

A IMPORTÂNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ECONÔMICAS PROGRAMÁTICAS

*THE IMPORTANCE OF CONSTITUTIONAL ECONOMIC
PROGRAM STANDARDS*

*Américo Luís Martins da Silva, Procurador Federal
Especialista em Direito Empresarial - CEUB*

*Pós-graduado em Direito Civil - Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal
Mestre em Direito Empresarial, pela Universidade Gama Filho - UGF/RJ
Professor de Direito Econômico, de Direito Empresarial, Direito Imobiliário,
Direito Civil e Planejamento Tributário da Escola de Pós-Graduação em Economia
- EPGE da Fundação Getúlio Vargas - FGV*

SUMÁRIO: Introdução; 1 As normas constitucionais programáticas; 2 A justiça social; 3 A busca do pleno emprego; 4 A busca da redução das desigualdades sociais; 5 Conclusão; 6 Referências.

RESUMO: As normas constitucionais programáticas não podem ser consideradas inúteis se, na maior parte das vezes, não conseguem se firmarem como normas plenamente eficazes, muito menos como verdadeiras diretrizes que efetivamente serão seguidas pelos legisladores. Todavia, a utilidade das normas constitucionais econômicas programáticas, em espécie, está diretamente ligada à dificuldade de se adotar medidas concretas envolvendo diretamente o fenômeno econômico, pois não é possível se admitir irrestritamente o princípio da generalidade da lei em face à sua constante evolução e contínua mobilidade. De maneira que as normas constitucionais econômicas programáticas não podem ser consideradas mais que um compromisso, a nível constitucional, do qual germinam princípios a serem cumpridos não apenas na elaboração da legislação econômica, mas também na elaboração das normas não governamentais, visando à realização dos fins sociais do Estado. Essa falta de eficácia imediata não torna tal espécie de norma uma inutilidade ou utopia. O princípio básico que a norteia consubstancia na consagração da máxima no sentido de que, mesmo se tendo que manipular a utopia, é melhor e mais seguro se ter pelo menos uma mera orientação constitucional moralmente válida do que não ter orientação alguma e deixar livre o legislador ordinário, provisório ou complementar para escolher a forma de fazer justiça que bem entender.

ABSTRACT: The constitutional program can not be considered futile if, in most cases fail to establish themselves as fully effective standards, much less as true guidelines that will be followed by the legislators effectively. However, the usefulness of the constitutional economic program, in kind, is directly linked to the difficulty of taking concrete steps directly involving the economic phenomenon, since it is impossible to accept unreservedly the principle of generality of law in the face of its constant evolution and continuous mobility. So that the constitutional economic program can not be considered more than a compromise, the constitutional level, which germinate principles to be followed not only in the preparation of economic legislation, but also in the preparation of non-governmental standards, aiming to achieve the purposes social state. This lack of immediate effectiveness does not make such a useless sort of standard or utopia. The basic principle that guides embodied in the consecration of the highest in the sense that, even if having to manipulate the utopia is better and safer to have at least one constitutional guidance only morally valid than not having any guidance and leave the legislature free regular, temporary or supplementary to choose how to do it justice as it pleases.

PALAVRAS-CHAVE: Normas constitucionais programáticas. Normas Constitucionais Econômicas. Justiça Social. Pleno Emprego. Redução das Desigualdades Sociais.

KEYWORDS: Programmatic Constitutional Standards. Constitutional Economic Standards. Social Justice. Full Employment. Reduction of Social Inequalities.

INTRODUÇÃO

As constituições modernas apresentam em seu texto um grande número de normas programáticas, ou seja, simples programas a serem desenvolvidos posteriormente, através das atividades dos legisladores provisórios, ordinários e complementares. Sobre as normas programáticas pesa a realidade de não conseguirem se firmar como normas plenamente eficazes, muito menos como verdadeiras diretrizes que efetivamente serão seguidas pelos legisladores. Daí, a argumentação no sentido de que as normas programáticas são verdadeiros enunciados inúteis, inseridos no texto constitucional. Todavia, como bem sustenta Rui Barbosa, “não há, numa Constituição, cláusulas, a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos”.¹

Acatando a lição de Rui Barbosa, podemos dizer que todas as normas constitucionais devem possuir alguma eficácia, já que sempre irradiam algum efeito jurídico, por menor que seja. Lembrem, pois, Octávio Bueno Magano e Estevão Mallet que a distinção entre uma modalidade de norma constitucional e outra (normas auto-executáveis, normas mandatárias, normas programáticas, normas diretivas, etc.) reside apenas e justamente na *variável intensidade desses efeitos*. Portanto, existe um mínimo de eficácia presente em todas as normas constitucionais, especialmente nas programáticas.²

Questiona-se frequentemente sobre a utilidade de normas programáticas de um modo geral, mas se questiona muito mais quando no centro da discussão estão as normas constitucionais econômicas programáticas. Isto ocorre porque, a partir do momento que o legislador pretende adotar medidas concretas envolvendo diretamente o fenômeno econômico, não é possível se admitir irrestritamente o *princípio da generalidade da lei*.³

Ressalta João Bosco Leopoldino da Fonseca que, no contexto de um liberalismo econômico puro, poder-se-ia falar da generalidade da lei, porque assumia uma figura abstrata da garantia das liberdades do indivíduo, ficando a este o encargo concreto de dirigir o fenômeno econômico através de um instrumental adequado para tratar com o caso

1 Cf. *Parer, Ação Cível Ordinária nº 766*. In: *Obras Completas*. Rio de Janeiro: MEC, 1964, v. XLII, tomo I, p. 170.

2 Cf. *O Direito do Trabalho na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 31.

3 SILVA, Américo Luis Martins da. *A Ordem Constitucional Econômica*, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 53.

particular. Se o fenômeno jurídico está direcionado para a ordem, para a consecução de um equilíbrio na convivência humana e, por isso, voltado para a unidade abstrata e geral, o fenômeno econômico se comporta como uma força centrífuga e desagregadora, provocadora de choques, de dissociação e de desequilíbrio na sociedade e, por isso, voltada para a diversidade concreta e indivisível. Assim, pois, segundo João Bosco Leopoldino da Fonseca, aquele instrumental que era utilizado pelos indivíduos para conduzir o fenômeno econômico passou a ser adotado pelo Estado para o mesmo fim. As normas jurídicas assim adotadas fogem ao parâmetro de generalidade e de abstração seguido pelo liberalismo político e econômico para assumir características de concretude e de individualidade.⁴

Tanto é verdade que, para atender e direcionar o fenômeno econômico vale-se o Estado de uma legislação econômica consistente em portarias, circulares, resoluções, etc. Como exemplo, destaca-se o fato de o legislador, ao elaborar a Lei nº 4.595, de 31.12.1964, ter conferido ao Banco Central do Brasil o poder de valer-se de portarias e de circulares, instrumentos mais apropriados na realização de seus objetivos, para acompanhar a volubilidade do fenômeno econômico. Além disso, a direção do fenômeno econômico funda-se, também e principalmente, nas normas não governamentais, originadas de contratos entre empresas, das convenções coletivas, dos contratos-tipo e das condições gerais dos contratos de fornecimento, dos contratos trilaterais (governo, empresas e sindicatos), para condução da política econômica, inclusive aquela elaborada com o intuito de difundir o esforço de estabilização.⁵

O ceticismo quanto às normas constitucionais econômicas programáticas se deve, provavelmente, ao fato de o fenômeno econômico se caracterizar pela sua constante evolução, pela sua contínua mobilidade. Os fenômenos econômicos e sociais têm apurado e acelerado assustadoramente os acontecimentos políticos dos países e dos povos. Certamente, com isto, o fenômeno econômico gera e provoca, dentro da convivência social, fatores de choque, de dissociação, que o jurídico trata de canalizar, de ordenar, com o objetivo fundamental de buscar o equilíbrio dessa convivência conturbada pelo fenômeno econômico.⁶ Mas se o Direito não pode subtrair-se diante de tão grave problemática, como fazer para adequar o instrumental jurídico à realidade a ser ordenada e generalizar o equilíbrio pretendido. A esse respeito, João Bosco Leopoldino da Fonseca destaca que uma medida de política econômica, por se endereçar a fatos concretos e, por isso mesmo, isolados, não consegue nunca gerar uma situação de satisfação

4 Cf. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 24.

5 Cf. João Bosco Leopoldino da Fonseca, *op. cit.*, p. 24-25.

6 TRÓCOLI, Antônio. Influência de la Economía en el Derecho. In: *Derecho Privado Económico*. La Plata: Platense, 1970. p. 5.

generalizada. Os setores que, alcançados por aquela medida, se sentirem prejudicados, lançarão seus “brados” provocadores de mudança. E o Estado deverá certamente procurar adotar novas medidas no intuito de alcançar o equilíbrio.⁷ Tudo isto gera, certamente, crise de imperatividade, dificuldade de se implantar os parâmetros comuns de coercibilidade e, por consequência, atender as diretrizes constitucionais instituídas através de normas programáticas.

Como dito, as normas constitucionais econômicas programáticas não criam, desde logo, direitos subjetivos, muito pelo contrário, essa modalidade de norma tem como particularidade a eficácia reduzida, dependendo a efetivação de seu conteúdo da concretização jurídico-política, ou seja, a eficácia plena do seu enunciado depende de prévia construção de estruturas de sustentação, de circunstâncias políticas favoráveis e, até mesmo, da existência de recursos governamentais e privados disponíveis. Por esta razão, sustenta-se que as normas constitucionais econômicas programáticas caracterizam-se sempre pela inaptidão de criar direitos subjetivos imediatos.

