

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 2 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2015 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL LITORAL



PONTIFICIA  
UNIVERSIDADE  
CATOLICA DO PARANÁ



UNIVERSIDADE DA  
CORUÑA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE ROSARIO



UNIVERSIDADE DE  
SANTA CRUZ DO SUL



UNIVERSIDAD DE  
SALAMANCA



UNIVERSIDAD  
EMPRESARIAL SIGLO 21



INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEU F. BACELLAR



UNIVERSIDAD DE  
HUELVA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL COMAHUE



FACULDADES  
INTEGRADAS  
DO BRASIL



UNIVERSITÀ  
COMMERCIALE  
LUIGI BOCCONI



ASOCIACIÓN ARGENTINA  
DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO



ESCUELA LIBRE DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD



UNIVERSITÀ LUM  
JEAN MONNET



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Frentes de trabalho e a violação de direitos sociais do trabalhador: controle externo e social como alternativa\*

*Work fronts and the worker's social rights violation: external and social control as an alternative*

REGEANE BRANSIN QUETES\*\*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Brasil)  
reguetes@gmail.com

**Recibido el/Received:** 22.05.2015 / May 22<sup>th</sup>, 2015

**Aprobado el/Approved:** 30.06.2015 / June 30<sup>th</sup>, 2015

### RESUMO

Analisando as políticas públicas como mecanismos de efetivação de direitos fundamentais – sobretudo os direitos sociais, que devem ser “inclusivas” e fundadas na centralidade da pessoa humana – o presente trabalho busca demonstrar por meio de método dedutivo que o programa denominado Frentes de Trabalho ou Programa Emergencial de Auxílio Desemprego é uma política pública insuficiente, que abre margens a irregularidades, além de ser instrumento de violação de direitos sociais do trabalhador. Portanto, se faz necessária a reformulação imediata do programa. A partir deste pressuposto propõe-se que esta mudança ocorra por meio de controle externo e social desta política pública, para que os trabalhadores – em conjunto com o Tribunal de Contas – apontem as falhas existentes e exijam providências para que o programa passe a objetivar a satisfação integral dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; políticas públicas; direitos sociais; frentes de trabalho; controle social e externo.

### ABSTRACT

*Analyzing the public policies as a mechanism of effectiveness of fundamental rights – and specially the social rights, which must be “inclusive” and based on the centrality of the human person – the present paper seeks to demonstrate by the deductive method that the program called Work Fronts or Emergency Program of Unemployment Aid is an insufficient public policy and an instrument of violation of worker's social rights. Therefore, it becomes necessary the immediate reformulation of the program. From this assumption, the paper proposes that the change must happen by an external and social control of this public policy, in order to make the workers – with the Court of Accounts – point out the flaws and demand the providences so the program starts to aim the integral accomplishment of social rights.*

**Keywords:** Administrative Law; public policies; social rights; work fronts; external and social control.

Como citar este artículo | How to cite this article: QUETES, Regeane Bransin. Frentes de trabalho e a violação de direitos sociais do trabalhador: controle externo e social como alternativa. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 2, n. 2, p. 197-213, jul./dic. 2015. DOI: [www.dx.doi.org/10.14409/rr.v2i2.5171](http://www.dx.doi.org/10.14409/rr.v2i2.5171).

\* Artigo classificado em 2º lugar no Concurso de Artigos Jurídicos “Prêmio Professor Justo José Reyna”, promovido pelo V Congresso Internacional da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo, nos dias 12 e 13 de maio de 2015 na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, cidade de Santa Cruz do Sul – RS, Brasil.

\*\* Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil), bolsista da CAPES/PROSUP. Pós-Graduada em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Graduada em direito pela UNIBRASIL.



## SUMÁRIO

**1.** Introdução; **2.** Políticas públicas: mecanismos de eficácia dos direitos sociais; **3.** Políticas públicas de trabalho, emprego e renda; **4.** Programa Emergencial de Auxílio Desemprego (PEAD) “Frentes De Trabalho”; **5.** Violação de direitos sociais do trabalhador; **6.** Necessidade de readequação/reformulação do programa: controle externo e social como alternativa; **7.** Conclusão; **8.** Referências.

### 1. INTRODUÇÃO

Com o advento do Estado Social a Administração Pública passa a ter o dever de promoção de instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais, especialmente em benefício daqueles que não teriam condições de usufruir de tais direitos sem prestação do Estado. Esta promoção deve dar ênfase aos direitos sociais, que tendo em vista sua natureza escassa e custosa, dificulta o acesso de parte da população.

Sendo assim, a Administração Pública busca diversas medidas para a satisfação deste direito, dentre elas a prestação de serviços públicos e a implementação de políticas públicas. Esta última medida será o objeto de apreciação do presente trabalho, eis que se pretende aqui enfrentar a discussão acerca de um programa específico de política pública de trabalho, emprego e renda, denominado Programa Emergencial de Auxílio Desemprego ou Frentes de Trabalho.

A ideia deste programa é a promoção do direito social ao trabalho aliando: renda, trabalho e qualificação, onde o participante denominado bolsista/frentista presta serviços para Administração que lhe contrata, percebendo bolsa-auxílio e participando de cursos de qualificação durante determinado período de tempo.

