

RESSIGNIFICANDO O CONCEITO DE PLENO EMPREGO

RESIGNIFYING THE CONCEPT OF FULL EMPLOYMENT

Ana Ligyan de Sousa Lustosa Fortes do Rêgo*

Samuel Pontes do Nascimento**

Resumo: Este artigo tem por objetivo abordar a ressignificação do conceito de pleno emprego, desde a sua concepção quantitativa, com matriz na ciência econômica, em especial atrelada às ideias keynesianas, a uma visão contemporânea, a partir da construção conceitual da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, sob uma ótica qualitativa do conceito de pleno emprego, o reconhece como objetivo do desenvolvimento sustentável (ONU), através de uma abordagem que abrange o conceito de trabalho decente (OIT). Será analisado ainda como se deu a inserção do inciso VIII do art. 170 da Constituição Federal de 1988 e a sua representatividade como princípio da ordem econômica. Nesse contexto de uma nova abordagem do conceito, o artigo propõe-se ainda a analisar de que forma se deu sua inserção no Pilar Europeu de Direitos Sociais e na recente Diretiva EU 2019/1152 da União Europeia. Quanto à metodologia, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, a partir da análise qualitativa da doutrina e textos normativos.

Palavras-chave: Pleno emprego. Trabalho decente. Desenvolvimento sustentável. Diretiva EU 2019/1152. Constituição Econômica.

Abstract: This article aims to study the reframing of the concept of full employment, from its quantitative conception, based on economic science, especially linked to Keynesian policies, to a contemporary view, based on the conceptual construction the United Nations Organization (UN) and the International Labor Organization (ILO) which, from a qualitative perspective of the concept of full employment, recognizes it as an objective of sustainable development, through an approach that encompasses the concept of decent work (ILO). Will also be analyzed with the insertion of item VIII of the art. 170 of the 1988 Federal Constitution and its representativeness as a principle of the economic order. In this context of a new approach to the concept, the article also proposes to analyze how it was inserted in the European Pillar of Social Rights and in the recent Directive 2019/1152 of the European Union. As for the methodology, the deductive approach was used, based on the doctrine and normative texts.

Keywords: Full employment. Decent Work. Sustainable developmpmet. Directive EU 2019/1152. Economic Constitution.

INTRODUÇÃO

Diz-se pleno emprego, em ciência econômica, a situação em que toda a mão de obra pode ser empregada, tal o equilíbrio atingido pela economia, não havendo desemprego cíclico

* Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI, Teresina-PI, Brasil. Juíza do Trabalho substituta do TRT da 22ª Região. E-mail: analigyan@gmail.com.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMG, Belo Horizonte-MG, Brasil. Professor de Direito Econômico na graduação e no mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí - UFPI. E-mail: samuelnascimento@ufpi.edu.br.

ou por insuficiência de demanda, embora a taxa de desemprego possa estar no nível dito estrutural, ou seja, a situação de pleno emprego não significa a ausência de desemprego. Pleno emprego, portanto, é uma construção da ciência econômica, mas que encontrou no Direito, em especial no Direito do Trabalho, um vasto campo de aplicação e de discussão. A íntima relação que se estabelece entre economia e trabalho justifica, em parte, essa aproximação do conceito de origem econômica a conceitos jurídicos, pois, “naturalmente, as questões sobre que tipo de empregos se pretende, levam à questão sobre que tipo de economia se quer¹. (TANWEER, ASHIAGBOR, 2015, p. 3).

O presente artigo se propõe a analisar a evolução do conceito de pleno emprego, desde a sua concepção, com matriz na ciência econômica, ao seu assentamento no Direito, a partir do desenvolvimento do conceito de trabalho decente, em especial face ao seu fortalecimento nas organizações internacionais, como base de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e como tema da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Far-se-á ainda uma breve análise contextual e histórica acerca da inserção do princípio da busca do pleno emprego, na Constituição Federal de 1988, e a sua representatividade como princípio da ordem econômica.

Também será analisado, neste artigo, o Pilar Europeu de Direitos Sociais e a recente Diretiva UE 2019/1152, de junho de 2019, inserindo-os nas contemporâneas acepções de pleno emprego, voltadas à qualidade dos empregos, em conformidade com o *human center approach*, consoante estabelecido pela OIT, quando da comemoração do seu centenário, celebrado neste ano de 2019.

Quanto à metodologia, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, a partir da análise qualitativa da doutrina e textos normativos, incluindo diretivas e convenções internacionais.

O desenvolvimento do texto está dividido em seis seções, quais sejam: Pleno emprego: a matriz econômica do conceito; a Constituição Econômica de 1988: o princípio da busca do pleno emprego e a valorização do trabalho humano; pleno emprego e trabalho decente: a construção do conceito de trabalho decente, a partir das organizações internacionais e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a Diretiva UE 2019/1152: condições de trabalho previsíveis e transparentes, além das considerações finais, quando se fará uma breve

¹ “The question of what kind of jobs we want leads us to the question of what kind of economy we want.”

conclusão sobre as ideias expostas.

1 PLENO EMPREGO: a matriz econômica do conceito

Com origem na ciência econômica, as teorias sobre pleno emprego foram desenvolvidas, dentre outros, por John Maynard Keynes, no livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, obra datada de 1936 e que lançou as bases de um novo pensamento econômico, causando o que veio a ser denominado de “Revolução Keynesiana”². Nessa obra, Keynes lança as bases de uma política intervencionista macroeconômica, que projeta no Estado a função de um agente regulador, com expressa autorização para intervir na economia, sempre que necessário, para a manutenção do bem estar social. Além de regulador, o Estado passa a ser também fonte de regulação, funcionando como agente econômico. Keynes influenciou a macroeconomia dos países no pós-segunda guerra mundial, de 1945 a 1973, quando o mundo assistiu a um cenário devastador de destruição e desemprego, de modo que o pleno emprego tornou-se o maior objetivo político da época (SMITH, 2014, p. 7).

As teorias desenvolvidas por Keynes muniram os governos de um arcabouço doutrinário e institucional que permitiu a adoção de políticas econômicas de intervenção nos mercados, em busca da garantia de bem estar. Não à toa os economistas que apregoam o chamado estado de bem estar social ou “*welfare state*”³ sejam denominados até hoje de keynesianos.

Uma situação de pleno emprego, contudo, na lição de Keynes, raramente ocorre e significa a ausência de desemprego involuntário, ou seja, da situação em que os desempregados não encontram trabalho porque há uma baixa demanda efetiva. A atuação do Estado com vistas ao fomento de políticas públicas e investimentos que incentivassem a criação de novos empregos seria adotada, justamente, para que se buscasse uma situação de pleno emprego, gerando assim um equilíbrio entre a demanda e a oferta de empregos.