Todavia, o fato de não gerarem direitos subjetivos imediatos e de enfrentarem muitas dificuldades, as vezes impossibilidade, para firmarem-se como normas plenamente eficazes, não quer dizer que as normas constitucionais econômicas programáticas estão condenadas a inutilidade. Assim, esta pequena monografia tem por finalidade defender a importância da existência desta modalidade de norma no texto constitucional.⁸

1 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

Como reclama o próprio JOSÉ AFONSO DA SILVA, a realidade das reivindicações sociais é que elas mal conseguem introduzir-se nas cartas constitucionais e, das que lá conseguiram se alojar, poucas têm alcançado o sucesso de se firmar como normas plenamente eficazes. Muitas são incluídas nos textos constitucionais apenas como esquemas genéricos, simples programas a serem desenvolvidos posteriormente pela atividade dos legisladores provisórios, ordinários e complementares. Inclusive, são estas que constituem as *normas constitucionais de princípio programático*.⁹ Elas, na realidade, vieram traduzir, na moldura jurídico-política do Ocidente, um “compromisso” entre as tendências que se chocam nos grupos sociais: as *progressistas* e as *conservadoras*. Como bem opina João Bosco Leopoldino da Fonseca, esse tipo de norma entrou para o corpo constitucional como uma forma de *pacto* ou de *compromisso* entre as forças liberais e as imposições e reivindicações de origem social.¹⁰

7 Cf. op., cit. p. 25.

8 Cf. Américo Luis Martins da Silva, op., cit. p. 53.

9 Cf. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 128.

10 Cf. op., cit. p. 54.

Em virtude disso, José Afonso da Silva define normas programáticas como *aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos* (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), *como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado*.¹¹

A respeito, menciona João Bosco Leopoldino Da Fonseca que o direcionamento de mudança de rumos entre o liberalismo e o socialismo vem passando por diversas etapas intermediárias, em que se acentua a profunda transformação do Direito e dos papéis ou funções a serem desempenhados pelo Estado. Ao lado das *normas de organização ou estruturais*, e que se caracterizam por serem predominantemente de fixação de direitos, surgem as normas que têm acentuado caráter dinâmico: as *normas programáticas*. Pode-se dizer que as normas de organização ou estruturais são a cristalização do direito aperfeiçoado até aquele momento, são a consumação de um movimento de aquisição e fixação de um estatuto jurídico, e por isso mesmo salienta-se nelas o caráter estático de um conjunto normativo que confere ao Estado a sua estrutura definitiva e ao cidadão o ponto de apoio para defesa de seus direitos. Já as normas programáticas, segundo ele, estão direcionadas para o futuro. Elas são normas que pretendem criar um novo quadro jurídico para o cidadão, que já não é mais um simples *civis*, mas sim, sobretudo, um *civis-laborator*.¹²

Em defesa das normas programáticas, o professor de teoria política, filosofia do direito e de história do pensamento político nas Universidades de Siena, de Pádua e de Turim, NORBERTO BOBBIO, sustenta que, nas constituições liberais clássicas a função principal do Estado parece ser aquela de *tutelar* (ou garantir); nas constituições pós-liberais, ao lado da função da tutela ou da garantia, surge sempre mais freqüentemente a de *promover*.¹³ Acrescenta ele que *a função de um ordenamento jurídico não é só a de controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser conseguido através da técnica das sanções negativas, mas também a de dirigir os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos*. O que pode ser alcançado preferivelmente através da técnica das sanções positivas e dos incentivos. Para ele a concepção tradicional do Direito como ordenamento coativo diz-se fundada no pressuposto do homem mau, cujas tendências anti-sociais devem justamente ser controladas. Pode-se dizer que a consideração do Direito como ordenamento diretivo parte do pressuposto do homem inerte, passivo, indiferente, que deve ser estimulado, provocado, solicitado. Por isso, Norberto Bobbio conclui

11 Cf. op., cit. p. 132.

12 Cf. op., cit. p. 53.

13 Cf. *La Funzione Promozionale del Diritto*. In: *Dalla Struttura alla Funzione*. 1977, p. 25, *apud* João Bosco Leopoldino da Fonseca, op., cit. p. 53.

que seja mais *correto definir o Direito, do ponto de vista funcional, como forma de controle e de direção social*.¹⁴

Por sinal, lembramos que as *normas constitucionais programáticas* têm como objetivo dizer “para onde” e “como” se vai, buscando atribuir “fins” ao Estado, que, segundo Pontes de Miranda, foi esvaziado pelo liberalismo econômico.¹⁵ Estas normas, portanto, declaram princípios programáticos, ou seja, aqueles que devem ser seguidos pelos órgãos estatais, moderando-lhes a atividade, no sentido de que busquem atingir os fins sociais do moderno Estado de Direito.

As *normas constitucionais econômicas programáticas*, segundo Ugo Natoli, têm função de princípios gerais da ordem jurídica tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de *programas* de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social. Essas normas revelam um compromisso apenas entre as forças políticas liberais e tradicionais e as reivindicações populares de *justiça social*. Consubstanciam os direitos econômicos e sociais, embora *nem sempre com eficácia* capaz de atender ditas reivindicações de maneira satisfatória.¹⁶

Ainda sobre as *normas programáticas*, Rosah Russomano opina que o legislador não é obrigado a seguir a via nela indicada, exarando preceito normativo que lhe imprima plenitude de eficácia. No entanto, se legislar a respeito, não o poderá fazer indo contra ao que nela se contém. O princípio, o esquema, o programa, que a determinação encerra, devem ser acatados. Se atuar-se ao contrário, atuar-se-á inconstitucionalmente. Apesar disso, é certo que, *para que obtenha eficácia plena, a norma programática necessita de lei integrativa ulterior, através da qual terá executoriedade e propiciará, àqueles a quem interessa, pretensão e ação*. Ou, ainda, independentemente de lei ulterior, mediante pressuposta atuação do Poder Público neste ou naquele setor, o preceito programático se dinamizará e obterá total concretitude.¹⁷

Todavia, João Bosco Leopoldino da Fonseca entende de maneira diferente. Diz ele que as *normas programáticas* não se reduzem a traçar um programa de ação, mas têm força jurídica vinculante imediata. Não podem servir de desculpa para o administrador ou para o juiz deixar de cumprir as imposições contidas na Constituição. Além disso, opina que, se o caráter programático da norma, para sua eficácia, importa

14 Cf. *Verso una Teoria Funzionalistica del Diritto*. In: *Dalla Struttura alla Funzione*. 1977, p. 87-88, apud João Bosco Leopoldino da Fonseca, op., cit. p. 54.

15 Cf. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. T. I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. p. 127.

16 Cf. *Limiti Costituzionali dell'Autonomia Privada nel Rapporto di Lavoro*. Milano, Giuffrè, 1952, p. 29.

17 Cf. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro, Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1978, p. 230.

na exigência inarredável da lei concretizadora, deixa-se nas mãos do Congresso o poder de revogar, por omissão, a Constituição.¹⁸

Por sinal, Celso Antônio Bandeira de Mello também defende a eficácia imediata de todas as normas constitucionais, incluídas as programáticas. Esclarece ele que todas as normas constitucionais concernentes à justiça social, inclusive as programáticas, geram imediatamente direitos para os cidadãos, inobstante tenham teores eficaciais distintos. Tais direitos são verdadeiros “direitos subjetivos”, na acepção mais comum da palavra.¹⁹ Da mesma forma, José Joaquim Gomes Canotilho assegura que, além de constituírem princípios e regras definidoras de diretrizes para o legislador e a administração, as normas programáticas vinculam também os tribunais, pois os juízes “têm acesso à Constituição”, com o conseqüente dever de aplicar as normas em referência (por mais geral e indeterminado que seja o seu conteúdo) e de suscitar o incidente de inconstitucionalidade, nos feitos submetidos a julgamento dos atos normativos contrários às mesmas normas.²⁰

A nosso ver, as normas constitucionais programáticas são aquelas discriminadas no Título II da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos e garantias fundamentais, bem como outras decorrentes do regime e dos princípios adotados pela própria Constituição. Dentre tais normas de conteúdo programático, as de natureza econômica que mais se destacam são: *a*) a garantia do direito de propriedade; *b*) a obrigação de a propriedade cumprir a sua função social; *c*) a busca do pleno emprego; *d*) a garantia de liberdade de iniciativa privada; *e*) a garantia de liberdade de concorrência; *f*) a busca da redução das desigualdades regionais; *g*) a busca da redução das desigualdades sociais; *h*) harmonia da liberdade de iniciativa e de concorrência com os direitos assegurados ao consumidor e com a preservação do meio ambiente; *i*) garantia da existência digna conforme os ditames da justiça social; etc.

É evidente que algumas normas programáticas tangenciam mais o campo da utopia do que outras normas desta modalidade. Daí, o ceticismo na sua concretização. As normas constitucionais econômicas programáticas tendem, a nosso ver, mais para utopia do que normas constitucionais programáticas de outra natureza. Para ilustrar esta afirmação, citamos o problema na aplicação das normas constitucionais econômicas programáticas relativas à justiça social, à busca do pleno emprego e à redução das desigualdades sociais, as quais são sempre muito questionadas, não só por juristas mas também por profissionais de outras áreas (sociologia,

18 Cf. op., cit. p. 54-55.

19 Cf. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, 57/58, ano XIV, p. 255. jan. - jun., 1981.

20 Cf. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra, Livraria Almedina, 1991, p. 193, e *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra, Coimbra 1983, p. 277-315.

antropologia, economia, etc.). Assim, dando prosseguimento ao esforço, nesta monografia, dirigido ao objetivo de sustentar a importância da existência das normas econômicas programáticas no texto constitucional, procederemos uma pequena abordagem a respeito desses três temas.