Após reflexão e estudo metodológico do tema observa-se que o programa possui diversos problemas e não atinge a satisfação dos direitos sociais – ao contrário – os viola. Considerando isso, torna-se necessário o enfrentamento destes problemas e a busca por soluções.

Enfrentam-se aqui as reflexões trazidas por Justo José Reyna, onde as políticas públicas devem ser inclusivas e elevar a pessoa humana como centro. E, ainda a afirmação de Daniel Wunder Hachem, assim como outros estudiosos do tema, que defendem as políticas públicas como instrumento de promoção de direitos sociais.

Sendo assim, é necessário encontrar alternativas que permitam a reformulação/readequação do programa Frentes de Trabalho para que se promova de fato a satisfação do direito fundamental ao trabalho que foi elevado a tal nível na Constituição Federal de 1988.



## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS DE EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos fundamentais são dotados de centralidade, de forma que o Estado e o Direito têm suas existências fundamentadas na proteção dos mesmos.<sup>1</sup> Com o advento do Estado social, além de respeito e proteção aos direitos fundamentais, a atuação do Estado passa a ser de promoção, sobretudo em virtude daqueles que não possuem condições de acesso aos bens fundamentais, especialmente no que concerne aos direitos sociais<sup>2</sup>.

Os direitos sociais são escassos e custosos, o que inviabiliza o acesso de grande parte da população sem o auxílio estatal; desta maneira os direitos sociais demandam de uma prestação do Estado<sup>3</sup>.

A título exemplificativo: a falta de acesso à educação é expressiva, de maneira que Ana Paula Bercellos cita que segundo o IBGE “26% da população de 15 anos ou mais possui apenas quatro anos de estudos completos”, ao passo que 75% das pessoas entre 15 a 64 anos enquadram-se entre analfabetos funcionais e absolutos, conforme dados da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional<sup>4</sup>.

A dificuldade de acesso a garantia dos direitos fundamentais e a necessidade de efetivá-los impulsiona a busca por soluções, como instrumentos jurídicos que garantam a efetivação desses direitos. Entretanto, esses mecanismos restam insuficientes, pois a população que não tem acesso aos direitos sociais, tampouco terá acesso à justiça, de tal forma que este caminho não se mostra nem o mais adequado, tampouco o único a ser tomado.

Portanto, é preciso que, com base nos preceitos da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública pratique medidas de inclusão, por meio de *políticas públicas* que de acordo com Daniel Wunder Hachem sejam “políticas públicas universalistas e voltadas ao alcance de todos, a realização integral dos direitos fundamentais sociais” em busca da igualdade, evitando assim que hajam inúmeras demandas judiciais e

---

<sup>1</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm (Orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 101-132. p. 104.

<sup>2</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. Portugal: Coimbra Edita. 2010. p. 261-262.

<sup>3</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Idem. Ibidem*.

<sup>4</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Op. Cit.* p. 102.



“intervenções excessivas e desmesuradas do Poder Judiciário”<sup>5</sup>, eis que no Brasil o acesso à justiça “ainda é limitado à classe média e à classe alta da população”<sup>6</sup>.

As políticas públicas devem fundamentar-se na inclusão social com atenção ao desenvolvimento, e, sobretudo direcionar a pessoa humana como centro, numa perspectiva constitucional e em conformidade com o modelo de Estado, de acordo com José Justo Reyna<sup>7</sup>.

É dever da Administração Pública realizar diversas medidas de promoção e satisfação dos direitos sociais, dentre elas os serviços públicos e políticas públicas já mencionadas, que são responsáveis pela melhoria na qualidade de vida da população<sup>8</sup>.

As políticas públicas devem ser instrumentos de inclusão e de efetivação dos direitos, garantindo o acesso da população, sobretudo da população mais carente aos direitos sociais resguardados pela Constituição Federal, em seus diversos artigos, cabendo destaque, no presente, ao artigo 6º<sup>9</sup> quando afirma o direito ao trabalho e ao artigo 7º<sup>10</sup> que elenca direitos sociais dos trabalhadores rurais e urbanos.

<sup>5</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. f. 65.

<sup>6</sup> HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013. p. 343.

<sup>7</sup> REYNA, Justo José. La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 35-89, abr./jun. 2014. p. 38.

<sup>8</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela... Op. Cit.* p. 353.

<sup>9</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>10</sup> Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III - fundo de garantia do tempo de serviço; IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; XIII - 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 - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; XIV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XV - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVI - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XVIII - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XIX - proteção do mercado



Diante das restrições de brevidade deste artigo, não serão discutidos e avaliados conceitos de políticas públicas, o que importa destacar é a premissa apresentada por José Justo Reyna de que estas devem ser inclusivas, fundamentadas na pessoa humana como centro, e instrumentos de efetivação integral dos direitos fundamentais, conforme descreve Daniel Wunder Hachem.

Importante mencionar o posicionamento Caroline Franco<sup>11</sup> que explica como uma demanda social transforma-se em políticas públicas e outras não, utilizando-se da diferenciação de *multiple stream* que observa duas etapas, sendo elas: “a formação de agenda governamental” e “as alternativas para a formulação das políticas”. Pois, alguns temas se tornam importantes para o governo, ao passo que outros não, e da mesma forma algumas soluções<sup>12</sup>.

