

FRENTES DE TRABALHO: CONTRATAÇÃO ILÍCITA DE TRABALHADORES PELO ESTADO⁽¹⁾

WORKING FRONTS: THE ILLICIT LABOURER'S CONTRACT BY STATE

Juliane Caravieri Martins Gamba^(*)

A obrigação de ganhar o pão com o suor do próprio rosto supõe, ao mesmo tempo, um direito. Uma sociedade onde este direito seja sistematicamente negado, onde as medidas de política econômica não consintam aos trabalhadores alcançarem níveis satisfatórios de ocupação, não pode conseguir nem a sua legitimação ética nem a paz social. Tal como a pessoa se realiza plenamente na livre doação de si própria, assim, a propriedade se justifica moralmente na criação, nos moldes e tempos devidos, de ocasiões de trabalho e crescimento humano para todos.

Papa João Paulo II⁽²⁾

RESUMO

A pesquisa questionou se as frentes de trabalho seriam políticas públicas adequadas, pois o Estado estaria concedendo postos de trabalho aos indivíduos mais carentes, no intuito de minimizar os reflexos do desemprego. O estudo dividiu-se em três partes. Primeiramente, analisou-se o significado da dignidade do trabalhador e, a seguir, debruçou-se sobre a análise do direito ao trabalho digno, englobando a visão adotada pela Organização Internacional do Trabalho. Por fim, verificou-se se as frentes de trabalho, ao serem implementadas pelo Estado brasileiro como políticas públicas, concretizam o trabalho digno ou, ao contrário, consubstanciam-se numa forma de trabalho indigno. Como metodologia científica, adotou-se os métodos dedutivo, dialético e histórico-sociológico e, quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfica. Concluiu-se que as frentes de trabalho são inconstitucionais, ilícitas e a-éticas, transformando o ser humano em “objeto descartável” no âmbito do sistema capitalista, descartado até mesmo pelo Estado que desrespeita concretamente sua dignidade como pessoa humana trabalhadora.

Palavras-chave: dignidade; políticas públicas; frentes de trabalho.

ABSTRACT

The present research called in question if the working fronts would be public politics performed by the State who would be granting working places to the most wanting persons, aiming at minimizing the unemployment aftermath.

(1) O presente artigo foi baseado na dissertação de Mestrado “Frentes de Trabalho e a Dignidade da Pessoa Humana: Redimensionamento das Políticas Públicas à Luz dos Direitos Humanos e da Constituição de 1988”, defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e realizada com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

(*) Professora universitária e advogada; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), graduada em Direito e especialista em Economia Empresarial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Braz Cubas (UBC), mestre em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). *E-mail:* jcaravieri@adv.oabsp.org.br.

(2) Carta Encíclica *Centesimus Annus* (1º de maio de 1991).

The study was divided into three parts. First, we analyzed the significance of the dignity of the labourer, and then focused on the analysis of the right to decent labor, encompassing the vision adopted by the International Labor Organization. Finally, it was found that the working fronts, to be implemented by the Brazilian government as public policy, embodying the labor or, rather, they are materialized in the form of decent labor. As scientific methodology, it was adopted the deductive method, dialectical and historical-sociological, and as the research technique was used in the literature. Therefore, we infer that the Working Fronts are unconstitutional illegal and unethical, that transform the human being into a “dischargeable object” in the ambit of the Capitalist System, he is even discarded by the State who concretely disregard his dignity as a human being and a hard-working man.

Keywords: dignity; government's policy; working fronts.

Nos primórdios da civilização, o trabalho era a atividade ligada à pesca, à caça, à coleta de frutos e à plantação de alimentos destinados ao sustento do homem, sendo a atividade que garantiria a subsistência e a vida em comunidade e acompanhou a evolução histórica do próprio ser humano. A partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista, houve a divisão social e técnica do trabalho que transformou este ato tão natural numa engrenagem do processo de produção.

Sob o prisma jurídico, a Constituição brasileira de 1988 reconheceu a essencialidade do trabalho como um dos instrumentos mais importantes de afirmação da dignidade do trabalhador, seja no âmbito de sua individualidade como ser humano, seja em seu contexto familiar e social. A valorização do trabalho encontra-se enfatizada tanto no art. 1º, incisos III e IV da Constituição, marcando o anúncio dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, quanto consolidada no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Portanto, a dignidade do trabalhador e o direito ao trabalho digno representam os pilares do Estado Democrático de Direito.

Neste contexto, foi analisada a realidade brasileira das frentes de trabalho, sendo amplamente utilizadas pelo Estado como políticas públicas de fomento ao trabalho e à geração de renda para pessoas mais carentes. No âmbito dessas políticas, os trabalhadores desempregados são denominados bolsistas, frentistas ou voluntários; recebem mensalmente bolsa-auxílio, cartão alimentação, auxílio-deslocamento e obrigam-se a participar de um curso de qualificação profissional.

Porém, a contratação de trabalhadores pelo Estado, através das frentes de trabalho, criou uma situação paradoxal, pois representa a contratação ilícita de trabalhadores para a prestação de trabalho subordinado, não havendo vínculo empregatício regido pelas normas trabalhistas brasileiras e nem a garantia dos direitos mínimos previstos na Constituição.

Assim, o presente estudo dividiu-se em três partes. Primeiramente, analisou-se a amplitude e o significado jusfilosófico da dignidade do trabalhador e, a seguir, debruçou-se sobre a análise do direito ao trabalho digno a ser garantido a toda pessoa humana trabalhadora, englobando a visão adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Por fim, verificou-se se as políticas públicas de frentes de trabalho, ao serem implementadas pelo Estado brasileiro, concretizam o trabalho digno ou, em vez disso, consubstanciam-se numa forma de trabalho indigno.

Como metodologia científica, adotou-se os métodos dedutivo (análise do geral para o particular), dialético (contraposição entre tese e antítese) e histórico-sociológico (investigação de fatos, processos e instituições ao longo do tempo) e, quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfico-doutrinária.

O artigo analisou a realidade brasileira das frentes de trabalho, buscando produzir conhecimento em tempos de crise das ciências e de busca de novos paradigmas, numa tentativa de resgatar os valores éticos que devem nortear a vida em comunidade, o que é evidenciado por Santos (1998. p. 74): “ao contrário do que à primeira vista poderia parecer, quanto mais precária e provisória se tornou a verdade, mais difícil e arriscado se tornou o caminho para obtê-la. Essa consciência da complexidade traduziu-se na ideia de que, se não há um caminho real para aceder à verdade, todos devem ser tentados na medida do possível”.

Portanto, o estudo tentou, na medida do possível, buscar “um caminho real para aceder à verdade” não objetivando exaurir os questionamentos em relação ao tema da realidade brasileira das frentes de trabalho, mas almejou contribuir para o enriquecimento das discussões.

1. A DIGNIDADE DO TRABALHADOR: ALGUNS APONTAMENTOS

Direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais são considerados, neste trabalho, expressões que designam a mesma categoria jurídica⁽³⁾. De acordo com Luño (2007. p. 46-47), os direitos humanos podem ser definidos “como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.