2 A JUSTIÇA SOCIAL

Declara a Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, *tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”.

Isto quer dizer que a Constituição consagra precisamente uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a “iniciativa privada” é um princípio básico do sistema capitalista. Por outro lado, a Constituição declara que, embora adote o sistema capitalista, a ordem econômica deve dar prioridade aos *valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado*. Portanto, a liberdade econômica não é absoluta. Ela só é garantida até onde a valorização do trabalho humano não exija que seja restringida.

Apesar de ser uma declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, é o fundamento da ordem econômica. Trata-se, pois, a nosso ver, de norma constitucional econômica programática ou de orientação.

Vale lembrar que os *Estados sócio-liberais*, como o nosso, conquanto reconheçam e assegurem a propriedade privada e a livre empresa, condicionam o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao *bem-estar social*. Portanto, há limites para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta anti-social da iniciativa particular.

Modernamente, o “Estado de Direito” aprimorou-se no “Estado de bem-estar”, em busca de melhoria das condições sociais da comunidade. Não é o “Estado Liberal”, que se omite ante a conduta individual, nem o “Estado Socialista”, que suprime a iniciativa particular. É o Estado orientador e planejador da conduta individual no sentido do bem-estar social. Para atingir esse objetivo, o “Estado de bem-estar” intervém na propriedade e no domínio econômico, quando utilizados contra o bem comum da coletividade.²¹

21 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 544.

Na opinião de Miguel Reale, à luz do que as suas disposições enunciam, a Carta Magna, ora em vigor, optou por uma posição intermediária entre o liberalismo oitocentista, infenso a toda e qualquer intervenção do Estado, e o dirigismo estatal. Dir-se-ia que sua posição corresponde à do neoliberalismo ou social-liberalismo, o único, a seu ver, compatível com os problemas existentes em nosso tempo.²² Nesse sentido, como menciona José Antonio de Almeida, é inegável que o texto constitucional adota, como substrato ideológico, o capitalismo, e consagra, inclusive dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, o princípio da livre iniciativa, com seus consectários, o princípio da livre concorrência, e a participação apenas supletiva ou suplementar do Estado na iniciativa econômica. Entretanto, de outra parte, nele contém exceções postas à iniciativa privada, resultantes de regras inseridas já em Constituições outras, ou que restaram tradicionais no nosso direito infraconstitucional.²³

Como vimos, o art. 170 da Constituição Federal declara que *a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Existência digna implica que os direitos do homem à sua subsistência passam à frente dos seus direitos à propriedade. Diz-se *direito de subsistência* em substituição a melhor distribuição dos bens da vida, uma vez que, no sistema capitalista, dificilmente se conseguirá isto. E por direito de subsistência deve-se entender o *padrão de vida essencial ou o mínimo para subsistir*, que compreende alimento, habitação, vestuário, educação, saúde e lazer para si próprio e para sua família.

Quanto à *justiça social*, devemos lembrar que o sentimento do justo e do injusto é um elemento permanente da natureza humana. Como diz Léon Duguit, este sentimento se encontra em todas as épocas e em todos os graus da civilização, na alma de todos os homens, entre os mais sábios como entre os mais ignorantes.²⁴ A *justiça*, em sua essência, para São Tomás De Aquino, consiste em dar a outrem o que lhe é devido, segundo uma igualdade. A verdadeira igualdade, por sua vez, é, segundo Aristóteles, aquela que pratica a igualdade entre os iguais e a desigualdade entre os desiguais. A justiça, portanto, em última análise, tanto pode ser simples quanto proporcional.²⁵ Assim, a justiça pode ser *comutativa, distributiva* ou *social*.

Esclarece Arthur Machado Paupério que a *justiça comutativa*, sendo bilateral e sinalagmática, diz respeito às permutas ou trocas e seu fim é estabelecer a igualdade das relações entre os particulares, de modo a adequar-se coisa a coisa, para a realização de uma verdadeira igualdade

22 Cf. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 132.

23 Cf. Reforma constitucional: ordem econômica deve ser mantida. *Jornal do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, nº 42, 1995. p. 17.

24 Cf. *Traité de Droit Constitutionnel*. v. 2. 3. ed. Paris, Ancienne Librairie Fontémoin, 1930, p. 93.

25 *Apud* Arthur Machado Paupério. *Introdução à ciência do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 52.

aritmética. Já a *justiça distributiva* implica distinguir entre os particulares o que é comum. Enquanto na *justiça comutativa* o bem é devido a alguém porque lhe é próprio, na *justiça distributiva*, o bem é devido porque é comum. A *justiça distributiva* cabe repartir os bens e os encargos sociais.²⁶ Por sua vez, os encargos, segundo Giuseppe Toniolo, devem ser distribuídos proporcionalmente à capacidade e os bens proporcionalmente à necessidade de cada um: *mais deve quem mais pode, mais recebe quem menos pode.*²⁷ Outrossim, vale destacar que a *justiça distributiva* apresenta o Estado como agente, a quem compete a repartição dos bens e dos encargos aos membros da sociedade. Paulo Nader menciona que, ao ministrar ensino gratuito, prestar assistência médico-hospitalar, efetuar doação à entidade cultural ou beneficente, o Estado desenvolve a *justiça distributiva*. Orienta-se de acordo com a igualdade proporcional, aplicada aos diferentes graus de necessidade. Já a *justiça comutativa* é a forma de justiça que preside às relações de troca entre os particulares. Segundo Paulo Nader, o critério que adota é o da igualdade quantitativa, para que haja correspondência entre o quinhão que uma parte dá e o que recebe. Abrange as relações de coordenação e o seu âmbito é o do Direito Privado. Manifesta-se principalmente nos contratos de compra e venda, em que o comprador paga o preço equivalente ao objeto recebido. É comum dizer que a *justiça comutativa* consiste em uma proporção aritmética, pela qual se exige igualdade de valor das coisas que são objetos de contrato, enquanto que a justiça distributiva consiste em uma proporção geométrica que reparte benefícios iguais a pessoas de mérito igual. A *justiça geral* é a forma que consiste na contribuição dos membros da comunidade para o bem comum. Para Paulo Nader, os indivíduos colaboram na medida de suas possibilidades, pagando impostos, prestando o serviço militar, etc.²⁸ É chamada *justiça legal* por alguns, pois geralmente vem expressa em lei. Por fim, a *justiça social* tem como finalidade a proteção aos mais pobres e aos desamparados, mediante a adoção de critérios que favoreçam uma repartição mais equilibrada das riquezas. Pela *justiça social* ressalta a necessidade de, com medidas prontas e eficazes, vir em auxílio dos homens das classes inferiores, atendendo a que eles estão, na maior parte, numa situação de infortúnio e de miséria imerecida.²⁹ Como disse João Paulo II, é estrito dever de justiça e verdade impedir que as necessidades humanas fundamentais permaneçam insatisfeitas e que pereçam os homens por elas oprimidos. Além disso, é necessário que esses homens carentes sejam ajudados a adquirir conhecimentos, a entrar no círculo de relações, a desenvolver as suas aptidões, para melhor valorizar as suas capacidades e recursos.³⁰ A *justiça social* implica a contribuição de cada um para a realização do *bem comum*. Menciona ainda Arthur Machado Paupério que

26 Cf. op., cit. p. 52-53.

27 Cf. *Scritti Scelti*. Milano: Vita e Pensiero, 1921, p. 81.

28 Cf. *Introdução ao estudo do Direito*: De acordo com a Constituição de 1988. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 131-132.

29 Leão XIII. *Encíclica Rerum Novarum*, 1891. In: *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo: LTr, 1972. p. 14.

30 Cf. *Carta Encíclica Centesimus Annus*, São Paulo: Paulinas, 1991. p. 65.

corresponde à chamada *justiça geral* ou *legal* da nomenclatura aristotélica-tomista. Como sujeitos dela, encontramos, de um lado, os particulares ou membros da comunidade social (na qualidade de devedores) e, de outro, a própria comunidade (na qualidade de credora). O bem comum, no fundo, consiste na vida humanamente digna da população. Instrumento desse bem comum são os bens materiais a isso indispensáveis e a condição do mesmo é a paz ou o mínimo de segurança sem o qual não há falar-se na própria existência da sociedade.³¹ Mas não há bem comum sem comunicação do mesmo aos membros da comunidade, ou seja, sem redistribuição, como nos adverte Jacques Maritain. O bem comum não existe sem que se concretize o bem da comunidade e da pessoa humana. Dentro de uma filosofia humanista, o bem comum há de ser comunitário e personalista.³²

Todavia, anota Arthur Machado Paupério que, por sua natureza, há exigências da justiça que são ao mesmo tempo de um e de outro tipo. Exemplo disso, na atualidade, é a fixação de preços justos no comércio internacional. De um lado, tal fixação é exigência da *justiça comutativa*, que *manda sempre que uma parte dê à outra o que lhe é devido, dentro do princípio da igualdade*. De outro lado, porém, é exigência igualmente da *justiça social* ou do bem comum internacional, que manda que todos os países dêem à comunidade das nações a cooperação de que são capazes para o bem-estar geral. A liberdade das transações, tanto no plano interno quanto no plano internacional, só é justa quando subordinada às exigências da *justiça social*. Por isso, como assinalam as últimas encíclicas pontifícias, as exigências da *justiça comutativa*, quando interessam ao bem comum, são igualmente exigências da *justiça social*. A injustiça tanto se pode exercer contra os critérios pessoais quanto sobre os interesses comuns. Por isso, geralmente, pode assumir não só a forma típica de procedimento ilícito como de lei injusta.³³