Para isso são necessários três “fluxos”: 1 - os problemas, que consistem que é fator determinante para o sucesso desta ideia na inclusão da agenda; 2 - as alternativas, que serão selecionadas, tendo em vista sua maior aceitação e menor custo, e por fim, 3 - arena política, que se divide em mais três elementos, humor, “forças políticas organizadas”, e dinâmica do governo, inclusive sempre que há mudança de governos há ambiente propício pra a modificação das agendas.

Todos estes fluxos aliados aos “autores envolvidos” (visíveis e invisíveis) explica porque algumas ideias se tornam mais importantes para um governo, consequentemente a transformando em política pública<sup>13</sup>.

Ainda, com base na obra de Kingdon a autora afirma que na agenda governamental são catalogado problemas que merecem atenção num determinado momento pelas

---

de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; XXIV - aposentadoria; XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei; XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

<sup>11</sup> A autora faz esta diferenciação baseada na obra “Agendas, alternatives, and public policies” de Jhonh KINGDON. (FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de multiple streams na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2014. p. 171).

<sup>12</sup> FRANCO, Caroline da Rocha. *Idem*. p. 174.

<sup>13</sup> FRANCO, Caroline da Rocha. *Idem*. p. 175.



autoridades, contendo nesta agenda temas mais especializados, “classificadas conforme o setor de políticas, tais como das autoridades de saúde ou de agricultura”<sup>14</sup>. Cabe a este trabalho a discussão acerca das políticas concernentes ao trabalho, emprego e renda.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

O desemprego é um dos problemas sociais mais graves do mundo<sup>15</sup> e, segundo a OIT, atinge especialmente os jovens, com quase 74 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos desempregadas no mundo, ainda, de acordo com o relatório “Perspectivas para o emprego e o social no mundo – Tendências para 2015”. A taxa de desemprego no Brasil deve continuar crescendo nos próximos dois anos e atingir 7,1% em 2015 e 7,3% em 2016<sup>16</sup>.

Como o trabalho é um direito social, assim como as garantias dos trabalhadores também são, é dever da Administração Pública implementações de Políticas de Emprego, num aspecto abrangente toda forma de política pública que tenha como finalidade a política de geração de emprego<sup>17</sup>.

Até os anos 90 as políticas públicas implantadas no Brasil tinham caráter de marco regulatório com cunho assistencialista, sem atentar-se a reinserção do indivíduo ao mercado de trabalho. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o direito ao trabalho é elevado como um direito social que merece ser tutelado pelo Estado, e para tanto devendo ser protegido no momento de mudança deste mercado<sup>18</sup>.

Esta nova perspectiva do direito ao trabalho, aliado a políticas impostas pelo FMI à época, que impulsionavam a diminuição do Estado nas relações, influenciam diretamente a implementação de políticas públicas no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto é, as políticas são criadas a fim de combater o desemprego, e demais problemas sociais como a miséria, mas com a mínima intervenção do Estado, bem como com a aplicação de recursos mínimos<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> FRANCO, Caroline da Rocha. *A formulação de Agrotóxicos no Brasil*. Curitiba, 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. f. 23.

<sup>15</sup> Ednéia Alves de Oliveira. *A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança*. Serv. Soc. Soc. no. 111 São Paulo July/Sept. 2012. p. 494.

<sup>16</sup> *Perspectivas para o emprego e o social no mundo – Tendências para 2015*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/Search4/search.do?searchLanguage=en&searchWhat=Tend%C3%A7oes+para+2015+desemprego+brasil>>. Acesso em: 14 de abril de 2015.

<sup>17</sup> RAMOS, Alberto Carlos. *Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira*. Disponível em: <[http://siteantigo.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/11\\_206217149852009\\_gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20e%20renda%20Bras%C3%ADlia.pdf](http://siteantigo.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_206217149852009_gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20e%20renda%20Bras%C3%ADlia.pdf)>. Acesso em: 13 de abril de 2014. p. 14-15.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *Op. Cit.* p. 499.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *Idem. Ibidem.*



Com esta posição as políticas adotadas pelo FHC, em especial o seguro desemprego, atendiam pequena parte da população brasileira. Apenas aqueles que eram empregados formalmente e que ficaram curto período de tempo desempregados, excluindo assim grande parte da população, como os trabalhadores informais, o que acabou agravando o quadro de pobreza no país e flexibilizando os direitos trabalhistas<sup>20</sup>.

No governo Lula foram readequadas as políticas já implementadas e criadas outras formas inovadoras de atingir o público alvo de desemprego, por exemplo, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Em 2003 foi criado o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, segundo as recomendações da OIT que prima pelo empreendedorismo e pelo cooperativismo, que segundo a organização são imprescindíveis para o combate ao desemprego<sup>21</sup>.

Em todos os campos as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal após 2003, ao contrário do que ocorreu no Governo FHC, foram influenciadas por uma postura intervencionista do Estado, gerando assim crescimento socioeconômico, com redução da pobreza<sup>22</sup> e da desigualdade social, alcançando os menores níveis da história. Isso se deve especialmente as políticas de distribuição de renda, para tanto podendo ser considerada “a década inclusiva”<sup>23</sup>.