Keynes, ao tempo em que reconhece que as situações de desigualdades são inerentes ao próprio capitalismo, enfatizando a raridade de situações de pleno emprego, assim como a

² Registre-se, por oportuno, que na teoria econômica, quando se fala em pleno emprego, está-se tratando de ocupação, não necessariamente de contrato de trabalho formalizado.

³ Como ensina Célia Lessa Kerstenetzky, o termo *welfare state* foi inicialmente utilizado pelo historiador e cientista político, Sir Alfred Zimmern, em 1930, que identificou a transição britânica de um *power state* para um *welfare state*, conceito então aproximado do estado democrático de direito, em que se destacava a lei (Constituição) sobre o poder. (KERSTENETZKY, 2012, p. 1).

necessidade de equilíbrio de tal situação pela assunção da intervenção estatal na promoção de políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento econômico e combate ao desemprego, ressalva como vício marcante o desemprego involuntário, a ser prontamente combatido por ações estatais, o que usualmente se concebe como “princípio da responsabilidade social colectiva”. (NUNES, 20003, p. 31-34).

Keynes rejeitava a chamada Lei de Say, ou lei da oferta e da demanda, segundo a qual o preço dos produtos e serviços é atrelado à oferta do mesmo e à demanda, confrontando a teoria clássica de ajuste automático da economia, ou seja, de livre mercado. As políticas de base keynesianas centram-se na associação do capital com o trabalho, intervindo no mercado para garantir o pleno emprego, assim como autorizando a adoção de políticas salariais e de preço, permitindo ainda, de modo minimamente igualitário, a distribuição da riqueza.

À época, o sindicalismo era não só aceito, como reforçado, pois só assim se garantiria a manutenção de políticas econômicas de intervenção, com a garantia de proteção aos trabalhadores. O Estado, através de políticas econômicas, buscava o pleno emprego com o apoio de sindicatos fortes e de uma rede de organizações para melhor diálogo e desenvolvimento (STREECK, 2018, p. 154).

Em suma, a economia de base Keynesiana do pós-segunda guerra mundial munia-se de justificativas políticas para intervenção do Estado na economia, de modo que “os Estados e os governos podiam distorcer os mercados e ceder às exigências de justiça social sem serem punidos por isso no âmbito da economia externa” (STREECK, 2018, p. 153).

Polany (2000, p. 297), em texto escrito durante a Segunda Guerra Mundial, enaltece o fim da economia de mercado e o que afirma ser uma época em que a regulação e liberdade andam juntas, servindo a um modelo de liberdade que não se constitui como privilégio. Não é despiciendo afirmar que as previsões de Polany não chegaram a se concretizar.

De fato, após a Segunda Guerra Mundial surge, em especial na Europa, grande concentração de países que passa a adotar um modelo dito social democrata. Segundo Harvey (2008, p. 20), havia uma unidade de pensamento acerca das formas de Estado, adstrita à aceitação de que o poder estatal deveria atuar ao lado do mercado, na formulação de políticas que fomentasse o pleno emprego, o crescimento econômico e o bem-estar dos cidadãos.

O consenso que se seguiu a esse entendimento era de que os governos deveriam formular políticas macroeconômicas, com ênfase na manutenção do pleno emprego, bem como adoção de um efetivo controle quanto ao salário mínimo, jornada de trabalho, além de

desenvolver políticas de favorecimento da classe desempregada, como seguro desemprego, e de reinserção no mercado de trabalho, com projetos de incentivo à qualificação profissional⁴.

Avelãs Nunes (2003, p. 32-33), em crítica, relata que a chamada “revolução keynesiana” nada teve de revolucionária e não representou um avanço, em especial nos países subdesenvolvidos, tendo sido adotada apenas seguindo a lógica do capitalismo, com o objetivo de reduzir as crises cíclicas. Segundo o aludido autor, as bases keynesianas do *welfare state* são de natureza econômica, com o objetivo de reduzir a duração das crises cíclicas do capitalismo, motivo pelo qual não se pode falar tecnicamente em uma “revolução keynesiana”, uma vez que não ocorreu qualquer ruptura ou revolução social, muito pelo contrário, enquadra-se na racionalidade do próprio capitalismo, não tendo representado, pois, qualquer diminuição do distanciamento entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos (NUNES, 2003, p. 32-33).

O estado de bem estar social, isso parece ser consenso, jamais chegou a ser efetivamente implementado nos países latinos. O Brasil, entretanto, em termos quantitativos, atingiu uma situação de pleno emprego (em termos quantitativos) no final do ano de 2003, permanecendo numa situação próxima até a crise de 2008, pois, segundo aponta Proni, “nota-se que houve um aumento em termos absolutos do número de trabalhadores em situação precária nesse período.” (PRONI, 2013, p. 837). Como se percebe, a abordagem do pleno emprego acima, contudo, quando esvaziada de um conteúdo valorativo, tende a concentrar-se nas estatísticas. Daí porque as discussões sobre o pleno emprego foram reavivadas nas áreas de estudo do desenvolvimento sustentável, levando a OIT a redimensionar o pleno emprego, aproximando-o do conceito de trabalho decente, numa tentativa de mitigar as investidas feitas no sentido de entender o pleno emprego apenas em relação ao número de postos de trabalho gerados, sem a preocupação com a qualidade desses empregos.

A crise do modelo keynesiano representou o retorno da Lei de Say e coincide com a crise econômica iniciada no fim da década de 60 e que se consolidou a partir da década de 70. O aumento do desemprego e da inflação representou um golpe aos defensores das políticas

⁴ Célia Lessa Kerstenetzky destaca a unanimidade na literatura quanto a considerar o período correspondente aos 30 anos depois da segunda guerra mundial, de 1945 a 1970, como o período de ouro do estado de bem-estar-social, caracterizado pela fase universalista, com adoção de políticas Keynesianas para assegurar o pleno emprego. Contudo, ressalta que a origem do estado de bem-estar social remonta ao período de 1870, na Alemanha de Bismarck (1871) e, posteriormente, na Inglaterra trabalhista do pós-Segunda Guerra Mundial. Para a autora, o modelo alemão “se enraíza no contrato de trabalho” e o modelo inglês funda-se no status de cidadania, ao estabelecer um padrão mínimo para os cidadãos, com financiamento através de recursos tributários, no que veio a constituir a seguridade social (KERSTENETZKY, 2012, p. 5-6).

keynesianas marcadas pela intervenção do Estado na economia.