Os direitos humanos são aqueles considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência com dignidade, igualdade e liberdade. Houve a valorização da pessoa humana no âmbito do Direito Constitucional e no Direito Internacional dos Direitos Humanos, notadamente, após a Segunda Guerra Mundial, com a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este documento⁽⁴⁾ definiu os

(3) Sarlet (2008. p. 36; 38-39) entende que há distinção entre direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais, *in verbis*: “[...] cumpre traçar uma distinção, ainda que de cunho predominantemente didático, entre as expressões ‘direitos do homem’ (no sentido de direitos naturais não, ou ainda não positivados), ‘direitos humanos’ (positivados na esfera do direito internacional) e ‘direitos fundamentais’ (direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado). [...] as expressões ‘direitos fundamentais’ e ‘direitos humanos’ (ou similares), em que pese sua habitual utilização como sinônimas, se reportam a significados distintos. No mínimo, para os que preferem o termo ‘direitos humanos’, há que referir — sob pena de correr-se o risco de gerar uma série de equívocos — se eles estão sendo analisados pelo prisma do direito internacional ou na sua dimensão constitucional positiva. [...]” Entretanto, entende-se, neste artigo, que a essência dos direitos humanos e dos direitos fundamentais é a mesma, ou seja, a preservação da dignidade da pessoa humana em sua integralidade, residindo sua diferenciação tão somente no grau de concreção positiva (positivação no âmbito do direito constitucional ou do direito internacional).

(4) O art. I prevê que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade e o art. VI dispõe que toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei (Piovesan, 2008. p. 16).

direitos humanos e as liberdades fundamentais como um padrão comum de realização para todos os povos, Estados e comunidades.

Logo, a dignidade da pessoa humana despontou como o princípio⁽⁵⁾ de maior importância axiológica, sendo a referência ética a inspirar o direito construído após a segunda metade do século XX, o que se refletiu nas Constituições de diversos países, inclusive no Brasil, com a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã. Mas, afinal, como se pode definir a dignidade da pessoa humana?

Silva (2005. p. 458), no dicionário jurídico, aponta que a dignidade é: “do latim *dignitas* (virtude, honra, consideração), em regra, se entende a qualidade moral, que, possuída por uma pessoa, serve de base ao próprio respeito em que é tida. Compreende-se também como o próprio procedimento da pessoa, pelo qual se faz merecedor do conceito público. Mas, em sentido jurídico, também se entende como a distinção ou honraria conferida a uma pessoa, consistente em cargo ou título de alta graduação [...]”.

Sob o prisma filosófico, Abbagnano (2007. p. 326), quando se refere à dignidade, faz menção direta ao Segundo Imperativo Categórico de Kant (2008) que dispõe: “Age de tal forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre também como um fim e nunca unicamente como um meio”. Para Kant (2008. p. 58), “tudo possui ou um preço ou uma dignidade. Aquilo que tem preço pode ser substituído por algo equivalente; por outro lado, o que se acha acima de todo preço e, portanto, não admite nada equivalente, encerra uma dignidade”.

Assim, todo o ser humano deve ser visto como um fim em si mesmo, possuidor de um valor (a dignidade) e não como mercadoria descartável no mundo capitalista. É nesta direção jusfilosófica que deve caminhar a compreensão da dignidade da pessoa humana trabalhadora no âmbito dos Estados.

Garcia (2004. p. 211) afirma que “a dignidade da pessoa humana corresponde à compreensão do ser humano na sua integridade física e psíquica, como autodeterminação consciente, garantida moral e juridicamente”. Complementando esta posição, Sarlet (2007. p. 62) define a dignidade da pessoa humana como:

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres

(5) Segundo Reale (1999. p. 305), os princípios “são verdades fundastes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *práxis*”. Complementando este posicionamento, Mello (1991. p. 299-300) afirma que princípio “é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. [...] Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentem e alui-se toda a estrutura neles esforçada”.

fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Portanto, a dignidade da pessoa humana deve ser concebida como uma conquista ético-jurídica da humanidade oriunda da reação dos povos contra as atrocidades cometidas pelo homem contra o próprio homem. As experiências do passado oriundas dos regimes totalitários, nazista e fascista, vigentes na Segunda Guerra Mundial, que culminaram em atentados a milhões de pessoas, geraram a consciência da proteção integral da dignidade humana.

Essa postura se refletiu nas Declarações e nos Pactos Internacionais firmados no pós-guerra, sendo incorporada nas Ordens Constitucionais de diversos países e integrando-se em diversos “ramos” do Direito, notadamente, no Direito do Trabalho. A Declaração Universal dos Direitos Humanos também consagrou o direito ao trabalho e, conseqüentemente, a dignidade do trabalhador⁽⁶⁾.

Seguindo esta tendência internacional, o Brasil adotou, na Constituição de 1988, a dignidade da pessoa humana como princípio e fundamento do ordenamento jurídico pátrio, sendo um parâmetro a orientar a interpretação e a compreensão do sistema constitucional e infraconstitucional.

Piovesan (2006. p. 28 e 31) dispõe acerca do significado do princípio da dignidade da pessoa humana:

Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular. [...] Sustenta-se que é no princípio da dignidade humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, para a hermenêutica constitucional contemporânea. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio a orientar tanto o direito internacional como o direito interno.

(6) Art. XXIII. 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho, e à proteção contra o desemprego. 2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. [...] Art. XXIV. Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas. Art. XXV. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. [...] (Piovesan, 2008. p. 18).

Utilizando-se dos dizeres de Piovesan (2006), é necessário compreender a dignidade da pessoa humana como um superprincípio, ou seja, um instrumento para a interpretação e a aplicação das normas que regem as relações jurídicas, notadamente, no mundo do trabalho, no intuito de se viabilizar a construção de um país mais justo, democrático e solidário.

Este posicionamento deve se refletir no âmbito das relações sociais disciplinadas pelo Direito, em especial, o Direito do Trabalho, pois se faz imprescindível a compreensão do alcance da dignidade do trabalhador, conforme, evidencia também Queiroz Junior (2006. p. 85):

O princípio da dignidade da pessoa humana há de ser considerado como o fundamento de todo o sistema dos direitos fundamentais, no sentido de que estes constituem exigências, concretizações e desdobramentos da dignidade da pessoa humana e com fundamento nesta devem ser interpretados. Ora, em que pese à existência de algumas divergências doutrinárias acerca da validade desta premissa no que tange à totalidade dos direitos fundamentais previstos no nosso ordenamento constitucional, a nós se afigura indene de questionamentos que, em sede de direitos constitucionais dos trabalhadores, a integral procedência de referido entendimento revela-se irretorquível, na medida em que todos os direitos fundamentais enquadrados em referida categoria legitimam seu reconhecimento na dignidade da pessoa humana do trabalhador.

A Constituição de 1988 reconheceu a essencialidade do trabalho como um dos instrumentos mais importantes de afirmação da dignidade humana do trabalhador, seja no âmbito de sua individualidade como pessoa, seja em seu contexto familiar e social. A valorização do trabalho encontra-se enfatizada tanto no art. 1º, inciso IV⁽⁷⁾ da Constituição, marcando o anúncio dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil quanto consolidada no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais que disciplina nos arts. 6º⁽⁸⁾ e 7º⁽⁹⁾ os chamados direitos sociais dentre os quais se encontram os direitos trabalhistas.

Ademais, concretizou-se no Título VII a valorização do trabalho como um dos princípios que regem a Ordem Econômica e Financeira da República, pois o trabalho assegura condições de existência digna (art. 170, *caput*⁽¹⁰⁾ da CF) e, finalmente, no

(7) Art. 1º A República Federativa do Brasil, [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV – os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa; [...].

(8) 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.

(9) São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa; seguro-desemprego; fundo de garantia do tempo de serviço; salário mínimo; décimo terceiro salário; remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; entre outros.