Na dianteira deste progresso, governos estaduais e municípios têm implementado algumas políticas públicas que destoam desses resultados, como no caso do programa Emergencial de Auxílio-Desemprego (PEAD), ou mais conhecido como Frentes de Trabalho, que permanece da mesma forma desde 1999 e necessita de imediatas reformulações/adequações, conforme será discutido posteriormente.

Embora elogiado por alguns que entendem que as Frentes de Trabalho “são iniciativas que reduzem o desemprego, geram renda e promovem atividades úteis para a cidade”<sup>24</sup>, o presente artigo tem o objetivo de tecer críticas ao programa desde os seus requisitos formais, até a forma de implementação e condução, que tem causado sérios prejuízos aos trabalhadores e não atendendo a finalidade de uma política pública.

#### 4. PROGRAMA EMERGENCIAL DE AUXÍLIO DESEMPREGO (PEAD) “FRENTES DE TRABALHO”

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *Idem*. p. 500-501.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *Idem*. p. 503-505.

<sup>22</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela... Op. Cit.* p 64.

<sup>23</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Direito Fundamental a Saúde: Regime Jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial*. Curitiba, 2013. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. f. 252.

<sup>24</sup> GUIMARAES, Alexandre Queiroz. *Iniciativa para promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária, e desenvolvimento local*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2381/2979>>. Acesso em: 28 de maio 2015. p. 334.





Importante informar ao leitor que existem outros programas que recebem o nome de “frentes de trabalho”, mas que não se referem ao PEAD, objeto deste artigo, como no caso da Lei Federal 10.029/2000, que estabeleceu “a prestação voluntária de serviços administrativos e auxiliares da saúde e da Defesa Civil nas Polícias Militares”, por exemplo<sup>25</sup>.

As Frentes de Trabalho ou Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego têm como suposta finalidade a formação profissional do indivíduo, consistindo em uma política pública de emprego e renda, onde a Administração Pública contrata, sem vínculo de emprego, trabalhadores desempregados, que não possuem qualificação profissional e encontram-se em situação economicamente desfavorável.

Estes trabalhadores são contratados para prestarem determinados serviços à entidade federativa que lhe contrata, mediante pagamento de bolsa-auxílio, auxílio deslocamento, cartão alimentação, sendo em tese obrigados a participarem de curso de qualificação.

O programa é implementado mediante lei que especifica condições e requisitos das contratações em cada ente federativo, assim como regulamenta a remuneração, mas em análise a diversas leis que versam sobre o programa, pode-se afirmar que em regra: as bolsas-auxílio são de valor inferior ao salário mínimo, com algumas exceções, os contratos duram por alguns meses, e o labor ocorre quatro dias da semana com realização de curso profissionalizante no 5º dia.

Este modelo de programa teve origem em 1970 na região Nordeste, com o objetivo de mitigar os pesados efeitos da seca, em conjunto com demais programas criados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste<sup>26</sup>.

Décadas mais tarde, também em decorrência da seca, foi instituído o programa Emergencial de Frentes Produtivas com o mesmo objetivo de auxiliar os trabalhadores rurais, e que influenciou na adoção das frentes de trabalho nas zonas urbanas<sup>27</sup>.

Desde então, as frentes de trabalho têm sido implementadas em todas as esferas da Administração Pública e ganhado a cada dia mais municípios adeptos a esta política pública. Observa-se que São Paulo é um Estado que inclui o PEAD como programa de Política Pública da Secretaria de Estado do Emprego e das Relações de Trabalho<sup>28</sup>, onde foi regulamentado mediante Decreto Estadual sob n. 44.034/1999<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho *versus* Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 82.

<sup>26</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho *versus* Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 300.

<sup>27</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. *Idem. Ibidem*.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.emprego.sp.gov.br/emprego/frente-de-trabalho/>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

<sup>29</sup> Decreto Estadual n. 44. 034/1999.



E, posteriormente, São Paulo tornou-se o Estado com o maior número de municípios que também aprovaram leis para a implementação do programa como, por exemplo, o município de Araraquara. Porém, muitos outros Estados e municípios do Brasil aprovaram leis de implementação do programa como o Estado do Rio de Janeiro<sup>30</sup>; município de Balneário Camboriú/SC<sup>31</sup>, município de Chapecó/SC<sup>32</sup>, município Quatro Barras/PR<sup>33</sup>, município Jaguaíva/PR<sup>34</sup>; município Cuiabá/MT<sup>35</sup>, município Novo Hamburgo/RS<sup>36</sup>, município de Torres/RS<sup>37</sup>, entre diversos outros municípios brasileiros.

Ainda, projetos de leis estão sendo encaminhados às câmeras municipais para aprovação do PEAD, como no município de Barretos/SP, onde o prefeito encaminhou no início do corrente ano projeto que visa a implementação do programa<sup>38</sup>.

Esta política pública, portanto vem sendo adotada há muitos anos pelos Estados e municípios brasileiros, e expandindo ao longo do tempo. Só no Estado de São Paulo mais de 450 mil pessoas já participaram do programa<sup>39</sup>. Entretanto, essa política pública é pouco estudada e discutida pelos estudiosos, o que dificulta até mesmo a coleta de referências bibliográficas sobre o tema, assim como pouquíssimo fiscalizada, o que permite que se transforme em mecanismo de flexibilização dos direitos sociais do trabalhador, e contratação ilícita pela Administração Pública.