Segundo Harvey (2008, p. 23), o que se seguiu à crise foi a polarização entre, de um lado, os que defendiam a manutenção da socialdemocracia e, de outro, os que apregoavam o livre mercado, o retorno à Lei de Say, opondo-se às teorias do Estado interventor que tiveram o seu auge nos anos 30.

Nesse contexto, as ideias do filósofo austríaco Hayek encontraram se desenvolveram, em especial a partir de 1974, quando ganhou o Prêmio Nobel de Economia, seguido de Friedman, que amechhou o prêmio em 1976. As teorias neoliberais começam a ganhar corpo como solução para a crise engendrada pelo modelo de estado de bem estar social robusto, proposto pelas teorias keynesianas.

A *Mon Pelerin Society*, fundada por Hayeck em 1947, composta por nomes de peso como Ludwig von Mises e Milton Friedman, defendia as ideias de liberdade e dignidade humanas como pano de fundo para uma política de livre mercado, motivo pelo qual seus membros se assumiam liberais. Essa terminologia, entretanto, veio a ser alterada para o reconhecimento dos membros dessa escola como neoliberais. Segundo Harvey (2008, p. 29-30), o rótulo neoliberal serviu para marcar a diferença de pensamento em relação aos liberais adeptos da economia neoclássica, dentre os quais David Ricardo, Adam Smith e Karl Marx, embora o grupo liderado por Hayeck seguisse as ideias de Adam Smith, no que concerne à força da mão invisível do mercado.

Economistas como Friedman advogavam a natureza subversiva do “princípio da responsabilidade social colectiva” tal o esbanjamento de recursos, diminuindo a acumulação de capital e limitando a liberdade (NUNES, 2003, p. 40).

Habeler (1951, p. 161-182), em artigo intitulado Política de salário, emprego e estabilidade econômica, discorreu sobre a insustentabilidade do sistema de política adotado pelo modelo intervencionista que, segundo ele, acabaria por gerar uma situação de desemprego.

Na política neoliberal, o desemprego deixa de ser uma preocupação do Estado porque, ao deixar o mercado funcionar livremente, a sociedade encaminhar-se-ia, espontaneamente, para a situação de pleno emprego, “quando a oferta de mão de obra for superior à sua procura e o preço da mão de obra (salário) baixará até que os empregadores voltem a considerar rentável contratar mais trabalhadores” (NUNES, 2002, p. 13). Trata-se da

chamada Lei de Say, ou seja, o desemprego é sempre desemprego voluntário⁵.

Nunes (2003, p. 9) pontua ainda que, a partir de 1970, houve um momento de crescente inflação, com subida de preços e das taxas de desemprego, além do decréscimo do Produto Nacional Bruto (PNB), o que levou os EUA a romper com o compromisso de *Bretton Woods*⁶ e adotar uma política de câmbio flutuante, ficando esse momento marcado como a virada em favor das correntes neoliberais e ascensão do chamado capitalismo monetarista.

Proni (2013, p.102) reconhece a existência de um paradoxo no conceito de pleno emprego que, para ele, foi evoluindo, na medida em que houve a inserção de mulheres no mercado de trabalho e do desenvolvimento de novas tecnologias, da noção de situação em que não há desempregados para aquela na qual o desemprego é uma situação transitória, não necessariamente problemática. Em suas palavras:

Portanto, nas últimas décadas, o uso da expressão ‘pleno emprego’ tem evocado distintos significados e imbricações, remetendo a diferentes compromissos das autoridades econômicas. Para uns, ocorre quando todos os empregados recebem salários de equilíbrio e o desemprego residual é voluntário, ou seja, parcela pequena dos trabalhadores sem emprego é explicada por fricções no funcionamento do mercado de trabalho (desemprego ‘friccional’), sendo normal que uma baixa porcentagem de trabalhadores fique desocupada por um curto período de tempo, sendo insignificante a incidência do desemprego de longa duração. Há os que dizem não ser desejável que a economia opere com um nível de desemprego muito baixo, uma vez que a manutenção do pleno emprego supõe a convivência com uma taxa natural de desemprego compatível com o equilíbrio a longo prazo. E há os que procuram combater o desemprego, explicam que o trabalho é muito mais do que meio de obter uma renda e vinculam o pleno emprego à qualidade das ocupações existentes e aos padrões de convívio social (PRONI, 2013, p. 104).

Em suma, as políticas públicas voltam-se, então, ao combate à inflação em detrimento do pleno emprego. A redução do papel do Estado e a expansão dos mercados consomem o projeto de Hayek, de uma economia imune à regulação estatal (STREECK, 2018, p. 153-154).

⁵ Essa política anti-inflacionista opera através da contracção da actividade económica e do aumento do desemprego, esperando os seus defensores que daqui resulte uma redução dos salários reais capaz de assegurar às empresas uma taxa de lucro suficientemente elevada para estimular o aumento dos investimentos privados e o relançamento posterior da economia, com o conseqüente aumento do volume do emprego. Essencial é que se entregue a economia ao livre jogo das “leis de mercado”, se reduza a intervenção do estado na economia e se anulem os “monopólios sindicais” (NUNES, 2003, p. 16).

⁶ Conferência Monetária Internacional ocorrida de 01 a 22 de julho de 1944, em New Hampshire, nos EUA, com representantes de 44 países em guerra com a Alemanha, Itália e Japão. O objetivo da Conferência foi tentar gerenciar a reconstrução e desenvolvimento dos países, tendo culminado com a assinatura do Acordo de Bretton Woods. Após a Conferência, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), hoje denominado, simplesmente, Banco Mundial e foi estabelecido o padrão câmbio-ouro e o dólar como moeda de referência.

2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988: o princípio da busca do pleno emprego e a valorização do trabalho humano

A partir do Século XX, as Constituições passam a conter normas de conteúdo econômico, com acentuado grau de dirigismo. Com efeito, as Constituições pós-segunda guerra mundial, ou seja, influenciadas pela publicação da Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, passaram a prever extenso rol de direitos sociais e, dentre as condições para implementá-lo, exigia-se a adoção de um dirigismo estatal consentâneo com as ideais de intervenção na economia então apregoadas pelo Estado de bem-estar- social.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo específico à ordem econômica e social e, ainda no preâmbulo, estabelecer o “bem-estar social e econômico” como princípio norteador da atuação estatal, motivo pelo qual representa um marco no estabelecimento da ideologia constitucionalmente adotada, com inspiração na ideologia corporativa italiana (SOUZA, 2002, p. 86-89)⁷.