(10) A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...].

Título VIII, o trabalho se apresenta como princípio regente da Ordem Social (art. 193⁽¹¹⁾ da CF). Portanto, o trabalho com dignidade traduz-se em princípio, fundamento, valor e direito social no âmbito da vigente ordem constitucional.

Dessa maneira, a dignidade do trabalhador e os valores sociais do trabalho representam os pilares do vigente Estado Democrático de Direito (art. 1º, incisos III e IV da CF), da Ordem Econômica (art. 170 da CF) e da Ordem Social (art. 193 da CF), possuindo amparo nas normas constitucionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, não se podendo dissociar o trabalho do respeito à dignidade da pessoa humana trabalhadora.

2. O TRABALHO DIGNO: DIREITO INERENTE À CONDIÇÃO HUMANA

Nos primórdios da civilização, o trabalho era a atividade ligada à pesca, à caça, à coleta de frutos e à plantação de alimentos destinados ao sustento do homem, sendo a atividade que garantiria a subsistência e a vida em comunidade.

A partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista, houve a divisão social e técnica do trabalho que transformou este ato, inicialmente tão natural, numa engrenagem do processo de produção. A Revolução Industrial do século XVIII impôs novas formas de produção com o uso de forças motrizes, tais como: a máquina a vapor e o tear mecânico que impulsionaram o crescimento da produção fabril. Ao ser humano não seria mais suficiente trabalhar para se manter vivo, uma vez que o trabalho passou a representar salário⁽¹²⁾ e o trabalhador⁽¹³⁾ a ser operário, ambos integrantes do sistema capitalista, assumindo a forma de mercadorias ou de custos de produção.

Marx (2006; 2007), analisando o desenvolvimento histórico das sociedades, desde as sociedades pré-capitalistas até a sociedade capitalista propriamente dita, percebeu que o homem estava em contínua interação com a natureza, criando bens que satisfizessem suas necessidades e, a este tipo de atividade, denominou trabalho. Ele compreendeu o trabalho como algo inerente à própria natureza humana, possuindo um caráter a-histórico, na medida em que estava presente em todas as sociedades, mesmo naquelas não capitalistas, traçando as seguintes considerações:

[...] o trabalho nem sempre foi assalariado, isto é, trabalho livre. O escravo não vendia a sua força de trabalho ao proprietário de escravos, assim como o boi não vende os seus esforços ao camponês. O escravo é vendido, com a sua força de trabalho, de uma vez para sempre, ao seu proprietário. É uma mercadoria que pode passar das mãos de um proprietário para as mãos de um outro. Ele

(11) A ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais.

(12) Nas sociedades capitalistas, o salário representa o preço oferecido pelo empregador ao empregado pelo dispêndio de sua força de trabalho por determinado período, seja por semana, por mês ou por unidade de produção. Martins (2007. p. 208) dispõe que “o salário é a importância paga pelo empregador ao obreiro em virtude de sua contraprestação dos serviços. Essa última afirmação mostra a natureza jurídica do salário, que é a forma de remunerar a prestação de serviços feita pelo empregado ao empregador”.

(13) Silva (2005. p. 1412, grifo do autor) aponta no verbete trabalhador: “[...] em sentido amplo designa toda pessoa que, executando um esforço físico, ou intelectual, no desempenho de uma atividade, ou de uma profissão, realiza um *empreendimento*, promove uma *obra*, ou obtém um *resultado*, tendo em mente satisfazer uma necessidade economicamente útil. Neste sentido, pois, trabalhador é o *obreiro*, recebendo denominações apropriadas, conforme a natureza do trabalho que desempenha, ou que lhe é cometido”.

próprio é uma mercadoria, mas a força de trabalho não é uma mercadoria sua. O servo só vende uma parte de sua força de trabalho. Não é ele quem recebe um salário do proprietário de terra: ao contrário, é o proprietário de terra quem recebe dele um tributo. O servo pertence à terra e rende frutos ao dono da terra. O operário livre, ao contrário, vende-se a si mesmo e, além disso, por partes. Vende em leilão 8, 10, 12, 15 horas da sua vida, dia após dia, a quem melhor pagar, ao proprietário das matérias-primas, dos instrumentos de trabalho e dos meios de subsistência, isto é, ao capitalista (Marx, 2006. p. 37).

Portanto, Marx (2006; 2007) constatou que, na sociedade capitalista, após a Revolução Industrial, havia a burguesia possuidora do capital, dos meios de produção e de subsistência e, em contraposição, os trabalhadores “livres” que vendiam a sua força de trabalho. O trabalho, sob a perspectiva marxista, estava subordinado ao propósito de reproduzir e expandir o domínio econômico, político e ideológico da classe capitalista, enquanto a maioria do povo era compelida a ingressar no trabalho assalariado no intuito de sobreviver, pois não possuía os meios de produção e subsistência.

O pensamento de Karl Marx não se restringiu a uma análise econômica da sociedade, mas avançou por diferentes áreas: a história, a política, a sociologia e, inclusive, o direito, no intuito de compreender as instituições e as relações consolidadas em sua época. Marchionni (2008) destaca a importância de Marx no âmbito de uma ‘Ética para o Trabalho’ ao deixar um legado histórico-filosófico para o mundo contemporâneo:

Marx pode ter morrido em suas teorias políticas, econômicas e revolucionárias, que continuam entusiasmando aqueles que ‘nada têm a perder além dos grilhões’: hoje, há meios melhores que a luta muscular para mudar a sociedade pela evolução. Ele pode ter-se equivocado redondamente em dizer que a Religião é ‘o suspiro da criatura oprimida’. Marx, porém, não morreu em sua Ética do Homem. A proposta ética de uma sociedade de *trabalhadores livremente associados* será a próxima fase pós-capitalista da humanidade. Nisto, Marx vive. (Marchionni, 2008. p. 318, grifo do autor)

Portanto, a construção teórica marxista imprime significativa importância ao trabalho humano para a vida em comunidade, sobretudo em face dos direitos dos trabalhadores que se baseiam na dignidade humana a qual se encontra em constante construção e reconstrução axiológica no mundo contemporâneo.

Em 1919, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁽¹⁴⁾ — inicialmente vinculada à Sociedade das Nações Unidas e, a partir de 1945, incorporada à Organização das Nações Unidas (ONU) —, objetivando dar ao trabalhador um tratamento com fulcro na justiça social e no respeito à dignidade humana, sendo suas Convenções⁽¹⁵⁾ e Declarações reflexo da preocupação internacional com a tutela e a concretização do trabalho digno.

(14) A OIT é uma organização internacional permanente com mandato constitucional, possuindo personalidade jurídica de Direito Público Internacional, sendo o órgão competente para estabelecer e disciplinar normas internacionais do trabalho e gozando de reconhecimento universal na promoção dos princípios da valorização do trabalho humano e da dignidade do trabalhador.

(15) De acordo com Nascimento (2006, p. 100), as convenções da OIT “são normas jurídicas emanadas da Conferência Internacional da OIT, destinadas a constituir regras gerais e obrigatórias para os Estados deliberantes, que as incluem no seu ordenamento interno, observadas as respectivas prescrições constitucionais”.

A *Declaração de Filadélfia* — aprovada em 10 de maio de 1944 na 26ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho — foi um dos mais expressivos documentos para a tutela dos direitos dos trabalhadores ao estabelecer as seguintes diretrizes (art. I): a) o trabalho não é uma mercadoria; b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto; c) a penúria constitui um perigo para a prosperidade geral e d) a luta contra a carência, em qualquer Estado, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum.