## 5. VIOLAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR

Dentre os inúmeros problemas que este programa apresenta, um dos mais evidentes, segundo Juliane Gamba, é da violação ao artigo 37, II, § 2º da Constituição Federal, ou seja, os trabalhadores são contratados sem prévio concurso público, exercendo atividade não eventual, recebem salário e são subordinados. Segundo a autora, o Estado “assume a condição de empregador por equiparação”<sup>40</sup>.

<sup>30</sup> Lei nº 3330 de 29 de dezembro de 1999.

<sup>31</sup> Lei nº 1924 de 27 de dezembro de 1999.

<sup>32</sup> Lei Complementar 237/05.

<sup>33</sup> Lei nº 39 de 08 de novembro de 2005 de Quatro Barras.

<sup>34</sup> Lei Municipal nº 1810/08 Decreto nº 179/09.

<sup>35</sup> Lei Complementar nº 241, de 16 de junho de 2011.

<sup>36</sup> Lei Municipal nº 1.448/2006.

<sup>37</sup> LEI nº 3959, de 29 de dezembro de 2005.

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://www.odiaronline.com.br/noticia/32198/PROGRAMA-EMERGENCIAL-DE-AUXILIO-DESEMPREGO>>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.emplo.sp.gov.br/emplo/frente-de-trabalho>>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

<sup>40</sup> GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins. *Frentes de Trabalho versus Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas*. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 83-84.



Tendo em vista as condições de trabalho que estão em conformidade com os artigos 2º e 3º, ambos da CLT, diversas demandas judiciais foram propostas pelos trabalhadores inclusos no programa que vislumbravam o reconhecimento do vínculo de emprego.

Como era de se esperar, as demandas restaram infrutíferas, de maneira que a maioria dos Tribunais Regionais do Trabalho entenderam pela nulidade dos contratos e garantiram aos trabalhadores apenas direitos ao FGTS e pagamento dos dias trabalhados, decisões sempre fundamentadas pela Súmula 363 do TST, e que não respeitam o artigo 7º da Constituição Federal<sup>41</sup>.

Importante salientar que o direito do trabalho é regido pelo princípio da primazia da realidade, desta forma, segundo André Cremonesi e Orlando Melo “pouco importa se o trabalhador assinou apenas um documento que fale em seu ingresso como bolsista de uma frente de trabalho, se estiverem presentes os quatro requisitos do contrato de trabalho” resta configurado o vínculo de emprego<sup>42</sup>.

Sendo assim, para Juliana Gamba a Justiça do Trabalho não optou por decisões adequadas, ao passo que legitimou a conduta da Administração Pública e puniu os próprios trabalhadores “com desrespeito a seus direitos mediante flagrante violação da dignidade humana e do direito ao trabalho digno”<sup>43</sup>. Exatamente neste sentido posicionou-se o Procurador Regional do Trabalho Raimundo Simão de Melo, em oportunidade em que realizou parecer em sede de Recurso Ordinário sob n. 006180084.2005.5.15.0010<sup>44</sup>.

Para agravar a situação dos trabalhadores, estes não podem ser considerados trabalhadores temporários, em conformidade com a Lei 6.019/1974, pois o período de trabalho empregado pelo PEAD é superior ao permitido no trabalho temporário<sup>45</sup>. Até porque o programa não foi criado para suprir necessidades temporárias de excepcional interesse público<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> CONTRATO NULO. EFEITOS (nova redação) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. 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. Além das decisões proferidas pelos Tribunais regionais, tem-se o posicionamento do STF, neste sentido. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273905>>.

<sup>42</sup> CREMONESI, André; MELO, Orlando de. Frente de Trabalho: inconstitucionalidade na contratação de trabalhadores. *Revista Síntese Trabalhista*. Porto Alegre, v. 12, n. 142, abr, 2001. p. 130.

<sup>43</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho versus Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 85.

<sup>44</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. *Idem. Ibidem*.

<sup>45</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho versus Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 84.

<sup>46</sup> GAMBA, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho versus Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p. 305.



Desta feita, há de se observar que o PEAD tem sido instrumento de fraude a CLT, em desconformidade com seu artigo 9º. Em agosto de 2014 o município de Araraquara, juntamente com o Estado de São Paulo, foi condenado em 1ª instância ao pagamento de 100 mil reais a título de dano moral, bem como indenização de um salário mínimo a cada trabalhador, tendo em vista a fraude que comprovou-se durante a instrução processual<sup>47</sup>.

O caso ocorreu em 2012, quando a prefeitura demitiu servidores públicos responsáveis pela limpeza e conservação da cidade, contratando terceirizados no lugar. Posteriormente, o município rescindiu o contrato de cerca de 240 terceirizados e implementou o PEAD na cidade, e contratou novamente uma grande parte destes terceirizados, incluindo-os no programa como bolsista, de maneira que estes continuaram a exercer a mesma função, com menor salário<sup>48</sup>.

Isso se caracteriza como substituição irregular de obra, pois o frentista exerce atividade de carreira e sem qualquer tipo de capacitação<sup>49</sup>, o que também afeta os cidadãos usuários dos serviços públicos.