Também Paulo Nader utiliza o plano internacional para ilustrar a aplicação da *justiça social*. Lembra ele, da mesma forma que Arthur Machado Paupério, que a *justiça social* observa os princípios da igualdade proporcional e considera a necessidade de uns e a capacidade de contribuição de outros. No plano internacional é defendida atualmente com o objetivo de que as nações mais ricas e poderosas favoreçam às que se acham em fase de desenvolvimento.³⁴ Inclusive, a esse respeito, é importante destacar, no momento, que na 2.229ª Reunião do Plenário das Nações Unidas, realizada em 1º de maio de 1974, a Comunidade Internacional expediu documento, através do qual declarou “A Nova Ordem Econômica Internacional”, com o objetivo de estabelecer uma nova ordem econômica internacional baseada na equidade, na soberania,

31 Cf. op., cit. p. 53.

32 Cf. *Trois Réformateurs*. Paris: Plon, 1925. p. 123.

33 Cf. op., cit. p. 53-54.

34 Cf. op., cit. p. 132.

na igualdade, na independência, no prevalecimento do interesse comum e na cooperação entre todos os Estados, independentemente de seus sistemas econômicos ou sociais, no sentido de reparar desigualdades e injustiças, eliminar a lacuna existente entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento social, baseada ainda na paz e na justiça para as presentes e futuras gerações. Nesse documento ficou evidenciado claramente, entre outros, os seguintes princípios:

- a) a ampla cooperação por parte de todos os Estados-membros da Comunidade Internacional, baseada na equidade, pela qual as disparidades predominantes no mundo possam ser banidas e a prosperidade assegurada a todos (alínea *b*, do item 4);
- b) um justo e equitativo relacionamento entre os preços das matérias-primas, artigos principais, manufaturados e semimanufaturados exportados pelos países em desenvolvimento, e os preços dos mesmos quando importados, com o intuito de incrementar o seu desenvolvimento (nos seus insatisfatórios termos de comércio) e a expansão da economia mundial (alínea *j*, do item 4);
- c) extensão da assistência ativa aos países em desenvolvimento por parte de toda a Comunidade Internacional, independente de qualquer condição política ou militar (alínea *k*, do item 4);
- d) garantia de que um dos principais objetivos do Sistema Monetário Internacional reformado será a promoção do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos e o adequado fluxo de recursos aos mesmos (alínea *l*, do item 4);
- e) um tratamento preferencial e não recíproco para com os países em desenvolvimento, quando e onde quer que seja praticável, em todos os campos da cooperação econômica internacional (alínea *n*, do item 4);
- f) garantia de condições favoráveis à transferência de recursos financeiros aos países em desenvolvimento (alínea *o*, do item 4);
- g) oferecimento aos países em desenvolvimento de acesso às realizações da ciência moderna e da tecnologia e a promoção da transferência de tecnologia indígena para o benefício desses países, de forma compatível com os procedimentos tomados em suas próprias economias (alínea *p*, do item 4); e
- h) encaminhamento da ação de Associados produtores dentro da estrutura da cooperação internacional e, de acordo com

seus objetivos, estímulo ao crescimento da economia mundial e à aceleração do progresso dos países em desenvolvimento (alínea *t*, do item 4).

A *justiça social*, não há como negar, *está baseada, principalmente, nos princípios de justiça distributiva*. LEÃO XIII, em 1892, não poupava críticas no sentido de que, entre os graves e numerosos deveres dos governos que querem prover como convém ao bem público, o que domina todos os outros, consiste em cuidar igualmente de todas as classes de cidadãos, observando rigorosamente as leis da justiça dita distributiva ou equitativa, melhor dizendo, aquela que, considerando as diferentes posições em que se encontram as pessoas, dá tratamentos diversos, e não comutativamente, isto é, com a idéia de equivalência entre iguais.

Deve-se também ter em mente que nem sempre a justiça atende a todos os imperativos humanos. Muitas vezes, as circunstâncias particulares exigem um complemento aos princípios de justiça ou de direito aplicáveis à espécie. Tal complemento é a *equidade*. *Equidade* corresponde a moderação, correção, benignidade, piedade. Como disse Aristóteles ao esclarecer sobre a idéia de *epikeia*, ela é o conveniente ou o que se ajusta, isto é, norma que se adapta a uma determinada relação por corresponder à natureza essencial desta. *A equidade complementa a justiça, corrigindo a lei pelas características concretas e muitas vezes imprevisíveis que as realidades sociais apresentam e que não são passíveis de enquadramento nos ditames da justiça geral*. A *equidade* é, assim, a justiça em termos concretos, a justiça do caso particular, levadas em conta as peculiaridades que possa apresentar; é, portanto, justiça individualizada, com caráter predominante de benignidade, que os princípios gerais, quer de justiça, quer de direito não conhecem.³⁵

A bem da verdade, em alguns casos concretos, o cumprimento estrito da lei acarreta a negação da própria justiça e do próprio bem comum, de que a lei é salvaguarda. Pela equidade, amacia-se, assim, a aspereza da lei. Como dizia São Tomás de Aquino, suponhamos que num burgo medieval determinasse uma lei que as portas do mesmo se mantivessem cerradas, durante toda a noite, e fosse passível de prisão todo e qualquer indivíduo que a desrespeitasse. Suponhamos também que, certa noite, parte da população dali, acossada por inimigos, tentasse ganhar os portões do povoado. É de perguntar-se: estariam os guardas sujeitos a punição, se desrespeitassem a regra absoluta? Está claro que não. E ao juiz caberia, em tais circunstâncias, reconhecer, por equidade, a exceção à norma legal, já que, se tivesse sido dado ao legislador prever a hipótese, ele mesmo teria admitido que, em tais condições, devessem ser abertos os portões.³⁶ Entretanto, havendo direito estrito (excepcional),

35 *Apud* Arthur Machado Paupério, op., cit. p. 55.

36 *Apud* Arthur Machado Paupério, op., cit. p. 56.

difícilmente poderá ter lugar a equidade, bem como, por amor à equidade, não se pode chegar ao ponto de descumprir acintosamente a lei. Como alerta W. BLACKSTONE, direito sem equidade, embora duro e desagradável, é preferível, para o bem público, à equidade sem lei. Com esta, cada juiz seria um legislador e estaria implantada a suma confusão.³⁷

Apesar do belíssimo enunciado contido no mencionado art. 170 da Constituição, devemos *ressaltar que a retórica constitucional é enganosa*, uma vez que a declaração de que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, só por si, não tem significado substancial, já que a análise dos princípios que informam essa ordem não garante a efetividade daquele fim.³⁸ Aliás, tratando-se tal enunciado de mera norma programática é evidente que ele encontra-se num plano muito distante da realidade vigente. Ele esta mais perto de ser uma pretensão, um “sonho” que pode ou não se realizar no futuro. Como as grandes realizações e as profundas modificações quase sempre germinaram de um desejo ou de um “sonho” no passado, podemos dizer que as normas programáticas podem ter conteúdo utópico (impossível de ser concretizado), portanto enganosos, ou podem ter conteúdo possível, neste caso, diríamos que trata-se de uma *norma sob reserva do possível*, ou seja, norma cuja efetivação depende de concretização jurídico-política, representada pela existência de recursos disponíveis, prévia construção de estruturas de sustentação e, ainda, circunstâncias políticas favoráveis.³⁹

Como bem observa Josaphat Marinho, a ordem econômica, configurada na Constituição, prevê *apenas* algumas medidas e princípios que poderão sistematizar o campo das atividades criadoras e lucrativas e reduzir desigualdades e anomalias diversas, na proporção em que as leis se converterem em instrumentos reais de correção das contradições de interesses privados. Mas, desses princípios e medidas advêm soluções de transição, apenas moderadoras dos excessos do capitalismo. São fórmulas tecnocráticas e neocapitalistas, que não suprimem as bases da ordem econômica individualista, fundada no poder privado de domínio dos meios de produção e dos lucros respectivos.⁴⁰

A esse respeito, José Afonso da Silva nos chama a atenção para o fato de que assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da “justiça social”, não será tarefa fácil num sistema de base capitalista e, pois, essencialmente individualista. É que a justiça social só se realiza

37 Cf. *Commentaire sur les Lois anglaises*. Trad. par Compré, Paris: 1822, *apud* Arthur Machado Paupério, op., cit. p. 58.