A OIT caminhou ao longo do século XX concomitantemente com as mudanças sociais, econômicas e políticas, havendo a elaboração de outros documentos que vieram a acrescer novos contornos à tutela do trabalho digno. Em 19 de junho de 1998, foi assinada na 86ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, a *Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho* estabelecendo que todos os Estados-membros da OIT deveriam respeitar e concretizar em suas realidades fáticas os princípios relativos aos direitos fundamentais dos trabalhadores, a saber: a) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) abolição efetiva do trabalho infantil e d) eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação, evidenciando quatro áreas prioritárias de atuação da OIT.

Finalmente, em junho de 2008, na 97ª Reunião Anual da Conferência Internacional do Trabalho, foi aprovada a *Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa* no intuito de enfrentar os crescentes desafios da globalização. No século XXI, esta Declaração possuiu um papel histórico de extraordinária importância porque buscou centralizar esforços dos Estados, dos povos e da comunidade internacional na implementação do *trabalho digno*, sendo aprovada numa conjuntura econômico-política mundial em que se verificou a ocorrência do aumento dos preços dos alimentos e da energia, de movimentos especulativos e crise financeira, do agravamento do desemprego, das situações de pobreza e da exclusão social.

A Declaração de 2008 assentou bases numa concepção diferenciada de trabalho: o trabalho digno, permitindo que a OIT apoiasse os esforços para promover e atingir o progresso e a justiça social através de quatro princípios básicos: emprego, proteção social, diálogo social e tripartismo, princípios e direitos fundamentais do trabalho. Ao mesmo tempo, esse documento concedeu à OIT a responsabilidade na realização, através de suas políticas socioeconômicas, de uma estratégia global integrada no intuito da concretização do trabalho digno.

Os documentos normativos OIT — principalmente convenções e declarações — representaram um importante passo no respeito, na promoção e na garantia do trabalho digno, devendo ser adotado pelos Estados em suas ações e políticas públicas no intuito de consolidar a primazia da dignidade da pessoa humana, de modo a assegurar aos trabalhadores uma participação mais equânime e justa na distribuição da riqueza gerada

no capitalismo e desenvolvendo a igualdade de oportunidades a todas as pessoas, independentemente de classe social, sexo, raça, etc.

Portanto, deve-se garantir ao ser humano não apenas o direito ao trabalho, mas o *trabalho digno*, enquanto direito humano e fundamental o qual respeita a pessoa humana em sua integralidade físico-psíquica, como ser único e insubstituível, sendo necessário para a garantia da subsistência digna do trabalhador e de sua família.

O trabalho digno⁽¹⁶⁾ está, pois, relacionado diretamente à dignidade da pessoa humana, sendo compreendido sob dois aspectos que integram a própria condição humana do trabalhador⁽¹⁷⁾:

a) o *intrínseco (subjetivo)*: como atributo pessoal e psíquico inerente ao ser humano, incluindo, por exemplo, a satisfação pessoal do trabalhador em realizar determinada atividade; a sensação de ser útil para a comunidade em que vive; ser merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e dos particulares; ser livre para escolher satisfatoriamente seu trabalho etc.;

b) o *extrínseco (objetivo)*: representando as condições materiais previstas na lei *lato sensu* em que o trabalho seria realizado, tais como: remuneração adequada e justa, sem discriminação de qualquer natureza; limite máximo e mínimo de duração da jornada de trabalho (diária e semanal); normas de higiene e segurança relacionadas ao meio ambiente do trabalho; concessão de férias, repouso semanal e feriados remunerados; licenças médicas em geral etc.

Logo, o trabalho digno é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, igualdade, segurança, satisfação pessoal e capaz de garantir uma vida digna ao trabalhador e à sua família⁽¹⁸⁾. Romar (2008. p. 1288) corrobora este posicionamento ao afirmar:

[...] não basta que se analise a questão do trabalho em si como componente dos atributos da dignidade. A dignidade do trabalhador vai além de ter um emprego, de ter um trabalho. Ela também deve ser analisada sob o enfoque do desenvolvimento deste trabalho, tanto na questão relativa às consequências deste trabalho, ou seja, o que o trabalho deve assegurar ao trabalhador para que se possa falar em *trabalho digno ou decente*, como também na garantia de *direitos fundamentais mínimos ao trabalhador* (grifo do autor).

(16) A OIT está difundindo a concepção de trabalho decente, ou seja, “um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (Agenda Nacional de Trabalho Decente, 2008). Entretanto, entende-se que o trabalho decente estaria mais relacionado aos aspectos exteriores aos trabalhadores, representando as condições materiais previstas nas normas em que o ato de trabalhar estaria regulado, logo, seria uma espécie do gênero trabalho digno (este um conceito mais amplo).

(17) Conceito estabelecido a partir de reflexões pessoais.

(18) Brito Filho (2004. p. 55-61) aponta um conjunto mínimo de direitos que devem ser garantidos aos trabalhadores no intuito de se concretizar o trabalho digno: “liberdade de escolha do trabalho; igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho; direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador; direito a uma justa remuneração; direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso; proibição do trabalho infantil; liberdade sindical e proteção contra o desemprego e outros riscos sociais”.

Somente o trabalho digno está intimamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana que, após a segunda metade do século XX, passou a ser incorporado nas declarações, tratados e pactos internacionais e, também, nas ordens constitucionais de diversos países como a referência ética a inspirar o direito construído e positivado nos Estados Democráticos de Direito, inclusive no Brasil com a Constituição de 1988. Dessa maneira, consagrou-se a necessidade de tutela do trabalho digno e, conseqüentemente, da sua concretização no mundo do trabalho.

3. AS FRENTES DE TRABALHO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: TRABALHO INDIGNO?

No Brasil, as frentes de trabalho estão sendo implementadas pelo Estado⁽¹⁹⁾ em nível federal, estadual e municipal como políticas públicas⁽²⁰⁾ denominadas, em certos casos, de Programas Emergenciais de Auxílio Desemprego.

Existem leis que regulamentam a criação dessas frentes, destacando-se algumas delas: a Lei Federal n. 10.029/00 que estabeleceu a prestação voluntária de serviços administrativos e auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares; a Lei Estadual n. 11.064/02 que instituiu o serviço auxiliar voluntário na Polícia Militar do Estado de São Paulo e a Lei Estadual n. 10.321/99 que criou o Programa Emergencial de Auxílio-desemprego no Estado de São Paulo (PEAD)⁽²¹⁾.

O Estado brasileiro, ao implementar as frentes de trabalho, utilizou o discurso do incentivo ao trabalho e à renda às pessoas mais carentes e do combate ao desemprego, no intuito de reduzir as desigualdades regionais e sociais, entretanto, neste artigo se

(19) De acordo com Dallari (2000. p. 107), o Estado é uma ordem jurídica soberana cuja finalidade é o bem comum do povo situado em determinado território. No entendimento de Abbagno (2007. p. 423), o Estado é uma organização jurídica coercitiva de determinada comunidade.

(20) Bucci (2006. p. 39) afirma que “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”. Entende-se que as políticas públicas são conjuntos ordenados de atos com vistas à satisfação pelo Estado das necessidades públicas de seu povo e devem se assentar em três pilares básicos: a) estabelecimento de metas, objetivos e fins que atendam ao bem comum do povo; b) aferição das necessidades públicas a serem implementadas e c) execução da política pública em conformidade com as normas previstas na Constituição (a constitucionalidade) e nas leis infraconstitucionais (a legalidade).