Irregularidades foram encontradas em diversos municípios brasileiros, em Itaquaquecetuba, por exemplo, foi necessária a instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público para apurar os fatos, que resultou em Termo de Ajustamento de Conduta para que a Administração cessasse as irregularidades. Nesse caso a fraude ocorria por meio de prorrogação dos contratos dos trabalhadores por tempo indeterminado, de maneira que os bolsistas atuavam como verdadeiros servidores públicos, e a suposta carga assistencial do programa não era protegida “devido a prorrogação excessiva dos contratos”<sup>50</sup>.

Em pesquisa que resultou no artigo “Mensurando Efetividade da Política Emergencial de Auxílio Desemprego: O programa “Frentes de Trabalho”” foi realizado estudo que avaliou o programa por meio de entrevista de participantes e inscritos no programa nos anos de 2006 a 2008 na região metropolitana de São Paulo, no total de 1.681<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Disponível em: <[http://www.araraquara.com/politica/politica\\_internaNOT.aspx?idnoticia=1000604](http://www.araraquara.com/politica/politica_internaNOT.aspx?idnoticia=1000604)>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> CREMONESI, André; MELO, Orlando de. *Op. Cit.* p. 130.

<sup>50</sup> Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao\\_noticias/2012/junho\\_2012/2012%2006%2028%20MP%20firma%20TAC%20que%20garante%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20da%20situa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20bolsistas%20em%20Itaquaquecetuba.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2012/junho_2012/2012%2006%2028%20MP%20firma%20TAC%20que%20garante%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20da%20situa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20bolsistas%20em%20Itaquaquecetuba.pdf)>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

<sup>51</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Mensurando Efetividade da Política Emergencial de Auxílio Desemprego: O programa “Frentes de Trabalho*. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_42/mensurando\\_a\\_efetividade\\_da\\_politica\\_emergencial\\_de\\_auxilio\\_desemprego.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_42/mensurando_a_efetividade_da_politica_emergencial_de_auxilio_desemprego.pdf)>. Acesso em: 10 de abril de 2015. p. 1.



Embora sejam a favor do programa, os pesquisadores apresentam diversos problemas, o que corrobora com os argumentos do presente artigo, inclusive destacando a insuficiência do programa na inserção dos trabalhadores ao mercado de trabalho, que acabam voltando a situação de origem<sup>52</sup>.

Outra questão é que grande parte dos indivíduos, após o término do programa, não permaneceu em nenhum emprego por mais de 06 meses, sendo assim, não obtiveram direito sequer de receber seguro desemprego<sup>53</sup>.

Ainda, 21% dos participantes entrevistados desistiram do trabalho por não estarem satisfeitos com a espécie de trabalho, dentre as reclamações: baixo valor da bolsa-auxílio, impossibilidade do vínculo de emprego e subsídio alimentação insuficiente<sup>54</sup>.

Mais um problema que se apresenta é a não realização do curso pelos participantes e a irrelevância dos cursos ofertados que não possuem conteúdo profissionalizante, tampouco capacitam o trabalhador, que após conclusão do programa continuará desempregado e excluído do mercado de trabalho.

Nos dados constatados entre os participantes do programa entre 2006 a 2008 na Região metropolitana de São Paulo, 20% daqueles que permaneceram 9 meses e 40% dos que ficaram 5 ou 8 meses não participaram dos curso, inclusive alguns alegaram que nem receberam o convite e outros que foram chamados para realizá-lo após o término da contratação, o que resultaria no custeio de deslocamento pelo próprio trabalhador, e dificulta a realização do curso<sup>55</sup>, especialmente para os com situação financeira mais vulnerável que encontram-se desempregados e que não dispõem mais de tempo, pois necessitam procurar emprego.

Quanto aos frentistas que de fato realizaram o curso, esses destacam a falta de relevância do mesmo, e segundo impressões dos pesquisadores, mesmo que não falado explicitamente, os entrevistados sentiram a falta de metodologia e de material didático<sup>56</sup>.

Para Rosie Marie Inojosa o objetivo dos idealizadores do PEAD era transformá-lo em um instrumento efetivo de inserção e inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho, primando pelo tripé “trabalho, renda e qualificação”. Entretanto, um programa com uma duração tão exígua não é suficiente para que o indivíduo resgate uma relação com a sociedade, eis que neste período curto de tempo não há como modificar a realidade de pessoas de um setor tão vulnerável da população<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Idem*. p. 15.

<sup>53</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Idem. Ibidem*.

<sup>54</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Idem*. p. 16.

<sup>55</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Idem*. p. 18.

<sup>56</sup> SCHALCH, Laís; LIMA, Maria Helena Castro; OLIVEIRA, Alan Pereira de. *Idem*. p. 19.

<sup>57</sup> INOJOSA, Rosie Marie. *Cartas de 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



Significando que o PEAD não tem cumprindo com o papel de uma política pública que é de satisfação dos direitos fundamentais, ao contrário viola os direitos sociais dos trabalhadores, quando, por exemplo, é atribuído mediante lei contraprestação inferior ao mínimo estabelecido pela Constituição Federal no artigo 7º, IV.