Embora alguns autores considerem que, no Brasil, o Estado de bem-estar-social não passou de um simulacro (STREECK, 2009), não resta qualquer dúvida de que tem início um Estado que atua, ao lado do mercado, na busca da concreção dos valores sociais, a partir do governo Vargas (1930-1945)⁸.

A Constituição de 1937 amplia o princípio de proteção do trabalhador, tornando o trabalho um dever social protegido pelo poder público e, no seu art. 136, trata da ordem econômica, com expressa autorização de intervenção do Estado na economia, consoante previsão no seu art. 135, desde que necessário para “suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção”.

A Constituição de 1946 estabeleceu, pela primeira vez, que a ordem econômica deveria conciliar liberdade de iniciativa e valorização do trabalho humano e, no seu art. 145

⁷ Optou-se por não incluir neste trabalho a Constituição de 1891, ante a constatação de que a mesma “consagrava o já então anacrônico espírito liberal, relegava as relações entre o trabalho e o capital ao âmbito dos contratos voluntários celebrados entre as partes e, portanto, as circunscrevia ao direito privado, eximindo o Estado de intervir nessas relações desde que as mesmas não degenerassem em ameaça à ordem pública. Na prática, isso significava que a resposta pública às reivindicações operárias por melhores salários, condições e direitos do trabalho limitou-se, em seu melhor, à intermediação da negociação entre as partes por autoridades públicas exercidas em momentos de crise e, frequentemente, à intervenção policial repressora de manifestações operárias”. (SOUZA, 2002, p. 86-89).

⁸ Nesse período foram regulamentados importantes temas caros aos trabalhadores, como a limitação de jornada, trabalho das mulheres, repouso semanal remunerado, proibição do trabalho infantil, salário mínimo, estabilidade no emprego, normas de segurança e saúde do trabalhador, sindicalização etc, com posterior consolidação em 1943, quando da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

erigiu o trabalho à condição de obrigação social viabilizadora de uma existência digna. Já a Constituição de 1969, ou EC 01/69, no seu art. 160, atribuiu à ordem econômica o papel de promoção do desenvolvimento nacional e justiça social, através da expansão das oportunidades de emprego produtivo, além do primado do princípio da valorização do trabalho, que viria a ser repetido na Constituição de 1988. Surgem, pela primeira vez em um texto constitucional, as ideias de pleno emprego.

Contudo, somente na Constituição Federal de 1988 o princípio da busca do pleno emprego foi erigido a princípio da ordem econômica, no seu título específico, “Da Ordem Econômica”. Registre-se para efeito histórico, que o princípio da busca do pleno emprego não estava inicialmente previsto como princípio da ordem econômica quando da apresentação do anteprojeto na Assembleia Nacional Constituinte, tendo sido fruto de emenda apresentada pela constituinte piauiense Myriam Portela (PDS/PI), parcialmente aprovada pela comissão da ordem econômica, com a justificativa de que não haveria valorização do trabalho humano se mantidos os níveis de desemprego e subemprego. Note-se, portanto, que, na justificativa da inclusão do aludido princípio na Constituição, já se mencionava o subemprego, denotando uma clara preocupação com a qualidade do emprego.

O desenvolvimento da doutrina de uma disciplina autônoma de Direito Econômico, após a Constituição de 1988, ou de uma Constituição Econômica, no Brasil, teve, pois, o papel de reconhecer e validar o dirigismo constitucional e do próprio Direito, além de assentar a necessidade de imposição de valores sociais, dentre eles o princípio da busca do pleno emprego, como agente transformador do capitalismo periférico, embora se reconheça igualmente a natureza plural do texto constitucional que também abriga valores como a livre iniciativa e concorrência. De fato, ao tempo em que contempla normas que de certa forma validam a intervenção estatal na economia, a Constituição de 1988 erige a liberdade de iniciativa e a propriedade privada à condição de princípios da ordem econômica, de modo que a “ideologia constitucionalmente adotada” encerra, ao mesmo tempo, ideias de cunho intervencionista ou socialdemocratas, de viés desenvolvimentista, a comandos de cunho liberal, com conseqüente “mercantilização dos direitos econômicos e sociais” (CLARK; CORREIA; NASCIMENTO, 2017, p. 677-700).

Eros Grau (2018, p. 250), ao tratar sobre o princípio da busca do pleno emprego, diz tratar-se de um princípio constitucional impositivo com dupla função, pois, ao tempo em que sinaliza com um objetivo a ser alcançado, assume igualmente a função de uma diretriz, uma

norma-objetivo, “dotada de caráter constitucional conformador, o que ensejaria reivindicações de políticas públicas para a sua efetivação, uma espécie de garantia para o trabalhador, estando coligado ao princípio da valorização do trabalho humano que “torna inconstitucional a implementação de políticas públicas recessivas” (GRAU, 2018, p. 250).

Outros entendem que os princípios elencados no art. 170 da CF não têm uma “homogeneidade funcional”, de modo que o papel da livre concorrência tem uma função diametralmente oposta à do princípio da busca do pleno emprego, alinhando o princípio da busca do pleno emprego como um princípio fim da ordem econômica a determinar como devem atuar os agentes estatais, não devendo ser transferida aos particulares a responsabilidade que é do Estado (BARROSO, 2001, p. 193-200).

A busca do pleno emprego é, pois, um princípio diretivo da ordem econômica, que vincula a ordem econômica a criar oportunidades de trabalho digno para todos. Não se há de conformar apenas com a busca de números quantitativos, mas em assegurar a existência digna ao trabalhador, consoante o art. 170 da Constituição Federal de 1988.

Seria, portanto, o princípio da busca do pleno emprego um princípio fim, alinhado aos objetivos que a ordem econômica deve atingir, estando ao lado, nesta categoria, dos princípios da existência digna para todos, redução das desigualdades regionais e sociais e expansão das empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua administração e sede no país.

3 PLENO EMPREGO E TRABALHO DECENTE: a construção do conceito de trabalho decente, a partir das organizações internacionais

Harvey (2016, p. 1) em artigo apresentado na *Internaticonal Post Keynesian Conference University of Missouri at Kansas City*, em setembro de 2016, fez a seguinte indagação: "O desemprego de 4% merece ser descrito como pleno emprego – e a resposta para a pergunta é substantivamente importante?"⁹

Com essa indagação demonstra-se a inclinação doutrinária mais recente para o entendimento de pleno emprego em uma dimensão qualitativa, ou seja, para além de um dado estatístico, de um número. No mesmo sentido, o economista indiano Bhaduri (2005, p. 76) adverte que o desenvolvimento com dignidade exige que as democracias, política e

⁹ *Does 4% unemployment deserve to be described as full employment – and is the answer to this question substantively important?*

econômica, aproximem-se, inclusive com a geração de novos empregos, porém, ressalta que o emprego precisa ser devidamente definido para que se alcance esse objetivo.

