabalho.

Como o Programa Seguro-Desemprego encontra dificuldades para a promoção das ações de intermediação da mão de obra - IMO e de qualificação profissional - QSP, interessante seria reavaliar a necessidade de se agregar co-responsáveis ou parceiros externos para a consecução do fim pretendido, a exemplo do projeto exitoso desenvolvido pelo Movimento Ação Integrada, que oferece capacitação por meio de parcerias com entidades públicas e privadas.

A qualificação para esse tipo de trabalhador é fundamental para seu desenvolvimento humano e conseqüente reinserção no mercado de trabalho, de forma que deixe a condição de vulnerabilidade e consiga experimentar realidade mais humana e digna. Prover renda e promover a profissionalização desses trabalhadores, que possuem grau mínimo de escolaridade ou, sequer, sabem ler e escrever, é a melhor forma de proporcionar uma realidade na qual sua subsistência não esteja vinculada a formas degradantes, como as que ocorrem no trabalho escravo.

O Movimento Ação Integrada, apresentado no presente trabalho, encampou esse objetivo e passou, de fato, a promover a inserção desses trabalhadores no mercado de trabalho, limitando sua atuação, porém, ao Estado do Mato Grosso.

O processo de qualificação e de reinserção profissional do Movimento Ação Integrada é desenvolvido em parceria com instituições públicas e privadas, como a Superintendência Regional do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Universidade Federal de Mato Grosso, o Serviço Social da Indústria e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, dentre outros, o que contribuiu sobremaneira aos números positivos de suas ações.

Com a institucionalização do Movimento pela Organização Internacional do Trabalho e, mais recentemente, pelo Conselho Nacional de Justiça, busca-se a ampliação do projeto a outros Estados, principalmente àqueles onde há grande predominância de trabalho em condições análogas à de escravo.

A junção de vários atores, com a repartição de competências e de responsabilidades, foi o marco que possibilitou essa inserção, o que não vem sendo alcançado pelo Programa Seguro-Desemprego, que não conseguiu inserir, com efetividade, os trabalhadores resgatados, embora possua previsão legal e suporte no desenho da política que objetiva, especificamente, a qualificação e a intermediação da mão de obra.

Ações dessa natureza, conforme fundamentado alhures, encontram respaldo nos preceitos da Teoria do Desenvolvimento Humano, por objetivarem a expansão das capacidades de maneira que esses trabalhadores realizem todos os seus funcionamentos.

O Programa Seguro-Desemprego, a exemplo do Movimento, deve agregar à distribuição de renda a natureza emancipatória que o desenvolvimento humano exige e que, por dificuldades orçamentárias, estruturais e operacionais, não vem sendo garantido na prática.

Somente com medidas urgentes, que viabilizem sua operacionalização, por meio de parcerias com entidades privadas, é que o Programa Seguro-Desemprego, de fato, fortalecerá suas ações de qualificação profissional - QSP e intermediação da mão de obra - IMO, de modo que possa, após o devido monitoramento, acompanhamento de seus resultados e a sua adequação destes aos fins pretendidos, tornar-se uma política efetiva na promoção do desenvolvimento humano, nos moldes preconizados na teoria de Amartya Sen.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Davi José Nardy. *Capitalismo e desigualdade*. 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000785836&fd=y>>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARENDDT, Hanna. *A condição humana*; tradução Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.
- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas públicas*, n. 12, 2009. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/142>>. Acesso em: 20 maio 2014.
- BOCHENEK, Giorgia Enrietti Bin. *Trabalho e escravidão na região norte do Brasil: velhas e novas formas de exploração no mundo laboral*. Dissertação (Mestrado em Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.
- BRASIL. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*. Instituiu o Programa Seguro-Desemprego. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>. Acesso em: 3 jul. 2014.
- BRASIL. *Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990*. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8019.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- BRASIL. *Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003*. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.779.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 30 jul. 2014.
- BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro. *Trabalho Decente. Análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2010.

_____. *Trabalho com redução do homem à condição análoga à de escravo e dignidade da pessoa humana*. São Paulo: OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2006. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/brasil/documentos/dignidadetrabalhoescravo.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. A justiça como equidade, de John Rawls, como uma teoria é insuficiente para justificar a concessão adequada dos direitos fundamentais sociais. In: DARWICH, Ana Cunha et al. *Direito e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1941.

CASTEL, Robert. *El Ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). 2012. *Panorama Social da América Latina*. (LC/G 2557-P) Santiago do Chile. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/catalogo/>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, Trabalho e Emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*. São Paulo: LTr, 2006.

DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: CASTRO, Ana Célia et al. (Org.). *Brasil em Desenvolvimento: Instituições, políticas e sociedades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 2.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Curso Crítico de Direito do Trabalho: Teoria Geral do Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: Fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRZYBOWSKI, Cândido. Planejar o desenvolvimento para que “um outro mundo seja possível”. In: CASTRO, Ana Célia et al. (Org.). *Brasil em Desenvolvimento: Instituições, políticas e sociedades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 2.

HANBERGER, Anders. *Policy and Program Evaluation, Civil, Society and Democracy*. 2001. Disponível em: <http://www.stes-apes.med.ulg.ac.be/Documents_electroniques/EVA/EVA-PROG/ELE%20EVA-PROG%207409.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2014.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalvante. *A desconsideração da personalidade jurídica: (Disregard Doctrine) e os grupos de empresas A*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. A CRFB/1988 encontra Keynes: a viabilidade do Estado Social nos momentos de crise. In: DARWICH, Ana Cunha et al. *Direito e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2014.

KOYANAGI, Raquel. *Programa Seguro-Desemprego: combinação de eficiência econômica e proteção social*. 2011. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/12/TDE-2011-02-07T122355Z-5613/Publico/2010_RaquelKoyanagi.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

MARINHO, Danilo; BALESTRO, Moises; WALTER, Maria Inez (Org.). *Políticas Públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro – Desemprego*. Brasília: Verbis, 2010.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. A Utilização de Mão-de-obra Escrava na Colonização e Ocupação da Amazônia. Os Reflexos da Ocupação das Destintas regiões da Amazônia nas Relações de Trabalho que se formaram nestas Localidades. In: NOCCHI, Andrea Saint Pastous; VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (Org.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: o desafio de superar a negação*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2011. v. 1. p. 113-120.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NUSSBAUM, Martha C. *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.onubrasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 30 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

PORCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2012.

POSNER, Richard A. *Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Martins Fontes 2005.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RÊGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.

REYMÃO, Elizabeth. Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: o Programa Seguro-Desemprego em perspectiva regional. In: DARWICH, Ana Cunha et al. *Direito e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. *A idéia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. *A Desigualdade Reexaminada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENTO-SE, Jairo Lins de Albuquerque. *Trabalho Escravo no Brasil na Atualidade*. São Paulo: LTR, 2001.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT). **Movimento Ação Integrada – Sinaít e OIT assinam Termo de Cooperação com CNJ**. 2014. Disponível em: <<https://www.sinaít.org.br/?r=site/noticiaView&id=9411>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

SINGER, Paul. *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUSA, Livia Maria de. O Direito Humano ao Desenvolvimento como Mecanismo de redução da pobreza em região com excepcional patrimônio cultural. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

WOLFFENBUTTEL, Andréa. O que é Índice de Gini?. *Desafios do desenvolvimento*, v. 1, n. 4, nov. 2014. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23%3E>. Acesso em: 24 jun. 2014.