Portanto, é “imperioso que haja redirecionamento das políticas públicas de trabalho brasileiras a luz dos direitos fundamentais dos trabalhadores e dos princípios constitucionais e peculiares do Direito do trabalho”<sup>58</sup>.

Uma alternativa para o redirecionamento das políticas públicas, em especial ao PEAD, refere-se ao controle externo e social.

## 6. NECESSIDADE DE READEQUAÇÃO/REFORMULAÇÃO DO PROGRAMA: CONTROLE EXTERNO E SOCIAL COMO ALTERNATIVA

Em análise a concretização do direito à saúde, Saulo Lindorfer Pivetta entende assim como Daniel Wunder Hachem citado em item anterior, que o controle judicial deve ser o último instrumento utilizado, até porque apenas uma parte dos cidadãos possuem o direito de acesso a justiça garantido. Para tanto, apresenta como alternativas o controle externo e o controle social das políticas públicas<sup>59</sup>.

O controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, de acordo com o artigo 71 da Constituição Federal tem meios disponíveis de sancionar a conduta irregular, e também tem competência técnica para avaliar as políticas públicas promovidas pela Administração Pública e apontar seus problemas, especialmente identificar “aspectos relativos à legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos”<sup>60</sup>.

A atuação do Tribunal de Contas obterá caráter preventivo e deve ocorrer no sentido de exigir mudanças que adequem as políticas públicas ao ordenamento jurídico, evitando que estas sejam implantadas de maneira insuficiente, contrárias à legalidade e à moralidade, caso contrário, serão causadas graves violações aos direitos dos indivíduos<sup>61</sup>, como ocorre nas Frentes de Trabalho.

Ademais, o controle efetivado pela sociedade civil em face dos atos da Administração e por isso denominado controle social, é instrumento de proteção às garantias constitucionais, eis que o próprio cidadão “destinatário imediato das políticas públicas”

---

São Paulo, 2002. p. 177-184 e 197.

<sup>58</sup> GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins. Frentes de Trabalho *versus* Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013. p 312.

<sup>59</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Direito Fundamental a Saúde: Regime Jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial*. Curitiba, 2013. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 239-243.

<sup>60</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Idem*. p. 242.

<sup>61</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Idem*. p. 241-242.



é quem avalia sua eficiência, contendo assim maiores condições de apontar eventuais problemas e debater a necessidade de reformulações em programas e planos da Administração Pública, garantindo assim o Estado Democrático de Direito e a “reprogramação do agir estatal”<sup>62/63</sup>.

Entende-se que o controle social tem como essência garantia do direito à participação popular, que “marca um verdadeiro avanço no modo de se gerir a Administração Pública. Isso porque, ao se aproximar da comunidade, as decisões dos administradores podem ser aprimoradas, compatibilizando a atuação estatal com as verdadeiras demandas populares. Ou seja, a participação popular é determinante para a identificação do interesse público”<sup>64</sup>.

Partindo desses pressupostos adota-se a posição de Justo José Reyna, para quem a Administração deve atentar-se aos anseios da sociedade quanto ao conhecimento e a informação, promovendo assim uma gestão mais “democrática, participativa, eficaz, transparente”, e por outro lado também precisa fortalecer novos instrumentos em busca de Políticas Públicas inclusivas, que tenham a pessoa humana como centro<sup>65</sup>.

Em relação às políticas de trabalho, emprego e renda, sobretudo ao PEAD que é a Política Pública discutida neste artigo, defende-se que o controle externo e o controle social são mecanismos imprescindíveis para que ocorram readequações e mudanças no programa, ou em uma perspectiva mais pessimista se a sociedade assim avaliar, conjuntamente com o Tribunal de Contas a necessidade de sua extinção. Entretanto, esta avaliação deve acontecer o mais breve possível, eis que o PEAD não atende o caráter de política inclusiva e tem sido instrumento de irregularidades.

Ademais, para José Justo Reyna, os menos favorecidos, assim como seus direitos individuais, o princípio da igualdade, a “diferença tuitiva”, devem ser respeitados por aqueles que decidem as Políticas Públicas, em todos os poderes<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Idem*. p. 242-243.

<sup>63</sup> Saulo Lindorfer Pivetta destaca uma experiência que ocorre no Estado do Paraná implementada pelo Tribunal de Contas que recebe o nome de Plano Anual de Fiscalização Social (PAF), onde ocorre uma aliança do controle externo e do controle social, “que busca erigir uma rede de diálogo permanente entre o Poder Público, o próprio Tribunal de Contas e a comunidade, de modo a diagnosticar as necessidades de cada região e a estabelecer, juntamente com a Administração Pública, planos de trabalho e indicadores de qualidade que visem à melhoria da atividade administrativa.” (PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Idem*. p. 244).

<sup>64</sup> HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76643>>. Acesso em: 30 abr. 2015. p. 3.

<sup>65</sup> REYNA, Justo José. La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 35-89, abr./jun. 2014. p. 38.

<sup>66</sup> REYNA, Justo José. *Derecho Administrativo Multidimensional: Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales - Tese (Doutorado)* –. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/tesis/bitstream/1/513/1/PROF%20REYNA%20JUSTO%20JOSE%20-%20TESIS%20DOCTORAL.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2015. p. 70.