A superação desse modelo estático, portanto, dá-se a partir do reconhecimento da existência de uma dimensão qualitativa, em que se tende a conceber o pleno emprego como trabalho decente.

Rodgers (2008, p. 66), destacando que há uma diferenciação entre pleno emprego nas suas versões qualitativa e quantitativa, acentua que as economias de pleno emprego podem consistir, em sua maior parte, por atividades de sobrevivência de baixa produtividade, inclusive situações que podem envolver a utilização de trabalho forçado, de modo que a validade de uma meta de pleno emprego dependeria, portanto, da natureza do emprego envolvido.

Não há dúvidas de que existe um movimento atual no sentido de reavivar a dinâmica das políticas de pleno emprego, com a produção de inúmeros artigos científicos com o firme propósito de rediscutir o assunto, em razão, dentre outros, do aumento do número dos chamados subempregos.¹⁰ (TANWEER; ASHIAGBOR, 2014, p. 1).

Standing (2019, p. 79-80) classifica a classe subempregada como precariado, ou seja, o grupo dos desprovidos de sete garantias relacionadas ao trabalho: garantia de mercado de trabalho; garantia de vínculo empregatício; segurança no emprego; segurança no trabalho; garantia de reprodução de habilidade; segurança de renda e garantia de representação. Como garantia de mercado de trabalho, Standing (2019, p. 79-80) entende o compromisso governamental de “pleno emprego”. Para o mesmo autor, “um mercado de trabalho baseado em trabalho precário produz altos custos de operação para quem está nas suas margens”, criando-se uma “armadilha do precariado” (STANDING, p. 79-80)¹¹.

Nesse novo arranjo político, econômico e social, reconhecido por Ulrich Beck (2019, p. 209) como verdadeira metamorfose, “progresso e miséria se entrelaçam de novas

¹⁰ Segundo a OIT, na Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado, o subemprego caracteriza-se pela subutilização da capacidade produtiva da população empregada, ainda que isso seja resultado de um sistema econômico nacional ou regional deficiente, ou seja, tem relação com uma situação na qual as pessoas desejam trabalhar e estão disponíveis para o fazer ao contrário de trabalho (duração do trabalho). Já emprego inadequado pode estar ligado à qualificação, rendimento e ao número de horas elevado de trabalho). Disponível em: <https://www.ilo.org/public/portuguese/bureau/stat/res/underemp.htm>. Acesso em:

¹¹ Schwab utiliza a expressão *precariat*, para se referir a pessoas que ainda estão empregadas, mas que sabem que, algum dia, talvez aos 50 anos, vão perder seu emprego. Smith afirma ainda que a austeridade e o desemprego representam uma perigosa ameaça à democracia. (SCHWAB, 2014, p. 11), mesmo pensamento de Standing (2019).

maneiras”, pois os trabalhadores trocam uma parcela de liberdade por “compulsões e incertezas materiais” (BECK, 2019, p. 209). Surgem novas formas de subemprego como forma de combater o desemprego.

Sobressai-se aqui o papel das organizações internacionais, no aprimoramento de uma agenda de trabalho decente, para além da preocupação restrita às estatísticas numéricas acerca dos postos de trabalho criados.

A Carta das Nações Unidas, assinada há 75 anos, no dia 26 de junho de 1945, criou a ONU com o objetivo de promoção dos direitos humanos para todos e tem por um dos seus princípios a igualdade soberana de todos os seus membros. A OIT¹², uma de suas agências, cuja função precípua é a promoção de oportunidades de trabalho decente e produtivo, cooperando com os países nas etapas de seu desenvolvimento econômico, além de promover estudos e um debate tripartite produtivo entre empregados, empregadores e nações, vem atuando incisivamente na tentativa de equacionar os problemas que envolvem o trabalho, através de suas inúmeras convenções e recomendações.

No relatório “Perspectivas sociais e de emprego no mundo - tendências 2019” (OIT, 2019), ao alertar para os indicativos de que a diminuição do desemprego mundial nem sempre representa melhorias nas condições de trabalho, a OIT destaca que, no ano de 2018, a maior parte das pessoas empregadas no mundo não possuía um nível suficiente de segurança econômica, bem-estar material e igualdade de oportunidades, o que denota que o seu conceito de pleno emprego tem matriz qualitativa (OIT, 2015, p. 27).

Portanto, embora o conceito de pleno emprego não se confunda com o de trabalho decente, a OIT, ao dimensionar o pleno emprego, sempre o faz na perspectiva do trabalho decente. O trabalho decente é, ademais o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos da OIT: a promoção dos direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social.

Juan Somavía (OIT, 2014) esclarece os quatro principais pilares sobre os quais se assenta o trabalho decente, na concepção da OIT, a saber, a liberdade de associação, o direito à negociação coletiva, a erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil e o diálogo social.

¹² Fundada em 1919, sendo a única agência das Nações Unidas com estrutura tripartite, ou seja, em que Estados, trabalhadores e empregadores têm representação nas deliberações, em um diálogo social. Formada por 187 Estados-Membros, com a função de promover oportunidades de trabalho decente e produtivo, cooperando com os países nas etapas de seu desenvolvimento econômico.

Para a OIT a noção de pleno emprego guarda íntima relação com a de trabalho decente, sendo este último definido na Convenção de 1999 como o trabalho que promove o respeito à consecução de igualdade de acesso ao trabalho produtivo, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade, implicando em: (i) oportunidades para encontrar um emprego produtivo com rendimento justo, que garanta aos trabalhadores e suas famílias desfrutar uma qualidade de vida decente; (ii) liberdade para a escolha do trabalho e a livre participação em atividades sindicais; (iii) condições de tratamento justo aos trabalhadores, sem discriminação de modo a que sejam capazes de conciliar trabalho e responsabilidades familiares; (iv) condições de segurança para proteger a saúde dos trabalhadores e proporcionar-lhes a proteção social adequada; (v) condições de dignidade humana para que todos os trabalhadores sejam tratados com respeito e possam participar na tomada de decisão sobre suas condições de trabalho (OIT, 1999).