38 Cf. José Afonso da Silva, op., cit. p. 658.

39 CAUPERS, João. *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição*. Coimbra: Almedina, 1985. p. 48.

40 Cf. *A ordem econômica nas Constituições brasileiras*. In: *Revista de Direito Público*, v. 19. jan.-mar., 1972, p. 59.

mediante *eqüitativa distribuição da riqueza*. Um regime de acumulação ou de concentração do capital⁴¹ e da renda nacional, que resulta da apropriação privada dos meios de produção, não propicia efetiva justiça social, porque nele sempre se manifesta grande diversidade de classe social, com amplas camadas de população carente ao lado de minoria afortunada.⁴²

Na opinião de Pierre Duclos, um regime de *justiça social* será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais, de viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria.⁴³

No sistema anterior, a promessa constitucional de realização da justiça social não se efetivara na prática. A Constituição de 1988 é ainda mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica (a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e pessoais e a busca do pleno emprego) que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se (se é que isso seja possível).⁴⁴

Na realidade, hoje, a transformação do Estado é exigida sobretudo pelo gigantesco fenômeno econômico da *justiça social*, que aqui procuramos ilustrar. Mas, como diz Orio Giacchi, não se trata de um simples fenômeno econômico por assim dizer *natural*, em grande parte ele se deve também a razões extra-econômicas e sobretudo a razões de *moral social*. O Estado se sente responsável pelo fato de que liberdade e igualdade dos indivíduos e das comunidades compreendidas na sociedade por ele organizada sejam *uma real e substancial liberdade e uma verdadeira igualdade, através da eliminação da miséria, da ignorância, da excessiva desigualdade entre indivíduos, classes e regiões*.⁴⁵

Apesar de, por vezes, se encontrarem, não devemos confundir *justiça social* com *sociedade justa*. A *justiça social* é expressão originariamente criada pelos economistas, que une a moral à distribuição das riquezas, em conseqüência do que resulta ser a miséria imoral. A *sociedade justa* repousa sobre pressupostos jurídicos, alicerçados no

41 A *concentração do capital* é o processo pelo qual capitalistas individualmente acumulam, de forma a aumentar, a quantidade de capital controlada por cada um isoladamente, isso possibilita uma escala de produção maior. A *centralização do capital* é o processo que implica a reunião de capitais já existentes; esse processo difere do primeiro pelo fato de pressupor apenas uma modificação na distribuição do capital já existente e em atividade.

42 Cf. op., cit. p. 658-659.

43 Cf. *L'Evolution des Rapports Politiques depuis 1750*. Paris: P.U.F., 1950, p. 149.

44 Cf. José Afonso da Silva, op., cit. p. 659.

45 Cf. *L'Intervento dello Stato nell'Attività Economica*. In: *Il Diritto dell'Economia*. v. 13. nº 4, Milano, 1967. p. 397-421, apud João Bosco Leopoldino da Fonseca, op., cit. p. 83-rodapé.

Direito Natural, que consideram o homem como o centro de seu estudo e desenvolvimento, nele reconhecendo os direitos milenares de que é repositório, a dignidade a que faz jus e o respeito que deve merecer. Por sinal, devemos lembrar que os pressupostos naturais da *sociedade justa* são direito à vida, direito à liberdade, direito à alimentação, direito à habitação, direito à educação, direito ao trabalho e lazer, direito à eleição e direito à segurança. A preservação do meio ambiente é indispensável à sobrevivência do homem, razão pela qual se inclui também entre os pressupostos de uma *sociedade justa*.⁴⁶

Lembra Paul Hugon que o sentimento do justo e depois a noção do justo transcendem o campo jurídico, sobretudo no século XIX, quando do surto da industrialização, para impregnar o espírito dos economistas durante o século passado. E é assim que nasceu a expressão “justiça social”, adotada pelos economistas, que consideram a ciência econômica como tendo por objetivo descrever os fenômenos referentes à distribuição das riquezas de acordo com critérios morais. O relacionamento riqueza-moral torna-se muitíssimo importante e serve para caracterizar a miséria como imoral.⁴⁷ O termo “justiça social” foi, aos poucos, conquistando aceitação universal e, já em 28.6.1919, lia-se no Preâmbulo do Tratado de Versalhes, na sua Parte XIII, o seguinte: “...considerando que a Sociedade das Nações tem por fim estabelecer a paz universal, e que a paz não pode ser fundada senão na base da justiça social; considerando que existem condições de trabalho que implicam, para um grande número de pessoas, a injustiça, a miséria e as privações, provocando tal descontentamento, que a paz e a harmonia universais são postas em perigo...”⁴⁸ Por outro lado, coube ao Cardeal Mercier introduzir a expressão “justiça social” no vocabulário canônico, assim a ela se referindo especificamente: “Ao lado da justiça comutativa que regula os contratos, da justiça distributiva que regula os encargos e as vantagens sociais, importa dar o seu lugar à justiça social ou legal que vela pelo bem comum e da qual a autoridade é gerente e a que todo indivíduo membro do corpo social é obrigado a servir e corroborar”.⁴⁹ Por sinal, a encíclica *Quadragesimo Anno*,⁵⁰ de Pio XI, sofreu grande influência do pensamento do Cardeal Mercier, uma vez que desenvolveu, de forma mais explícita, o tema

46 MARINHO, Inezil Penna. *Justiça Social e Sociedade Justa*. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal*, nº 11, p. 192-199, 1984.

47 Cf. *História das doutrinas econômicas*. 13. ed. São Paulo, Atlas, 1973, p. 156.

48 Cf. G. Scelle, *L'Organisation Internationale du Travail et le B.I.T.*. Paris: 1930. p. 32 e 310, *apud* Inezil Penna Marinho, op., cit. p. 195.

49 MORAES FILHO, Evaristo de. *Justiça social e Direito do Trabalho*. Florianópolis, Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Santa Catarina, 1982, p. 16-17.

50 A Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, foi anterior a Encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI. As Encíclicas posteriores, até o advento do Papa João Paulo II, foram: *Divini Redemptoris*, de Pio XI; *Mater et Magistra*, de João XXIII; *Populorum Progressio*, de Paulo VI, acrescentando-se-lhe a *Octogesima Adveniens*, Carta Apostólica também de Paulo VI.

“justiça social”, que acabou incorporando-se à doutrina social da Igreja Católica, como o demonstraram as encíclicas subseqüentes.⁵¹

Uma vez incorporada a expressão à doutrina social da Igreja e conceituados os seus princípios e fundamentos, são estes incluídos na Constituição brasileira de 1934, cujo art. 151 admitia uma ordem econômica a par da ordem jurídica. Segundo aquela Carta, a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilitasse a todos existência digna. Dentro desses limites era garantida a liberdade econômica. Coube, no entanto, à Constituição brasileira de 1946 utilizar, pela primeira vez, em texto constitucional, a expressão “justiça social”. Dizia o seu art. 145 que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”. Já a Constituição brasileira de 1967 desenvolveu a idéia de justiça social no seu art. 157. Inclusive, vale lembrar que, em 30.1.1964, Haroldo Valadão apresentou ao Ministério da Justiça o seu “Anteprojeto de Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas”, para substituir a “Lei de Introdução ao Código Civil” (Decreto-Lei nº 4.657, de 4.9.1942), cujo art. 9º dizia que “a aplicação das normas jurídicas se fará sob a inspiração do bem comum, da justiça social e da eqüidade”. Por esse dispositivo, a justiça social passaria a integrar a ordem jurídica.⁵²

Destaca Leo Huberman que a *justiça social* pretende corrigir as grandes distorções ocorridas numa sociedade, diminuindo as distâncias e diferenças entre as diversas classes, que a constituem, favorecendo os mais humildes. Evitar que os ricos se tornem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres; oferecer idênticas oportunidades a todos; perseguir a igualdade de direitos entre os cidadãos; abolir os privilégios de alguns; pregar a fraternidade e a solidariedade humanas; assegurar remuneração condigna ao trabalho, evitando a sua espoliação pelo capital; distribuir eqüitativa e proporcionalmente os favores e riquezas do Estado, esses são alguns dos objetivos colimados pela *justiça social*.⁵³

Como lembra Inezil Penna Marinho, devemos considerar ainda que a expressão “justiça social” ficou impregnada de sabor político, quando ditadores (Vargas, no Brasil, e Perón, na Argentina) dela fizeram o seu instrumento, para, demagogicamente, inebriar o povo com promessas nas quais se alçavam como o seu supremo e único distribuidor. Em resumo, a *justiça social* encontra as suas origens e fundamentos nas

51 Cf. Inezil Penna Marinho, op., cit. p. 196.

52 VALADÃO, Haroldo. *Justiça social e interpretação*. Florianópolis, Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Santa Catarina, 1982. p. 11.

53 Cf. *História da riqueza do Homem*. 17. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 54.

doutrinas econômicas, enquanto a *sociedade justa* repousa seus alicerces na Teoria do Direito Justo, eminentemente jurídica.⁵⁴

Por outro lado, não se deve perder de vista que a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano são pólos opostos de uma tensão social. Eduardo Espínola nos chama a atenção para o fato de que a grande e secular oposição, a luta incessante entre o capital e o trabalho, esses dois fatores da produção econômica, que deveriam estar sempre unidos, numa combinação harmônica para o próprio interesse dos capitalistas e dos operários, têm sido a causa das maiores perturbações sociais, separando os dois aliados naturais em campos inimigos, numa hostilidade que nunca existiria se o egoísmo individual não fosse tão pronunciado na atividade humana. Sentiu-se desde logo a necessidade de intervir o Estado para amparar a parte mais fraca que, embora muito mais numerosa, se via submetida, pelas contingências da vida, ao domínio imperativo dos capitais.⁵⁵

Nesse terreno a progressão é contínua: a denominada legislação social se estende todos os dias; mas uma organização eficiente, capaz de atender às exigências de uma sã economia só se obterá, quando se coloquem lado a lado os dois fatores, num entendimento de cooperação sincera, com interesses homogêneos, embora oriundos de atividades heterogêneas. Assim, o princípio da justiça social vem justamente conciliar esses dois opostos, isto é, a justiça social culmina na conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. A ordem econômica deve, pois, ser organizada conforme o princípio da justiça social. Todavia pondera Eduardo Espínola que *a dificuldade está em conseguir a lei ordinária essa organização justa da qual resulta uma produção obtida pela ação harmônica de seus fatores e uma distribuição eqüitativa*.⁵⁶

Sobre a dificuldade de se conseguir uma organização justa, apontada por Eduardo Espínola, não podemos deixar de lado as ponderações de Roberto Campos, quando teceu comentários a respeito da justiça social. Menciona ele que se encontra perplexo ante o terrível encantamento da expressão *justiça social*, hoje obrigatória em nosso discurso político. Usam-na, entre outros, o político, o sociólogo, o antropólogo e o cardeal, com tal ar de superioridade moral, que Roberto Campos se acha o último dos miseráveis em não enxergar o significado dessa expressão. Esclarece ele que o princípio basilar do liberalismo (e também do capitalismo) é que a primeira propriedade do homem é o seu corpo, com as suas faculdades. E seu primeiro direito, o exercício dessas faculdades, até o ponto em que não prejudique o

54 Cf. op., cit. p. 197.

55 Cf. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*. V. 2. Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 579-580.