E por meio do controle social, os trabalhadores poderão apontar as falhas que tornam o programa insuficiente e o Tribunal de Contas terá a função por meio de sua competência técnica contribuir nesta avaliação e exigir da Administração a resolução dos problemas, bem como reprimir as irregularidades. Desta forma, evitando que os direitos dos trabalhadores continuem a ser violados.

## 7. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se:

O combate ao desemprego e distribuição de renda são ideias de temas especializados que foram transformados em Políticas Públicas de trabalho, emprego e renda. Desde 2003 houve grande avanço em Políticas Públicas de todos os setores, e adequação às Políticas Públicas já existentes, por parte do Governo Federal, entretanto, ainda não são suficientes, sendo necessária a fortificação destes instrumentos para integral efetivação do direito social ao trabalho e aos direitos dos trabalhadores.

O Programa Frentes de Trabalho ou Programa Emergencial de Auxílio Desemprego começou a ser implementado em zonas urbanas a partir de 1999, mas teve origem em décadas anteriores. Seu projeto original visa a inserção de programa que agrega: trabalho, renda e qualificação, onde o trabalhador presta serviços à Administração Pública, por determinado período de tempo, recebendo contraprestação e curso profissionalizante. É um programa que já atingiu um número elevado de indivíduos e ganha todos os dias mais municípios adeptos.

Entretanto, nos moldes em que o programa vem sendo conduzido pelas Administrações que lhe implementaram viola diretamente os direitos sociais dos trabalhadores, não sendo uma política inclusiva, que tampouco funda-se na centralidade da pessoa humana. Ao contrário apresenta diversas irregularidades e problemas de execução, eis que os frentistas exercem verdadeiras funções de servidores públicos, com todos os requisitos de emprego presentes na relação, assim como recebem salário menor que o permitido constitucionalmente, sem direito a CTPS assinada, tampouco pagamento de verbas trabalhistas, e quando recorrem ao judiciário têm seus direitos sociais assassina-dos, recebendo apenas saldo de salário e FGTS, após a nulidade do contrato fundamentada na Súmula 363 do TST.

Além de que inúmeras irregularidades que tentam burlar a CLT já foram constadas, inclusive, condenados entes federativos onde foram realizadas fraudes, contratações indevidas, reiteradas renovações de contratos, cursos oferecidos de má-qualidade, assim como não oferecimento do curso, o que leva o participante do programa a ter seus direitos sociais violados pelo próprio Estado e com legitimidade atribuída pelo judiciário, e após o término do programa continua no lugar que sempre esteve: fora do mercado de trabalho, sem qualificação, sem perspectivas e em situação de vulnerabilidade. Na





realidade seria ingenuidade acreditar que um programa de poucos meses atenderia a finalidade a que se propôs inicialmente.

Desta forma, há necessidade imediata de readequação/reformulação do programa, que se propõe seja realizada por meio de controle social e externo de Políticas Públicas, a fim de que os trabalhadores, protagonistas e público alvo destas políticas possam apontar as falhas existentes no programa, e o Tribunal de Contas, órgão técnico, possa contribuir de forma preventiva também apontando estes problemas e de forma repressiva, de maneira a poder exigir que medidas sejam tomadas e irregularidades penalizadas.

Por tudo isso, conclui-se que o controle social e externo das políticas públicas são ferramentas imprescindíveis para a readequação/reformulação do programa, a fim de que ele possa tornar-se uma política pública eficaz, inclusiva, e assim atendendo a finalidade de efetivação de direitos fundamentais, mais especificamente o direito social ao trabalho e os direitos dos trabalhadores.

## 8. REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm (Orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CREMONESI, André, MELO, Orlando de. Frente de Trabalho: inconstitucionalidade na contratação de trabalhadores. *Revista Síntese Trabalhista*. Porto Alegre, v. 12, n. 142, abr, 2001.

FRANCO, Caroline da Rocha. *A formulação de Agrotóxicos no Brasil*. Curitiba, 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de multiple streams na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013.

GAMBA, Juliane. Caravieri Martins. Frentes de Trabalho versus Direito Fundamental ao Trabalho Digno: Redimensionamento (Urgente) das Políticas Públicas. In: Jorge Luiz Souto Maior; Bassfeld Gnata. (Org.). *Trabalhos Marginais*. v. 1. São Paulo: LTr, 2013.

GUIMARAES, Alexandre Queiroz. *Iniciativa para promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidaria, e desenvolvimento local*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2381/2979>>. Acesso em: 28 de maio 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.



HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdnCtd=76643>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

INOJOSA, Rosie Marie. *Cartas de 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, 2002.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais*: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais. Portugal: Coimbra Edita. 2010.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *A política de emprego no Brasil*: o caminho da flexinsegurança. *Serv. Soc. Soc.* no. 111 São Paulo July/Sept. 2012.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Direito Fundamental a Saúde*: Regime Jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial. Curitiba, 2013. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

REYNA, Justo José. *Derecho Administrativo Multidimensional*: Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales - Tese (Doutorado) -. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/tesis/bitstream/1/513/1/PROF.%20REYNA%20JUSTO%20JOSE%20-%20TESIS%20DOCTORAL.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2015.

REYNA, Justo José. La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 35-89, abr./jun. 2014.