A Convenção 122 da OIT, de 09 de julho de 1964, denominada Convenção sobre a Política de Emprego, e que entrou em vigor em 17/07/66, aprovada, no Brasil, pelo Decreto Legislativo 61, de 30/11/66 e ratificada em 24/03/1969, através do Decreto Legislativo n. 66.499/70, com apoio na Declaração de Filadélfia, reconhece a obrigação da OIT de implementar programas que fomentem o pleno emprego, assegurando salário digno aos trabalhadores, corroborando a tese de que o pleno emprego é sempre entendido como o emprego decente pela OIT.

O art. 1º da aludida Convenção dispõe sobre as garantias que devem conter as políticas de fomento ao pleno emprego, além de outros objetivos econômicos e sociais, sendo elas: a) que haja trabalho para todas as pessoas disponíveis em busca de trabalho; b) que este trabalho seja o mais produtivo possível; c) que haja livre escolha de emprego e que cada trabalhador tenha todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego que convier e de utilizar, neste emprego, suas qualificações, assim como seus dons, qualquer que seja sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social.

Nesse sentido, visando à melhoria das condições de vida dos indivíduos, o trabalho decente implica na coexistência dos seguintes fatores: (i) oportunidades para encontrar um emprego produtivo com rendimento justo, que garanta aos trabalhadores e suas famílias desfrutar uma qualidade de vida decente; (ii) liberdade para a escolha do trabalho e a livre participação em atividades sindicais; (iii) condições de tratamento justo aos trabalhadores,

sem discriminação de modo a que sejam capazes de conciliar trabalho e responsabilidades familiares; (iv) condições de segurança para proteger a saúde dos trabalhadores e proporcionar-lhes a proteção social adequada; (v) condições de dignidade humana para que todos os trabalhadores sejam tratados com respeito e possam participar na tomada de decisão sobre suas condições de trabalho (OIT, 1999).

A Declaração da OIT sobre princípios e direitos fundamentais do trabalho de 1998, a propósito, já reputava como necessário, “no âmbito de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, que as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente com vistas à criação de um desenvolvimento sustentável de ampla base” (OIT, 1999).

No ano de 2017, a OIT estabeleceu uma Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho, com o objetivo de estudar o tema, em especial o desafio de criar empregos decentes para todos e, assim, promover o conhecimento destinado a garantir a concretização da justiça social no século XXI e na governança do trabalho.

O Relatório Futuro do Trabalho no Brasil: perspectivas e Diálogos Tripartites (OIT, 2019), a OIT reconhece que as mudanças do setor produtivo podem acarretar a extinção de postos de trabalho, ao passo em que potencializam a criação de novos empregos, embora reconheça que tais empregos sejam muito diferentes dos que estamos acostumados a ver. Segundo a própria OIT, trata-se de uma “realidade inescapável” (OIT, 2019). Aprofunda-se, nesse relatório, a preocupação com a implementação de uma agenda do trabalho em face do surgimento de novas tecnologias e dos novos arranjos econômicos, com o “advento do capitalismo leve e flutuante, marcado pelo *desengajamento* e enfraquecimento dos laços que unem o capital ao trabalho” (BAUMAN, 2001, p. 187).

O mesmo relatório da OIT destaca a necessidade de atualização da legislação trabalhista às novas realidades da economia no século XXI, como parte da agenda do futuro do trabalho. O futuro do trabalho exigiria, portanto, para a OIT, modelos de contratação flexíveis suficientes para um ajuste às mudanças na realidade do mercado, para concluir que formas atípicas de emprego não devem ser sinônimos de precarização. Vê-se claramente que da preocupação com os níveis de desemprego passa-se à preocupação com a qualidade dos empregos gerados.

Importante registrar que a “*International Labour Conference*”, em comemoração ao centenário da OIT, em 21 de junho de 2019, aprovou ainda a *Ilo Centenary Declaration for*

the Future of Work que estabelece, no item III, B¹³, que os países membros devem desenvolver propostas que coloquem o ser humano no centro das decisões sobre o futuro do trabalho, assim definindo a necessidade de transição do trabalho informal para o trabalho formalizado, porém inserido numa agenda do trabalho decente, em livre tradução:

B. Fortalecer as instituições de trabalho para garantir a proteção adequada a todos os trabalhadores e reafirmar a relevância contínua da relação de trabalho como meio de proporcionar segurança e proteção legal aos trabalhadores, reconhecendo a extensão da informalidade e a necessidade de garantir ações efetivas para alcançar a transição para a formalidade. Todos os trabalhadores devem gozar de proteção adequada, de acordo com a Agenda do Trabalho Decente, levando em consideração:

- (i) respeito pelos direitos fundamentais;
- (ii) salário mínimo adequado, estatutário ou negociado;
- (iii) limites máximos de tempo de trabalho; e
- (iv) segurança e saúde no trabalho.

Nesse sentido, pode-se concluir que a OIT preocupa-se com o gerenciamento do desemprego e do fomento às políticas de empregabilidade, porém enfatiza a necessidade de verificação da qualidade desses novos empregos.

De se ressaltar ainda que a ONU estabeleceu, em setembro de 2015, a Agenda 2030, que corresponde a dezessete metas a serem atingidas até 2030. No documento assinado pelos 193 (cento e noventa e três) Estados-membros, reconheceu-se a interdependência das ações com vistas ao desenvolvimento sustentável, sendo a erradicação da pobreza, digamos, o objetivo maior, assim como a necessidade de ações conjuntas para o cumprimento de 169 metas distribuídas em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's).

O conceito de trabalho decente coaduna-se com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 08 da ONU, que tem por meta “promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”¹⁴.

Amparado no conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, do desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer as necessidades das

¹³ B. *Strengthening the institutions of work to ensure adequate protection of all workers, and reaffirming the continued relevance of the employment relationship as a means of providing certainty and legal protection to workers, while recognizing the extent of informality and the need to ensure effective action to achieve transition to formality. All workers should enjoy adequate protection in accordance with the Decent Work Agenda, take into account:*

- (i) *respect for their fundamental rights;*
- (ii) *an adequate minimum wage, statutory or negotiated;*
- (iii) *maximum limits on working time; and*
- (iv) *safety and health at work.*

¹⁴ Trabalho decente e crescimento econômico. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/>. Acesso em: 12 jul 2019.

futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades (Nosso Futuro Comum, ONU, 1987), a Agenda 2030 teve origem nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's), estabelecidos quando da Declaração do Milênio, no ano de 1990, após a chamada Conferência Rio + 20, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 2012.