56 Cf. op., cit. v. 2. p. 580-581.

direito de terceiros. Na opinião de Roberto Campos, a expressão *justiça social* não faz sentido, porque não existe um *justiciador*, nem critérios objetivos de justa distribuição. *Numa sociedade de homens livres, muitos terão mais do que os outros pensam que eles merecem, e ninguém pensa que tem tudo o que merece.* A utopia da justiça distributiva só pode ser imposta autoritariamente, de modo a privar alguns do fruto de suas faculdades, para dar a outros. Dois problemas surgem: destrói-se a liberdade e diminui-se a eficiência global, pois esta vem precisamente do esforço de cada um de desenvolver ao máximo suas faculdades. Isso parece óbvio, mas o socialismo real levou 70 anos e matou 50 milhões de pessoas para perceber tal obviedade!⁵⁷

Já dizia Friedrich A. Hayek que “os indivíduos devem comportar-se da forma mais justa possível, mas os resultados para os indivíduos separados não serão nem os pretendidos nem os previstos por outros, de forma que as situações resultantes não podem ser chamadas nem justas nem injustas”. Daí conclui Hayek que a noção de *justiça social* deve ser substituída pelo conceito de normas justas de conduta. As regras do jogo é que devem ser justas; o resultado será sempre diferente, dependendo das faculdades e do esforço de cada um. Se *justiça social* significa igualizar os resultados, é uma mágica incoerente, um simples atavismo do discurso político, como dizia Hayek.⁵⁸ Se o significado é também frustrante, porque as famílias são diferentes, e a não ser que se queira destruir a organização familiar (como tentaram fazer stalinistas e maóistas na fase paranóica de suas revoluções), os indivíduos crescerão em condições desiguais. A única tarefa realista para os governos é procurar melhorar as oportunidades, ou antes, remover obstáculos para que os indivíduos exerçam ao máximo as faculdades que Deus lhes deu. Três tarefas parecem essenciais. A primeira é controlar a inflação, já que ela é um imposto antidemocrático (porque não votado) e especialmente cruel para os pobres. A segunda é remover obstáculos ao pleno uso das faculdades do cidadão. Isso exige a universalização da educação básica, saúde, justiça e segurança. Mesmo removidos esses dois obstáculos ao exercício das faculdades individuais, restarão desvalidos ou desequipados para o mercado de trabalho. Cabe, pois, ao Governo, no interesse de preservar a coesão social, garantir-lhes um mínimo vital. Isso deve ser feito, segundo Roberto Campos, por meios tão desburocratizados quanto possível, deixando-se aos indivíduos a responsabilidade de usá-lo para sua subsistência. Hayek fala na *rede de segurança* para os pobres e Milton Friedman no conceito de renda mínima ou imposto de renda negativo. Ambos advertem contra os perigos da complexa

57 Cf. A geléia filantrópica. *Revista Conjuntura Social*. Vol. 6, nº 5, maio 1995, Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, p. 13.

58 Cf. *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*. Cap. 5, 1978, *apud* Roberto Campos, op., cit. p. 13.

burocracia assistencialista dos Estados modernos, que acabam dando aos assistentes boa parcela dos recursos destinados aos assistidos.⁵⁹

Concordamos que a *justiça social* é bastante utópica, já que é impossível a sua realização integral. Todavia, a nosso ver, ela é válida como norma constitucional econômica programática, como rumo a ser seguido dentro do possível e da realidade emergente. Não queremos dizer com isto que a justiça social será implantada integral e definitivamente por força do ordenamento jurídico. Sua utilidade é afastar o quanto possível as camadas menos beneficiadas da população do estado de miserabilidade, não condizente com a dignidade humana. Para que isso seja efetivado certamente haverá que se adotar mecanismos afeitos à justiça distributiva. Dentro deste enfoque, não há como ofuscar a importância da existência de tais normas no texto constitucional. É melhor e mais seguro se ter pelo menos uma mera orientação constitucional moralmente válida do que não ter orientação nenhuma e deixar livre o legislador ordinário para escolher a forma de fazer justiça que bem entender.

3 A BUSCA DO PLENO EMPREGO

Numa economia de mercado, a população economicamente ativa compõe-se de três categorias: empregadores, empregados e trabalhadores autônomos. Para que uma pessoa possa ser considerada como integrada na *população economicamente ativa*, terá necessariamente de se enquadrar numa dessas três categorias. Os empregadores são aqueles que possuem recursos próprios ou emprestados (capital), que lhes permitem empregar outras pessoas. Os trabalhadores autônomos, às vezes, também possuem recursos, mas certa proporção deles oferece seus serviços sem dispor de mais que sua capacidade física e mental de prestá-los. Finalmente, os empregados não necessitam de recursos ou capital, mas apenas que algum empregador queira contratá-los. Tanto os trabalhadores autônomos como os empregados vendem seus serviços. Os primeiros, no entanto, vendem esses serviços diretamente aos usuários, ao passo que os empregados os vendem para seus patrões. Devemos ressaltar que, como a propriedade do capital está restrita em geral a reduzida parcela da sociedade, a grande maioria das pessoas aptas a trabalhar se enquadra na *divisão do trabalho* como empregados ou trabalhadores autônomos. Já o nível de emprego consiste na proporção entre aqueles que podem e desejam trabalhar e os que efetivamente o conseguem, seja como empregador, empregado ou trabalhador autônomo.⁶⁰ Os que não o conseguem são *desempregados*. Assim, a nosso ver, *emprego pleno* é, nada mais nada menos que a inexistência de desempregados. Portanto, *emprego pleno é uma situação*

59 Cf. op., cit. p. 14.

60 Cf. Enciclopédia Abril. v. 4. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1971, verbete *Emprego*, p. 219-220.

fictícia, uma vez que, por mais próspera que seja, uma sociedade sempre terá algum desemprego, por menor que seja. Inclusive, a esse respeito devemos acrescentar que, além de sempre existir, pelo menos algum desemprego, ainda ocorre a situação no sentido de que nem sempre a pessoa consegue aproveitar todo seu tempo disponível produtivamente. Por exemplo, na agricultura, a “estação morta” entre o fim da colheita e o início do preparo da terra constitui um período em que grande parte da força de trabalho permanece ociosa. As pessoas que, desta maneira, só conseguem trabalhar durante uma parte de seu tempo disponível são *subempregados*. Outra forma de desperdício da força de trabalho consiste no emprego de um número de pessoas maior que o realmente necessário para realizar determinada tarefa. Isso pode acontecer, por exemplo, em pequenas propriedades agrícolas, cuja extensão não permite ocupar todos os membros aptos das famílias proprietárias que, no entanto, dividem entre si o pouco trabalho disponível. Outro exemplo é a multiplicação da economia informal (pequenos estabelecimentos varejistas ou de vendedores ambulantes), que disputam uma freguesia que poderia ser perfeitamente atendida por um número menor de pessoas. Trabalhadores excedentes, cuja atividade é dispensável, são chamados de *desempregados disfarçados*. Assim, pois, o *emprego pleno só deve ser entendido como um ideal*, que na realidade é inatingível. Se o emprego pleno só pode ser entendido como ideal, a sua presença no texto constitucional adota a modalidade de norma econômica de conteúdo programático, cuja plena eficácia é uma verdadeira utopia. A sua existência é válida como uma orientação no sentido de o legislador ordinário procurar oferecer, através dos mecanismos legais, o maior número possível de vagas nas indústrias, no comércio, na agricultura, etc. para a população ativa.

As pessoas que têm condições físicas e mentais, bem como vontade de se enquadrar na divisão do trabalho constituem a *oferta de força de trabalho*. Na medida em que se dá o desenvolvimento, observa-se uma diminuição da parte da população que constitui a força de trabalho. Isto se deve à entrada mais tardia na força de trabalho, devido ao crescente número de jovens que estudam e que permanecem por períodos cada vez mais longos no sistema escolar. Por outro lado, a saída da força de trabalho tende a se dar cada vez mais cedo, na medida em que a possibilidade de se aposentar se apresenta a uma proporção cada vez maior de trabalhadores. Há também a tendência de se reduzir a idade da aposentadoria, a qual é reforçada pela resistência das empresas a empregar pessoas idosas. Outra questão que vem influenciando na força de trabalho diz respeito a mudanças culturais profundas, que não mais restringem a mulher aos tradicionais papéis femininos de esposa e mãe e têm por consequência abrir novos campos de atividade ao trabalho feminino.⁶¹

61 Cf. Enciclopédia Abril. v. 4. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1971, verbete *Emprego*, p. 220.

A *procura de força de trabalho* resulta da demanda por bens e serviços e do volume de mão-de-obra necessário para produzi-los. Em curto prazo, dada a capacidade de produção instalada nas fábricas, fazendas, linhas de transporte, casas de comércio, etc., o volume de emprego é uma função do grau em que esta capacidade é utilizada, o que depende, por sua vez, da existência de uma procura capacitada a pagar e disposta a comprar mercadorias assim produzidas. Se esta procura for relativamente pequena, uma parte da capacidade instalada ficará ociosa e uma parte da força de trabalho permanecerá desempregada.⁶² Para evitar que isso aconteça, o poder público geralmente adota determinadas medidas para elevar a procura de mercadorias, de modo a conduzir a economia a uma situação próxima à ideal de *emprego pleno*, na qual todos os que têm aptidão e desejo de trabalhar efetivamente possam fazê-lo.