(21) As frentes de trabalho encontram-se disseminadas na Federação brasileira, consoante afirma Gomes (2005. p. 220, nota de rodapé 498): “a título de exemplo, urge informar que centenas de trabalhadores, integrantes de frentes de trabalho, prestaram serviços, de forma continuada, subordinada, mediante salário mensal, por muitos anos, em favor do Município de Londrina, no Estado do Paraná, sendo certo que grande parte deles alcançou tempo de serviço superior a dez anos, quando foram abruptamente dispensados, sem qualquer indenização”. No mesmo sentido, Ivo (2004. p. 55) dispõe: “tornou-se lugar-comum, basicamente em todo território nacional, o desrespeito ao princípio isonômico de acesso a cargos e empregos públicos mediante prévia aprovação em concurso público [...] Administradores e agentes políticos, sedentos de poder, ainda hoje teimam em utilizar o espaço público como meio de obter seus escusos intentos eleitoreiros, valendo-se da boa-fé de homens comuns do povo, cidadãos incautos que aceitam a oferta de emprego nos serviços públicos como troca de favores ou, como na maioria das vezes, em troca de votos [...]”.

questiona se essas políticas públicas, do modo como foram implementadas, representam uma forma de trabalho indigno⁽²²⁾.

Normalmente, no âmbito dessas políticas públicas, o trabalhador desempregado passa a ser denominado bolsista, frentista ou voluntário, recebe mensalmente uma bolsa-auxílio em valor inferior ao salário mínimo, cartão alimentação, auxílio-deslocamento e obriga-se a participar de um curso de qualificação profissional. Ademais, no contrato firmado entre as partes (ressalta-se entre o trabalhador e o Estado) encontram-se explícitas cláusulas de que a participação do bolsista não implica em vínculo empregatício, visto que a política possui caráter assistencial e de formação profissional.

Em 2001, o Governo do Estado de São Paulo promoveu, através da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT) em convênio com a Fundação de Economia de Campinas (FECAMP), a elaboração da Pesquisa intitulada *Mercado de Trabalho, Políticas de Emprego e Renda e o Futuro do Emprego no Estado de São Paulo*, cujo relatório (SERT/FECAMP, 2001) apontou que o objetivo do PEAD — Programa Emergencial de Auxílio-desemprego no Estado foi a atenuação dos efeitos do desemprego através da concessão de bolsa-auxílio no valor de cento e sessenta reais (R\$ 160,00), cesta básica de 30 kg e curso de formação profissional para desempregados residentes no Estado de São Paulo em troca da prestação de serviços em órgãos públicos da administração estadual direta e indireta.

O relatório indicou, também, que desde a implantação do PEAD em 1999:

[...] foram atendidos mais de oitenta e sete mil trabalhadores, em trinta e nove municípios da região metropolitana de São Paulo, com um investimento total, em 2000, de cerca de R\$ 98.361.388,00. Já foram também convocados um total de trezentos e vinte e dois mil trabalhadores para as três mil e seiscentas e sessenta e sete frentes implantadas. Durante todo o período, já foram qualificados mais de setenta e quatro mil bolsistas, mostrando um salto, entre 1999 e 2000, de novecentos e noventa e um para mais de quarenta e dois mil bolsistas qualificados. [...] a participação das mulheres foi maior em ambos os anos. No total do período, dos cinquenta e quatro mil que concluíram, trinta e três mil eram mulheres e vinte mil eram homens. Por outro lado, os dados sobre excluídos ou desistentes dos programas apontam que em todos os anos e no total do período os homens são a maioria entre os que não chegaram a completar os nove meses no programa (SERT/FECAMP, 2001).

Entretanto, apesar destes indicadores estatísticos e informações, as frentes de trabalho, do modo como foram formuladas, afrontam a dignidade do trabalhador, não garantindo aos chamados bolsistas, frentistas ou voluntários o trabalho digno, enquanto um direito inerente à condição humana.

Na realidade, as frentes de trabalho representam a contração de trabalhadores pelo Estado, o qual assume a condição de empregador por equiparação⁽²³⁾, sem a realização

(22) Segundo Brito Filho (2004), o trabalho indigno pode ser entendido como aquela forma de trabalho em que não se resguarda a dignidade do trabalhador (utiliza-se “negativamente” o princípio da dignidade da pessoa humana) e são desrespeitados os direitos mínimos trabalhistas que estão positivados nas Constituições dos Estados e nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, sendo exemplos: o trabalho escravo; o trabalho forçado; o trabalho com discriminação; entre outros.

(23) Art. 2º, § 1º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, combinado com a Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, na Administração federal direta, autárquica e fundacional.

de concurso público, em desconformidade com o preconizado no art. 37, *caput*, inciso II e § 2º da Constituição⁽²⁴⁾ para a prestação pessoal de serviços, de modo não eventual e subordinado⁽²⁵⁾, mediante o pagamento mensal da bolsa-auxílio que é de fato salário.

Entretanto, após certo prazo de prestação de serviços, esses trabalhadores são dispensados pelo próprio Estado sob o argumento de nulidade do contrato, sem o recebimento de qualquer indenização, desconsiderando os direitos sociais, previstos no art. 7º⁽²⁶⁾ da Constituição, como um patamar mínimo de direitos e ignorando, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana do trabalhador (art. 1º, inciso III da CF). O próprio Estado se utiliza da norma constitucional, que ele mesmo desrespeitou, para pleitear a nulidade do negócio jurídico firmado entre as partes e beneficia-se de sua própria torpeza para descartar os trabalhadores, que despenderam suas forças nessas atividades, como se fossem meras mercadorias.

Devido ao longo período de tempo dedicado a essa atividade das frentes de trabalho, os bolsistas não podem ser considerados trabalhadores temporários⁽²⁷⁾ para fins de enquadramento na Lei n. 6.019/74 — que dispõe sobre o trabalho temporário — e recebimento de seus direitos laborais⁽²⁸⁾.

Ademais, quando alguns obreiros das frentes de trabalho ingressaram na Justiça do Trabalho para verem resguardados os seus direitos, novamente o Estado, no exercício da função jurisdicional, desconsiderou os princípios que norteiam a vigente Ordem Constitucional, principalmente, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e a ética, determinando a nulidade do contrato firmado entre as partes (Estado e trabalhadores) por infringir o art. 37, inciso II e § 2º da Constituição, estabelecendo somente o pagamento das diárias e dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ferindo o arcabouço ético-jurídico que deveria sustentar o presente Estado Democrático e Social de Direito.

A própria Justiça do Trabalho se equivocou em seus julgamentos ao considerar apenas a nulidade do contrato, baseando suas decisões na Súmula n. 363⁽²⁹⁾ do Tribunal

(24) Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. [...] § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

(25) A onerosidade, a pessoalidade, a não eventualidade e a subordinação são os requisitos necessários para a configuração do empregado e da existência de uma relação jurídica de trabalho subordinado (art. 3º da CLT).

(26) Relação de emprego protegida contra despedida arbitrária; seguro-desemprego, salário mínimo; piso salarial; décimo terceiro salário; aviso prévio; horas extraordinárias na jornada de trabalho; repouso semanal remunerado; gozo de férias anuais; licença gestante; aposentadoria; etc.