O ODS 8 da Agenda 2030 trata do trabalho decente e do crescimento econômico, e tem como escopo a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos. O cumprimento dos ODS's é periodicamente analisado pelo Fórum Político de Alto Nível, cujos resultados são expostos a todos os membros em relatórios contendo ainda as iniciativas positivas e orientações acerca do cumprimento das metas. Quanto ao cumprimento dos objetivos pelo Brasil, nos últimos dados divulgados pelo Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), após acumular queda de 8,6% de 2013 a 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* aumentou 0,3% entre 2017 e 2018, portanto, abaixo da meta fixada e adaptada ao Brasil, consoante acima indicado. A meta igualmente ainda não foi cumprida em face do aumento das taxas de desemprego, situação verificada a partir de 2017.

Ademais, embora as metas 8.1, 8.2 e 8.5 previstas no ODS 8, tratam do crescimento, aumento da produtividade e pleno emprego, respectivamente, o que tem se verificado através dos dados estatísticos é que esse crescimento do PIB tem sido alcançado através do aumento da produtividade do trabalho, induzidos pelo foco na redução dos custos. Logo, como o crescimento é alcançado, em grande parte, pelos maiores ganhos por trabalhador e não pelo incremento do número de postos de trabalho, o crescimento se dá, praticamente, sem criação de postos de trabalho (BHADURI, 2006, p. 74-75).

Nesse sentido, constata-se que a compreensão do pleno emprego para a ONU perpassa a noção de sustentabilidade, entendida no contexto de uma economia sustentável - *sustainable economy* -, alinhando-se ao pensamento dos que entendem o pleno emprego como condição de desenvolvimento sustentável e participativo, no sentido de inclusivo (BHADURI, 2006, p. 68) e ainda condições de trabalho que respeitem os direitos fundamentais dos trabalhadores, um salário mínimo adequado, estabelecido por lei ou negociado, limites de jornada de trabalho e, por fim, medidas de segurança e saúde do trabalhador.

Não por acaso, a ONU e a OIT atuam em parceria para o atingimento desses objetivos, como se pode depreender no Relatório da OIT “Trabalhar para um Futuro Melhor” (2019), no qual se registra que a meta do pleno emprego está prevista na Agenda 2030, como

compromisso assumido internacionalmente, devendo, para seu cumprimento, haver investimento nas áreas de economia.

4 O PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS E DIRETIVA UE 2019/1152: condições de trabalho transparentes e previsíveis

A partir do ano de 2000, a União europeia reafirmou seu objetivo de alcançar uma situação de pleno emprego associada a uma taxa de crescimento econômico em torno de 3% ao ano.¹⁵ Nessa quadra, o aumento da taxa de ocupação passou a ser fonte de preocupação, em detrimento das taxas de desemprego, com a adoção de regras trabalhistas mais flexíveis, sem preocupação com a qualidade dos postos de trabalho gerados.

Superando o modelo fordista de produção, composto pelo trabalho integral e permanente, as transformações do mercado de trabalho passam a exigir uma variedade maior de tipos de ocupação. A estratégia de pleno emprego passou pela ressignificação da vida produtiva do trabalhador, em uma transição de empregos de tempo integral para uma variedade de empregos atípicos.

Contudo, após uma aparente frustrada tentativa de implementação de políticas de flexisegurança (flexibilidade e segurança), a União Europeia demonstra sua preocupação com a qualidade dos empregos criados, o que se confirma a partir do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, em 17/11/2017, em Gotemburgo, na Suécia.

O aludido documento demonstra preocupação com o franco crescimento do número de contratos atípicos, ou seja, dissociados do modelo contratual a prazo indeterminado e detentor das garantias trabalhistas. Não por outro motivo estabelece, no seu art. 5º, o princípio da igualdade, independentemente do tipo e da duração do trabalho, incluindo a proteção social e a formação dos trabalhadores, para propor a proibição da utilização abusiva de contratos atípicos e a transição para modelos de emprego por prazo indeterminado.

Com o intuito de cumprir o que fora estabelecido no Pilar Europeu de Direitos Sociais e na esteira da *Ilo Centenary Declaration for the Future of Work*, a Diretiva UE

¹⁵ A estratégia Europeia para o Emprego (2000) estabeleceu a elevação do nível de emprego como requisito para o crescimento econômico dos países membros, com metas a serem atingidas até 2010, no que veio a ser denominado de Estratégia de Lisboa. Posteriormente, foi lançada a Estratégia Europeia para o Emprego (2002).

2019/1152¹⁶, de 20 de junho de 2019, com prazo de transposição até 01/08/2022, tenta suprir um vácuo deixado, após a constatação da ausência de cobertura de alguns países europeus para os trabalhos de duração inferior a oito semanas, a falta de clareza sobre a inclusão de determinadas categorias de trabalhadores, como os domésticos e os trabalhadores à chamada, e a deficiência de tutela dos direitos¹⁷.

A recente Diretiva UE 2019/1152 tutela os trabalhadores detentores de empregos não estáveis e contínuos, quando não há obrigatoriedade de fornecimento de trabalho regular ao trabalhador e existe a flexibilidade de chamá-lo de acordo com a demanda, e surgiu em resposta às novas formas de emprego, não convencionais ou atípicas, que podem não estabelecer o mesmo nível de proteção em face dos empregados dos contratos típicos, em termos de transparência e previsibilidade.

O objetivo da Diretiva 2019/1152 é assegurar que todos os trabalhadores obtenham informação adequada sobre suas condições de trabalho, de modo a permitir que haja uma convergência de acesso a um número importante de direitos por parte do maior número de trabalhadores. Em suma, emprego transparente e previsível, embora a mesma Diretiva reconheça a necessidade de se garantir a capacidade de adaptação ao mercado de trabalho a um conjunto de direitos mínimo, “preservando a adaptabilidade ao mercado de trabalho.”

A aludida Diretiva estabelece o conceito de padrão de trabalho, que seria forma de organização do tempo de trabalho e sua distribuição de acordo com um determinado empregador, e fixa requisitos mínimos, deixando aos Estados Membros a prerrogativa de introduzir ou manter disposições mais favoráveis, inclusive incentivando o diálogo social. No seu art. 8, diz , expressamente:

Art. 8: Os parceiros sociais devem ser consultados sobre a concepção e a execução de políticas econômicas, sociais e de emprego, e conformidade com as práticas nacionais. Devem ser incentivados a negociar e concluir acordos coletivos em matérias que lhes digam respeito, sem prejuízo da respectiva autonomia e do direito de ação coletiva. Se for o caso disso, os acordos concluídos entre os parceiros sociais devem ser aplicados a nível da UE e dos países da UE.