A *modernização tecnológica e das novas técnicas de gerência* também são fatores que produzem desemprego, independente do aumento ou da diminuição da produção. O Brasil, por sinal, na atualidade, passa por essa situação, ou seja, está sendo afetado pelo problema estrutural do corte de postos de trabalho nas empresas privadas. Assegura a economista Maria Cecília Prates, da Fundação Getúlio Vargas, que este processo, decorrente da modernização tecnológica e das novas técnicas de gerência, fez com que a ocupação de mão-de-obra na indústria, em 1994, fosse 26% inferior à de 1989. Entretanto, o Produto Interno Bruto – PIB industrial do país nesses dois anos foi praticamente o mesmo. A perda do mercado de trabalho, nesse caso, não pode ser creditada a problemas conjunturais: esses postos foram definitivamente eliminados pelas novas técnicas de gestão. No caso, *o desemprego é maior para os trabalhadores não qualificados*. Explica Maria Cecília Prates que, para esses trabalhadores, a opção tem sido migrar da indústria, onde há mais cortes, para os setores de serviços e comércio. São, na maior parte das vezes, empregos de pior qualidade, uma vez que se revestem de informalidade.⁶³

Merece ainda comentários o fato de que, quando se tenta recensear os desempregados, a tendência é interpretar a busca de trabalho como a única prova aceitável de que a pessoa deseja trabalhar. Mas este procedimento leva a subestimar o verdadeiro número de desempregados, pois muitos desistem de procurar trabalho após tentar infrutiferamente por algum tempo e são eliminados, pelas estatísticas, da força de trabalho. Eles constituem, assim, o *desempregado oculto*.⁶⁴ Por outro lado, devemos lembrar o assustador aumento da economia informal, ou seja, multiplicação de pequenos estabelecimentos varejistas ou de vendedores ambulantes (aí incluído o camelô). De forma que, numa economia de mercado, o volume de emprego não

62 *Id. loc. cit.*

63 Cf. *Modernização prevê corte de empregos*, jornal *O Globo*, 8 out. 1995, *Caderno Economia*, p. 61.

64 *Ibid.* p. 221.

precisa corresponder à oferta de força de trabalho. Como dissemos, é normal que certa proporção desta permaneça desempregada. O ônus econômico e social representado pelo aproveitamento inadequado dos recursos humanos tem levado muitos países a adotar medidas de planejamento com o objetivo de reduzi-lo. *Nos países em desenvolvimento, o súbito deslocamento de grandes massas humanas das zonas rurais para as cidades tem agravado o problema do desemprego urbano, que, na maior parte das vezes, assume a forma de economia informal.* É um problema enfrentado pelos planejadores, para o qual, como é sabido, ainda não há soluções seguras.⁶⁵ O Brasil é um país em desenvolvimento e sofre com o problema crônico do desemprego nos centros urbanos. E isto ocorre a tal ponto, que o legislador constituinte resolveu inserir a busca do pleno emprego entre os princípios da ordem econômica.

Por falar em economia informal, há que se destacar o fato de o índice de pessoas trabalhando na completa informalidade, sem carteira assinada ou qualquer outro vínculo legal, chegava a 48% dos empregos em serviços e comércio, em 1994. Na indústria, o índice é de 20%. O tamanho do problema varia de cidade para cidade. Nas grandes regiões metropolitanas do Nordeste, como Salvador e Recife, mais da metade dos empregos são informais. Em São Paulo, onde está o menor índice de informalidade (40,8%), o padrão salarial é o mais alto do país. Um operário paulista com segundo grau completo ganha, em média, salário 64,02% maior que o mesmo operário ganharia no Rio de Janeiro.⁶⁶

Devemos ressaltar ainda que se o desemprego é um problema social sério, o pleno emprego, por sua vez, também não deixa de causar problemas. Além do déficit orçamentário, o pleno emprego parece ser uma das causas dos movimentos inflacionários, assim entenderam os construtores da *teoria do emprego pleno*. Por exemplo, em dada comunidade econômica, todos os operários estão contratados. Se alguém planeja abrir mais uma fábrica, terá que buscar assalariados recrutando-os das atividades existentes, acenando-lhes com ofertas mais vantajosas. Começa a competição pela mão-de-obra, que determinará a alta de salários. As fábricas já organizadas terão de restringir sua mão-de-obra, passando a pagar mais altas remunerações pela força do trabalho. No total, a força de trabalho aplicada nas diversas atividades continua sendo a mesma; e, admitindo-se que todos os demais fatores continuem como até então, o nível geral da produção, com preços de custo mais altos, permanece praticamente o mesmo. Se aplicarmos o raciocínio aos demais fatores produtivos, que admitimos plenamente ocupados, qualquer tentativa para criar

65 Id, loc. cit.

66 PRATES, Maria Cecília. Modernização prevê corte de empregos, jornal *O Globo*, 8 out. 1995. *Caderno Economia*, p. 61.

novos centros produtivos implicaria o mesmo resultado: a subida de preços dos fatores comparados sem que a produção, observada na sua totalidade, tivesse logrado qualquer aumento. Assim, pois, verifica-se que, quando a conjuntura econômica se encaminha no sentido da prosperidade, a ocupação dos fatores produtivos cresce, inclusive o nível de emprego, todavia o perigo daquela situação se esboça. Deve-se, porém, levar em consideração a complementaridade dos fatores. Os recursos que não se encontram aplicados são de várias ordens. Às vezes, um fator de produção exige, ao ser aplicado, a conjugação com outro, que lhe é complementar, tecnicamente, para a produção que se tem em vista. Se não são complementares, poderá ficar disponível, enquanto se atinge a situação de emprego pleno. Falou-se então em *pontos de estrangulamento* na economia (*bottle necks*). Não se trata de reservas, mas de desajustamentos do sistema, que permite fatores ociosos. No avançar para o auge, no ciclo da prosperidade, é que se torna mais possível deflagarem as tendências inflacionistas.⁶⁷

A *busca do pleno emprego* é, como se afigura, um princípio diretivo da economia. Ele se opõe evidentemente às políticas recessivas, uma vez que elas trazem o desemprego. Como princípio constitucional, a busca do pleno emprego já encontrava-se inserida entre os princípios fixados pelo art. 160 da Constituição de 1969, como *expansão das oportunidades de emprego produtivo*.

Para José Afonso da Silva, *pleno emprego é expressão abrangente da utilização ao máximo grau de todos os recursos produtivos*. Mas aparece, no art. 170, inciso VIII, da Constituição de 1988, especialmente no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. Trata-se do *pleno emprego da força de trabalho capaz*. Ele se harmoniza, assim, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano. Isso impede que o princípio seja considerado apenas como mera busca quantitativa em que a economia absorva a força de trabalho disponível como o consumo absorve mercadorias. Deseja-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de *principal fator de produção* e participe do produto da riqueza e da renda em *proporção* de sua posição na ordem econômica.⁶⁸ Da mesma forma, na opinião de João Bosco Leopoldino da Fonseca, a bem da verdade, a preocupação do legislador constituinte se centra na ênfase do desenvolvimento, bem como na garantia de aproveitamento adequado de todas as potencialidades do país dentro do princípio da eficiência.⁶⁹

67 Cf. Enciclopédia Delta Larousse. v. 5 título *Economia política*, verbete *Interpretações modernas*, 2. ed. tradução da Encyclopédie Larousse Méthodique, organizada por Paul Augé, Rio de Janeiro: Delta, 1967, p. 2.290.

68 Cf. op., cit. p. 665-666.

69 Cf. op. cit. p. 86-87.

4 A BUSCA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Quanto à *redução das desigualdades sociais*, devemos destacar que uma *sociedade justa* caracteriza-se por estar estruturada para assegurar a cada membro o mínimo de que ele carece, individual e socialmente, não apenas para sobreviver, mas para viver condignamente. Como citamos antes, Inezil Penna Marinho esclarece que os pressupostos de uma sociedade justa resumem-se no direito à vida, no direito à liberdade, no direito à alimentação, no direito à habitação, no direito à educação, no direito ao trabalho e ao lazer, no direito à eleição e no direito à segurança. Além desses pressupostos, a preservação do meio ambiente é indispensável à sobrevivência do homem, razão pela qual também se inclui entre os pressupostos de uma sociedade justa.⁷⁰ Assim, a nosso ver, *não há sociedade justa quando entre os seus objetivos não estão os esforços para reduzir as desigualdades sociais*.