(27) O trabalhador temporário é pessoa física contratada por empresa de trabalho temporário para a prestação de serviços por prazo não superior a três meses (art. 10 da Lei n. 6.019/74).

(28) O art. 12 da Lei n. 6.019/74 prevê os direitos do trabalhador temporário: remuneração, jornada de oito horas, remuneradas as horas extraordinárias não excedentes de duas, com acréscimo de 20% (vinte por cento), férias proporcionais, repouso semanal remunerado, adicional por trabalho noturno, indenização por dispensa sem justa causa ou término normal do contrato, seguro contra acidente do trabalho e proteção previdenciária.

(29) A Súmula n. 363 prevê: “Contrato nulo. Efeitos. A contratação de servidor público, após a Constituição de 1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no seu art. 37, II, e § 2º, somente conferindo-lhe direito

Superior do Trabalho (TST), pois favoreceu e incentivou as práticas abusivas dos agentes políticos que não são responsabilizados por seus atos. Ao contrário, somente os trabalhadores são punidos com o desrespeito de seus direitos mediante a flagrante violação da dignidade humana e do direito ao trabalho digno⁽³⁰⁾. Cabe citar as lições de Gomes (2005. p. 221-222):

[...] lamentavelmente, a própria Justiça do Trabalho, ao final, profere decisões também alicerçadas, apenas, no art. 37, inc. II e § 2º, da Constituição Federal, nos estritos termos da interpretação espelhada no Enunciado n. 363 do Tribunal Superior do Trabalho. Não levam em conta o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade. Limitam-se a determinar o pagamento dos dias efetivamente trabalhados, acrescidos das horas extras e do FGTS, sem quaisquer outros direitos trabalhistas; aviso prévio, férias acrescidas de um terço, gratificações natalinas, FGTS e multa de 40%, repouso semanal remunerado. Nesse contexto, ignora-se ser o trabalho *a emanção da personalidade e da força de alguém*, o trabalhador, despendida em favor de outrem, o empregador, que não tem como devolver ao agente, prestador de serviços e uma das partes

ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o salário-mínimo/hora, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS”.

- (30) No julgamento dos casos fáticos de trabalhadores contratados pelas frentes de trabalho, a maioria dos Tribunais Trabalhistas aplica, integralmente, a Súmula n. 363 do TST, decidindo em desfavor da dignidade do trabalhador e da Justiça social, como é o exemplo dos seguintes julgados proferidos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região de São Paulo (TRT-SP 2ª Região): **1. Recurso Ordinário. Vínculo de Emprego — CPTM CIA Paulista Trens Metropolitanos — Programa Emergencial de Auxílio Desemprego.** Não existe vínculo de emprego entre o trabalhador contratado por meio do “Programa Emergencial de Auxílio Desemprego” e os colaboradores destes, tendo em vista o que dispõem o art. 2º da CLT, a Lei Estadual n. 10.321, de 8.6.1999, e, principalmente, em razão da ausência de concurso público, como prevê o art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Recurso a que se nega provimento (TRT-SP 2ª Região, 7ª Turma, Acórdão n. 20030127569, Relª Sônia Maria Forster do Amaral, Revisora Carmen Lúcia Benedita Fernandes, Julgamento em 24.3.2003); **2. Recurso Ordinário. Vínculo Empregatício com o Município — Bolsista.** A adesão ao Programa Emergencial de Auxílio Desemprego não implica, em hipótese alguma, em vínculo empregatício do bolsista com a Prefeitura do Município, consoante exposto em sua cláusula 3ª. O art. 2º da Lei n. 2.066, de 24 de março de 2004 que deu nova redação a dispositivos da Lei n. 1.826, de 20 de agosto de 1999 e que criou o programa emergencial de auxílio desemprego, dispõe que referido programa consiste na concessão de bolsa auxílio desemprego, no valor mensal equivalente a um salário mínimo vigente no país, bem como o fornecimento de cesta básica e na realização de curso de qualificação profissional, sem qualquer vinculação trabalhista com o Município (TRT-SP 2ª Região, 2ª Turma, Acórdão n. 20070854941, Relª Rosa Maria Zuccaro, Revisora Mariângela de Campos Argento Muraro, Julgamento em 27.9.2007); **3. Frentes de Trabalho. Programas Emergenciais e Transitórios. Ente da Administração Pública. Nulidade do Contrato. Necessidade de Concurso Público. Contrariedade ao Entendimento Consubstanciado na Súmula n. 363 do Tribunal Superior do Trabalho — Contrato nulo.** Efeitos. A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS. Esta é a redação da Súmula n. 363 do Tribunal Superior do Trabalho, em desacordo com a qual foi prolatado o acórdão em sede de recurso ordinário. Recursos de revista conhecidos e parcialmente providos (TST, 1ª Turma, RR – 306/2002-251-02-00.4, Relator Ministro Lelio Bentes Corrêa, Julgamento em 11.6.2008); **4. Recurso Ordinário. Município de Suzano — Contrato de Trabalho Nulo. Súmula n. 363 do TST.** A contratação irregular de empregado público não atrai nenhum direito trabalhista, além dos salários já recebidos e depósitos do FGTS realizados durante o período laboral, nos termos da Súmula n. 363 do TST e art. 19-A da Lei n. 8.036/90, tendo em vista a nulidade que emerge do art. 37, § 2º, da Constituição da República. O princípio da primazia da realidade não se sobrepõe aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, que norteiam a administração pública e também vinculam os administrados (TRT-SP 2ª Região, 12ª Turma, Acórdão n. 20080673591, Rel. Adalberto Martins, Revisor Davi Furtado Meirelles, Julgamento em 7.8.2008).

da relação contratual, o trabalho subordinativo que, ilicitamente, o favoreceu de forma continuada. [...] Vale dizer, diante da colisão de princípios, no caso apontado, o trabalhador, como *Ser Humano* que é, deve ser preservado em face do significado da dignidade humana, como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica. Desse modo, ao se fazer a devida ponderação de valores, deve prevalecer, sim, o princípio fundamental da dignidade humana, em total sintonia com a ideia de justiça que se traduz na função de proteger os direitos fundamentais de proteção à vida com dignidade, nos quais se insere o trabalho humano, em favor da Administração Pública (grifo do autor).

As escolhas dos agentes políticos pela implementação das frentes de trabalho não estão norteadas pela consciência e discernimento racionais entre o bem e o mal, a chamada atuação baseada na mediania, porque eles almejam somente vantagens pessoais e eleitorais, de modo que o resultado dessas ações fere os princípios constitucionais da dignidade do trabalhador e os valores sociais do trabalho os quais deveriam ser os meios para se pautar as políticas públicas no intuito de se alcançar o bem comum do povo (finalidade precípua do Estado).

Portanto, as políticas públicas de frentes de trabalho são inconstitucionais, ilícitas e a-éticas⁽³¹⁾, porque são norteadas pela corrupção dos agentes políticos, implicando na relativização do próprio ser humano em favor de argumentos utilitaristas e falaciosos. Não se pode separar a ética da política porque ambas são indissociáveis para que haja o Estado Ético⁽³²⁾, o qual cumprirá a sua finalidade ao atingir o bem comum dos cidadãos.