¹⁶ Diretivas são atos legislativos que fixam uma orientação geral para os Estados Membros, de modo que cada país fica com a obrigação de editar lei própria, em cumprimento da Diretiva.

¹⁷ Trabalhadores detentores de empregos não estáveis e contínuos, quando não há obrigatoriedade de fornecimento de trabalho regular ao trabalhador e existe a flexibilidade de chamá-lo de acordo com a demanda. Note-se que a aludida Diretiva não se aplica aos trabalhadores autônomos e aos trabalhadores de plataformas digitais, embora tenha sido essa a intenção inicial dos sindicatos que participaram do diálogo social que deu origem à Diretiva.

O Pilar Europeu de Direitos Sociais e a Diretiva 2019/1152 representa uma virada nas propostas de desregulamentação da legislação trabalhista, embora fique ao encargo dos Estados Membros da União Europeia estabelecer formas de concreção de um modelo de trabalho que alie flexibilidade da relação trabalhista, em face das necessidades do próprio contexto econômico e qualidade dos empregos.

Não se há de desconsiderar, contudo, que, ao tempo em que reconhece a necessidade de promoção do que o Pilar chama de “formas inovadoras de trabalho” e do próprio empreendedorismo, reforça a necessidade de que se garantam condições de trabalho de qualidade, e, na Diretiva, que se estabeleçam direitos mínimos, o que ratifica o que foi até agora ponderado acerca da evolução do conceito de pleno emprego, modificando a perspectiva europeia de flexibilidade e segurança para previsibilidade e transparência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ressignificação do conceito de pleno emprego ocorre em meio a um contexto de profundas alterações nas relações de trabalho e pela constatação de que sua análise, apenas na perspectiva quantitativa, é insuficiente como diagnóstico do desenvolvimento sustentável.

A atuação da ONU e da OIT teve peso decisivo para a ressignificação do conceito de pleno emprego, a partir do desenvolvimento dos conceitos de desenvolvimento sustentável e trabalho decente. Nessa perspectiva qualitativa, parte-se da premissa de que a análise estatística dos números não atinge a finalidade de verificar a efetivação de políticas de pleno emprego, vez que desvinculadas da análise da qualidade dos empregos gerados.

No Brasil, a análise do texto constitucional no seu art. 170, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, que inseriu no texto constitucional o princípio da busca do pleno emprego, permite inferir que o aludido princípio, ao lado do princípio da valorização do trabalho humano, ambos inseridos nos princípios da ordem econômica e social, permite concluir que a busca do pleno emprego é um princípio diretivo que vincula a ordem econômica a criar oportunidades de trabalho digno.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a recente Diretiva 2019/1152 sinalizam uma mudança de paradigma na Europa, pois ao tempo em que reconhecem a necessidade de adaptação do trabalho às novas tecnologias e à flexibilidade de novos tipos de contratação, tem seu foco na preocupação com a necessidade de segurança e previsibilidade das relações de trabalho, além do estabelecerem direitos mínimos aos trabalhadores, em uma clara

preocupação com a qualidade dos empregos, uma vez que a frieza dos números não permite a aferição do pleno emprego na perspectiva do desenvolvimento sustentável, condizente com as preocupações da OIT quanto ao futuro do trabalho, inserido na abordagem centrada no ser humano (*human centred approach*).

O trabalho é elemento nuclear dos direitos fundamentais e a sua garantia, como meio de realização pessoal e elemento central da economia, não pode ocorrer sem a observância de requisitos mínimos de proteção, sob pena de não se assegurar o bem-estar e a harmonia social, consoante expresso no nosso texto constitucional.

REFERÊNCIAS

- ALI, Tanweer; ASHIAGBOR, Diamond. *Full Employment Revisited: Essays on the Economy, People and Fairness*. Work Forum Publishing, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo** n. 226, p. 187-212, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2019.
- BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- BHADURI, Amit. **Desenvolvimento com dignidade: a busca do pleno emprego**. Brasília: Thesaurus, 2006.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à Comissão da Ordem Econômica. Disponível em: file:///C:/Users/anali/Downloads/quadro_historico_art170.pdf. Acesso em 26 jul. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, 1988.
- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 71, p. 677-700, 2017. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886/1788>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 19º ed. São Paulo: RT, 2018.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- HARVEY, Philip. *Framing the fight for a job guarantee: defining full employment as the realization of the right to work*. In: **Full employment revisited: essays on the economy**,

people and fairness. Edited by Tonweer Ali and Diamond Ashiagbor. Work Forum Publishing, 2014.

HARVEY, Philip. *What is full employment – and why the definition matters*. **International Post Keynesian Conference**. Kansas City: University of Missouri, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322643611_What_is_Full_Employment_and_Why_the_Definition_Matters.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

NUNES, Antonio José Avelãs. **As origens da ciência econômica: dos Economistas à crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ONU. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Milênio**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazswil/pt/home/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social**. 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf. Acesso em: 02 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. Disponível em: www.agenda2030.com.br. Acesso em: 02 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **ILO Centenary Declaration for the Future of work**. Jun/2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf. Acesso em: 02 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seus anexos: Declaração de Filadélfia**. Disponível em: www.ilo.org/brasilia. Acesso em 02 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalhar para um futuro melhor**. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/publicações/WCMS_677383/lang--pt/index.htm. Acesso em 26 jul 2019.

PETTER, Lafayette Josué Peter. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRONI, Marcelo Weishaupt. O desemprego na história do pensamento econômico. **Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET**, v. 13, n. 1, jan./jun. 2014.

PRONI, Marcelo Weishaupt. O paradoxo do pleno emprego no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho** - ABET, Vol 12, n.1, Jan-Jun 2013. P-98-118.

PRONI, Marcelo Weishaupt. Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 22, n. 3, p. 825-854, Dez. 2013.

RODGERS, Gerry. *The goal of decent work*. IDS Bulletin, Geneva: **Institute of Development Studies**, v. 39, n.2, p. 63-68, 2008.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2018.

SMITH, Jonh Grieve. *Ending mass unemployment*. In: **Full employment revisited: essays on the economy, people and fairness**. Edited by Tonweer Ali and Diamond Ashiagbor. Work Forum Publishing, 2014.

SOMAVÍA, Juan. **El trabajo decente: una lucha por la dignidad humana**. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2014.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico do Trabalho**, Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1985.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

STREEK, Wolfgan. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2019/1152**, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia, de 20 de junho de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1152&from=EN>. Acesso em 2 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pt Acesso em 26 jul. 2019.

Recebimento em: 14/09/2019.

Aprovação em: 24/11/2019.