O Estado brasileiro, para ser um Estado Ético, deveria escolher na implementação das frentes de trabalho, ações e políticas cujos resultados obtivessem algo maior: o bem comum de seu povo, mediante um agir baseado na ética da responsabilidade a qual concretiza *de fato* a dignidade do trabalhador. Gosdal (2007. p. 151) é enfática, neste aspecto, ao afirmar:

A tutela da dignidade nas relações de trabalho exige a consideração de trabalhador concreto, em suas relações concretas. Não basta que a dignidade esteja protegida no texto constitucional e em tratados e convenções internacionais. Para que não resulte no vazio, é preciso haver uma consciência ético-jurídica e uma praxe da dignidade nas relações de trabalho.

(31) A Ética é entendida como ciência das condutas humanas e disciplina as condutas e ações seja de um indivíduo, de um grupo social, de uma sociedade ou mesmo de um Estado (como um “código moral”). Em relação à Ética, Garcia (2004. p. 228) afirma: “Ética — do grego *ethos*, caráter — é o estudo dos conceitos envolvidos no raciocínio prático: o bem, a ação correta, o dever, a obrigação, a virtude, a liberdade, a racionalidade, a escolha. Deriva de *ethos*, que também significa costume e, por isso, a ética foi definida com frequência como doutrina dos costumes, sobretudo nas correntes de orientação empirista”.

(32) Se o Estado é uma ordem jurídica soberana cuja finalidade é o bem comum de seu povo e a ética é o conjunto de preceitos de ordem valorativa com vistas a se atingir ao bem e à ação correta, entende-se que o Estado Ético é a ordem jurídica soberana que pauta suas ações e políticas públicas na estrita observância dos fundamentos ético-jurídicos, dentre os quais se destaca o princípio da dignidade da pessoa humana, atuando com responsabilidade e equilíbrio na aplicação do direito e na atuação política, no intuito de promover uma sociedade mais justa e solidária, comprometendo-se com a concretização dos direitos fundamentais de seu povo. Acerca do Estado Ético, veja Gamba (2009; 2010) e, para maiores detalhes sobre o Estado a-ético, consulte Garcia (2008).

Apesar de o agir ético ser o “caminho mais dificultoso” da política porque implica em renúncia às paixões humanas, deve ser amplamente adotado no âmbito do Estado e na implementação de políticas públicas, principalmente as sociais. De modo semelhante, Weber (2008. p. 124) dispõe:

A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Um esforço desse tipo exige, a um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer — e toda a experiência histórica o confirma — que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível. E assim, o homem capaz de semelhante esforço deve ser um líder e não apenas um líder, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. Até mesmo aqueles que não sejam uma coisa nem outra devem armar-se da força da alma que lhes permita vencer o naufrágio de todas as suas esperanças. Todavia, importa que se armem desde o presente momento, pois de outra forma não virão a alcançar nem mesmo o que hoje é possível.

Sem a presença de um Estado Ético⁽³³⁾, quaisquer ações ou políticas públicas poderão ser justificadas por motivos escusos, corruptos e ilícitos. Todo o ser humano, inclusive o trabalhador, deve ser sempre visto como um fim em si mesmo, possuidor de um valor (a sua dignidade) e não como mera mercadoria descartável.

Portanto, o Estado brasileiro não pode contratar pessoas através das frentes de trabalho sem submetê-las, devidamente, ao processo do concurso público; utilizar sua força de trabalho por certo período, muitas vezes longo, sob o argumento falacioso de implementar um programa assistencial de trabalho⁽³⁴⁾; criar expectativas nesses trabalhadores

(33) Pode-se afirmar que, no caso da implementação das políticas públicas de frentes de trabalho, tem-se no Brasil um Estado a-ético na exata dimensão apresentada por Garcia (2008. p. 245): “o Estado do século XXI, contudo, não oferece exatamente essa postura, nem corresponde à teoria platônica de Estado — conforme explica Cassirer: de acordo com o paralelo estabelecido por Platão entre a alma individual e a alma do Estado, fica claro que o Estado deve determinar o seu *daimon*, que determina a realização da sua finalidade, a qual não pode ser deixada à pura sorte. ‘Na vida social, assim como na vida individual, o pensamento racional (*phronesis*) deve comandar. A prosperidade de um Estado não reside no aumento de sua força física. O desejo de ter *mais e mais* é tão desastroso na vida do Estado como na vida do indivíduo. Se o Estado cede a esse desejo, começa aí o seu fim. Os aumentos territoriais, a superioridade sobre os povos vizinhos, o avanço em poder militar e econômico, tudo isso não pode evitar a sua ruína, e, pelo contrário, apressa-a. A salvação do Estado não pode garantir-se através da prosperidade material pela manutenção de certas leis constitucionais. Constituições e leis não têm, realmente, força coercitiva se não são a expressão de leis previamente moldadas no espírito dos cidadãos. Sem esse suporte moral, a própria força de um Estado torna-se no seu perigo inerente’. Esse Estado a-ético, alonga-se naquilo que se apresenta hoje, conforme Giorgio Agamben como ‘paradigma de governo dominante na política contemporânea’. Esse que ‘se constitui um ponto de desequilíbrio entre direito público e fato político’ (Saint-Bonnet, 2001. p. 28) que — como a guerra civil, a insurreição e a resistência — situa-se numa franja ‘ambígua e incerta, na intersecção entre o jurídico e o político’ (Fontana, 1999. p. 16)”.

(34) Inojosa (2002), pesquisadora da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE), verificou os impactos socioeconômicos das frentes de trabalho como política pública de inclusão social e inserção de pessoas desempregadas no mercado de trabalho, concluindo que “o governo elegeu como estratégia de atuação no Programa Emergencial de Auxílio Desemprego o tripé: trabalho, renda, qualificação. Buscando extrapolar os objetivos assistenciais explicitados nos diplomas legais, os implementadores do PEAD sonharam utilizar esse tripé não para uma relação de dependência, mas para impulsionar uma espiral de ganhos: “fazer das Frentes um instrumento efetivo para reinserir o trabalhador no mercado de trabalho” [...] Como política assistencial tradicional o PEAD pode ser criticado por trabalhar com a suposição de que seis ou nove meses de suporte ao desempregado seriam suficientes para a sua reinserção pelo trabalho e, mesmo, para a recuperação de sua rede social. As Cartas da Frente assinalam, dramaticamente,

acerca de uma recolocação profissional, impedindo-os de buscar emprego na iniciativa privada ou de maneira autônoma para, posteriormente, descartá-los como mercadorias sob a alegação de nulidade do contrato, pois são atos que se traduzem na agressão ao princípio da dignidade da pessoa humana trabalhadora e aos valores sociais do trabalho, consubstanciando-se numa forma de *trabalho indigno*.

CONCLUSÃO

As frentes de trabalho estão sendo implementadas pelo Estado brasileiro como políticas públicas. O trabalhador desempregado, denominado bolsista, frentista ou voluntário, recebe mensalmente uma bolsa-auxílio em valor inferior ao salário mínimo, cartão alimentação, auxílio-deslocamento e obriga-se a participar de um curso de qualificação profissional cuja procedência e nível educacional são duvidosos e questionáveis.

Na realidade, as frentes de trabalho representam a contração de trabalhadores pelo Estado sem a realização de concurso público, em desconformidade com o art. 37, *caput*, inciso II e § 2º da Constituição brasileira, para a prestação pessoal de serviços, de modo não eventual e subordinado, mediante o pagamento de salário. Após certo lapso temporal, os trabalhadores são dispensados pelo próprio Estado, sob o argumento de nulidade do contrato, sem o recebimento de seus direitos mínimos, violando-se a dignidade humana e os valores sociais do trabalho.

Portanto, essas frentes de trabalho se coadunam em forma de *trabalho indigno*, porque a pessoa humana é tratada como *animal laborans*⁽³⁵⁾, isolada e desenraizada do mundo, em especial do mundo do trabalho, sendo degradada na comunidade pelo próprio Estado que impõe sistemático processo de mitigação da dignidade humana, conferindo aos trabalhadores o mesmo valor que atribui às máquinas e aos instrumentos de produção, ou seja, o valor de coisa fungível ou bem de consumo ao serem excluídos da comunidade quando não mais necessários ao “processo vital da política”.

Ademais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no início do século XXI, no contexto do aumento dos preços dos alimentos e da energia, dos movimentos especulativos e da crise financeira, do agravamento do desemprego, das situações de pobreza e da exclusão social, centralizou seus esforços na efetiva tutela e implementação do trabalho digno em nível internacional. O Brasil é Estado-membro da OIT, de modo que as políticas públicas de frentes de trabalho deveriam respeitar os princípios e fundamentos desta organização — contidos na Declaração de Filadélfia (1944), na Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998), na Declaração sobre a Justiça

o medo do retorno à situação pré-Frente, após nove meses de trabalho remunerado, de cesta básica garantida, de algum resgate da auto-estima, de um começo de novas relações. As vulnerabilidades estão presentes e o contexto continua hostil para essa população. [...] Nessa dimensão, o governo cometeria o engano fatal de supor que no atual cenário do mundo do trabalho existissem chances de reinserção para pessoas cuja focalização, contraditoriamente, privilegiou um segmento cuja espiral de perdas os situa na zona de desfiliação ou em extrema vulnerabilidade” (Inojosa, 2002. p. 177-184).

(35) O labor é a condição de vida comum a homens e a animais sujeitos à necessidade de prover sua própria subsistência, assim o uso da denominação *animal laborans* para o homem enquanto ser que labora para prover a sua própria subsistência. Para maiores detalhes, consulte Arendt (2008).

Social para uma Globalização Equitativa (2008) e nas Convenções — que embasam a proteção ao trabalho digno, porém, isso não ocorre.

O Estado deveria, no mínimo, proporcionar aos bolsistas, frentistas ou voluntários, após o término do prazo estipulado para as frentes, um encaminhamento profissional adequado, com cursos de qualificação profissionais eficientes, para que esses trabalhadores obtivessem uma recolocação no mercado de trabalho. Porém, essas políticas públicas abandonam os trabalhadores carentes na mesma situação de marginalidade social que se encontravam no período “pré-frente”, sendo políticas totalmente inócuas.

É notório que o Estado vigente no Brasil não se coaduna com o conceito de Estado Ético, definido neste artigo, quando implementa as frentes de trabalho, pois age com irresponsabilidade e desequilíbrio na atuação política. Logo, essas políticas públicas de trabalho são inconstitucionais, ilícitas e a-éticas, violando os preceitos pregados por Kant (2008) e Weber (2008), transformando o ser humano em objeto descartável no âmbito do sistema capitalista, descartado até mesmo pelo Estado que desrespeita *concretamente* sua dignidade como pessoa humana trabalhadora, concedendo-lhe um trabalho indigno.

É necessário que haja uma consciência ético-jurídica e uma práxis da dignidade nas relações de trabalho por parte do Estado, dos agentes públicos e, enfim, de cada cidadão porque, caso contrário, as normas serão letras mortas, não se concretizando na proteção do trabalhador no mundo do trabalho, consoante Bobbio (2004. p. 43) já anteviu: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (grifo do autor).

Portanto, não é suficiente a concessão de trabalho ao ser humano, é imprescindível que se conceda um *trabalho digno*, isto é, um trabalho que não afronte a dignidade do trabalhador. Caso contrário, serão admitidas como lícitas e legítimas atividades que afrontam a dignidade da pessoa humana trabalhadora, tais como: a prostituição que não é considerada trabalho e representa um “comércio” do próprio corpo e do prazer sexual ou, ainda, formas de trabalho consideradas indignas pela OIT, dentre as quais se destacam: o trabalho escravo, o trabalho degradante, o trabalho forçado, o trabalho com discriminação, o trabalho infantil, dentre outras. Somente com a valorização do homem — enquanto ser que sobrevive, trabalha e interage com outros — e com o respeito de suas diferenças pelo direito, pelos Estados e pela comunidade haverá a construção de um mundo mais justo e solidário.

No Brasil, uma real e efetiva política pública de trabalho consistiria no estabelecimento de incentivos fiscais ou parcerias do Estado com empresários ou o Terceiro Setor para estimular a contratação regular dos trabalhadores nos termos da legislação trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho e demais leis esparsas) ou, ainda, o incentivo à formação de lícitas e verdadeiras cooperativas de trabalho e de associações de trabalhadores no intuito de constituir formas alternativas de relações no mundo do trabalho, no intuito de minimizar o desemprego e a desocupação, sobretudo de pessoas mais carentes, concretizando-se o trabalho digno.

Essa interpretação compatibiliza os fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito — a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho — com o objetivo de se construir uma comunidade mais livre, justa e solidária, reduzindo-se as desigualdades sociais e regionais e minimizando a pobreza e a marginalização sociais em nível interno e internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 21. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Dignidade do trabalhador e políticas públicas: perspectivas no âmbito do Estado ético. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de Carvalho (Coords.). *Direitos humanos e direito do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 32-63.

_____. *Frentes de trabalho e a dignidade da pessoa humana: redimensionamento das políticas públicas à luz dos direitos humanos e da Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 243.

GARCIA, Maria. Juventude e violência: a maioridade penal e a ética da responsabilidade. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 62, ano 16, p. 240-266, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 2008.

_____. *Limites da ciência: dignidade da pessoa humana, ética da responsabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*. São Paulo: LTr, 2007.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica: problemas e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2005.

INOJOSA, Rose Marie. *Cartas da frente: uma política pública na expressão dos protagonistas do programa frentes de trabalho do governo do Estado de São Paulo*, Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. p. 197.

IVO, Jasiel. *Relações de trabalho com o Estado e princípios constitucionais*. 1. ed., 4. tir. Curitiba: Juruá, 2004.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Trad. Leopoldo Holzbach. 1. reimpr. São Paulo: Martin Claret, 2008.

- LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Los derechos fundamentales*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARCHIONNI, Antonio. *Ética: a arte do bom*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução, apresentação e notas de Jesus Ranieri. 2. reimp. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. *Trabalho assalariado e capital & Salário, preço e lucro*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. 2. ed., rev., ampl. e atual., 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 21. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- OIT. *Agenda nacional de trabalho decente*. XVI Reunião Regional Americana, Brasília, 2006, disponível em: <<http://www.ilo.org/publns>> Acesso em: 18 nov. 2008.
- PIOVESAN, Flavia (Coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ, 2008.
- _____. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- QUEIROZ JUNIOR, Hermano. *Os direitos fundamentais dos trabalhadores na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2006.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ROMAR, Carla Teresa Martins. Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coords.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 1283-1296.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- _____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 5. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- SERT/ FECAMP. *Mercado de trabalho, políticas de emprego e renda, e o futuro do emprego no Estado de São Paulo*. Relatório, 2001. Disponível em: <http://www.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/geracao_empreguerenda.doc> Acesso em: 18 nov. 2008.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Trad. Jean Melville. 2. ed., 1. reimp. São Paulo: Martin Claret, 2008.

Recebido em 05 de novembro de 2009.
Aceito em 23 de janeiro de 2010.