O fenômeno da formação, no interior de uma sociedade, de estratificações, parece ser um fenômeno inerente a todas as sociedades humanas. Parece mesmo ser uma de suas características essenciais, como expressão, numa escala social, de uma exigência profunda da personalidade individual. É sabido que a sociedade, no mundo greco-romano, se estratificou em camadas que correspondem melhor ao que chamamos hoje castas do que ao que chamamos classes. As castas, com efeito, são camadas superpostas, praticamente impermeáveis, de tal maneira que quem nasce plebeu não pode aspirar a vir a ser nobre. As desigualdades sociais em tal estrutura dificilmente podem ser reduzidas. Tal era de fato a situação na Grécia e em Roma, salvo no declínio do Império Romano, quando profundas modificações históricas desarticularam a rigidez das estruturas sociais e permitiram um rápido processo de metabolismo social, do que se aproveitaram aventureiros de todo o mundo para ascender inclusive no trono imperial.⁷¹

Para a maioria dos marxistas ortodoxos, o que define a classe social não é o nível de riqueza ou de renda, mas a identidade de função desempenhada no processo econômico. Diversos indivíduos pertencem a diversas classes, conforme as diversas funções que desempenham no processo produtivo, por outras palavras, conforme o trabalho que executam. Segundo eles, é o tipo de trabalho ou de relações que o homem mantém com a natureza, que determina seu nível de vida, sua consciência, ideologia, cultura e atitude política.⁷²

Modernamente, as classes sociais são grupos particulares, de fato, e à distância (o contato dos membros não é o que constitui as

70 Cf. op., cit. pp. 198-199.

71 ÁVILA, Fernando Bastos de. *Introdução à sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1973, p. 281-282.

72 Cf. Fernando Bastos de Ávila, op., cit. p. 284.

classes), caracterizados por sua suprafuncionalidade (implicam o seu dinamismo próprio uma constante aspiração ao poder absoluto), sua tendência a uma estruturação extrema, sua resistência à penetração pela sociedade global e sua incompatibilidade radical com as outras classes.⁷³ Toda sociedade revela um grande número de estratificação ou classes. Todavia é clássico agrupar estas inúmeras estratificações em três grandes níveis distintos: *classe alta*, *classe média* e *classe inferior*.⁷⁴

A *classe alta* é constituída em geral de proprietários ou de pessoas cuja principal fonte de renda é a remuneração do próprio capital. Não vive na dependência imediata da remuneração de seu trabalho. Revela um orgulho de classes. É constituída, em geral, de pessoas mais reacionárias, isto é, avessas a inovações, principalmente violentas mesmo se para evitá-las for preciso aceitar concessões menos decorosas. Defende a permanência do *status quo*, da situação atual, porque é nela que se radicam todos os seus interesses. Devido a todas as suas características, é uma classe mais fechada, menos permeável. Guarda preconceitos mais fortes contra os elementos de classes inferiores.⁷⁵

A *classe média*, que corresponde melhor ao conceito de burguesia, é constituída por pessoas cuja principal fonte de renda é o próprio trabalho ou profissão, mas que dispõe também de reservas, depósitos bancários, títulos ou ações, para enfrentar os imprevistos. Não se ocupa de trabalho manual ou braçal, mas geralmente em profissões liberais, ensino, funcionalismo, comércio, etc. É a classe conservadora que aborrece também as transformações e revoluções. Exerce uma função estabilizadora na sociedade, principalmente porque, pelas suas camadas superiores, tem compromissos com a classe alta, e, pelas suas camadas mais baixas, tem compromissos com a classe inferior. É a grande criadora, conservadora e transmissora do patrimônio cultural de um povo, porque a classe inferior, absorvida pelas tarefas imediatas da mera subsistência, apenas emerge para os valores culturais e a classe alta, por seu lado, é mais universalista e cosmopolita em sua cultura e menos ligada as tradições nacionais. É uma classe inorganizada, devido à grande divergência de interesses dos grupos que a compõem. Enquanto as classes inferior e superior são solidamente coesas em ordem, corporações ou sindicatos, para defesa de seus interesses, a classe média, em geral, não se organiza, é mais individualista. A classe média é a grande financiadora de um sadio desenvolvimento econômico, à base da poupança particular. O desenvolvimento só pode ser garantido de modo estável, ou pelo aumento da produtividade, ou pela retração do consumo, como fator de acumulação de capital. Em vista disso, a classe

73 GURVITCH, G. *La Vocation actuelle et la Sociologie*. Paris: P. U. F., 1950, p. 338 e segs.

74 GURVITCH, G. *Groupements particuliers et classes sociales*. In: *Traité de Sociologie*. Paris: P. U. F., 1958, p. 202.

75 Cf. Fernando Bastos de Ávila, op., cit. p. 298.

média, com modesto poder aquisitivo, desejosa sempre de melhores dias para sua posteridade, sem pretensões suntuárias, é a única realmente capaz desta retração do consumo, dotada de hábitos de poupança, ao menos numa economia não corroída pela inflação crônica.⁷⁶

A *classe inferior* é constituída por aqueles que não dispõem de outras rendas, além da remuneração do seu trabalho. Vivem do trabalho de suas mãos, do esforço de seus braços. Não dispõem de economias, afóra a poupança compulsória, coletiva e de aplicação limitada, dos organismos de previdência e seguridade social, onde existem. É a classe proletária, assim chamada, no Direito romano, para indicar aqueles cuja única riqueza a declarar no censo era a prole. Possui também uma religiosidade sem estrutura racional. Caracteriza-se, enfim, por uma correção um tanto fatalista da vida e de uma aceitação passiva de sua condição. Esta, porém, pode transfigurar-se num verdadeiro titanismo revolucionário, a partir do momento em que a classe intui coletivamente sua força, suas aspirações comuns e os contrastes sociais.⁷⁷

Visto isso, podemos afirmar que entre essas estratificações de uma sociedade existem visíveis desigualdades, que, por vezes, são extremamente profundas, ao ponto de à classe inferior ser relegada apenas a mera sobrevivência. Assim, entendemos por “*reduzir desigualdades sociais*” como *diminuir a diferença entre o padrão de vida de uma classe e o padrão de vida de outra classe*. Isto pode ser tentado por um caminho ascendente ou por um caminho descendente. Através do caminho ascendente procura-se elevar o padrão de vida das classes mais inferiores, aproximando-as das classes mais superiores (nivelamento superior). Pelo caminho descendente as desigualdades são reduzidas, geralmente pela imposição da diminuição do padrão de vida das classes mais superiores, aproximando-as das classes mais inferiores (nivelamento inferior). Um bom exemplo do primeiro caso é a melhor distribuição de renda para a população e o enriquecimento de uma nação. Os países comunistas servem como boa ilustração para o segundo caso.

Tratando-se de um sistema capitalista, parece-nos que a intenção do legislador constituinte brasileiro, ao elevar a redução das desigualdades sociais a princípio da ordem econômica, *é de orientar a intervenção do Estado na economia no sentido de melhor distribuir a riqueza ou renda nacional, para se proporcionar um aumento no nível de vida, de consciência, de educação e de cultura das camadas inferiores da população, assegurando a cada membro o mínimo de que ele carece, individual e socialmente, para viver condignamente*. Tanto é que, conforme observa João Bosco Leopoldino da Fonseca, também este princípio da ordem econômica e financeira está em sintonia com os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição de 1988, que

76 Cf. Fernando Bastos de Ávila, op., cit. p. 299-300.

77 Cf. Fernando Bastos de Ávila, op., cit. p. 300-301.

preconiza a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como ainda a promoção do bem de todos, dentro de um quadro de garantia do desenvolvimento de âmbito nacional.⁷⁸ Todavia, a redução das desigualdades sociais constitui típica norma econômica programática, inclusive de difícil efetivação, porém válida como orientação para o legislador ordinário sempre buscar diminuir as profundas diferenças de padrão de vida em que estão mergulhadas as diversas classes sociais.

5 CONCLUSÃO

Vimos que, não raras vezes, se prega a inutilidade das normas constitucionais programáticas, uma vez que, na realidade, na maior parte das vezes, não conseguimos se firmarem como normas plenamente eficazes, muito menos como verdadeiras diretrizes que efetivamente serão seguidas pelos legisladores. Quando o centro da discussão compreende as *normas constitucionais econômicas programáticas*, o questionamento da sua utilidade é muito maior, principalmente porque, ao se adotar medidas concretas envolvendo diretamente o fenômeno econômico, não é possível se admitir irrestritamente o *princípio da generalidade da lei*. Em outras palavras, se é difícil aplicar integralmente as orientações traçadas pelas normas programáticas de um modo geral, esta dificuldade aumenta muito quando estas normas incidirem sobre o fenômeno econômico, que se caracteriza pela sua constante evolução e pela contínua mobilidade.

Todavia, apesar de as normas constitucionais econômicas programáticas não criarem, desde logo, *direitos subjetivos* e terem *eficácia reduzida*, já que sua efetivação depende de prévia construção de estruturas de sustentação, de circunstâncias políticas favoráveis e, até mesmo, da existência de recursos governamentais e privados disponíveis, defendemos a sua existência no texto constitucional, em virtude de sua utilidade como orientação para a elaboração da legislação econômica (abrangendo, além das leis, decretos e medidas provisórias, também as portarias, circulares e outros instrumentos normativos) e das normas não governamentais, originadas de contratos entre empresas, das convenções coletivas, dos contratos tipo e das condições gerais dos contratos de fornecimento, dos contratos trilaterais (governo, empresas e sindicatos), para condução da política econômica, ser notória e sua intervenção no processo de normatização ser fundamental.

Assim, pois, podemos dizer que *as normas constitucionais econômicas programáticas constituem um compromisso, a nível constitucional, do qual germinam princípios a serem cumpridos não apenas na elaboração da legislação econômica mas também na elaboração das normas não governamentais, visando à realização dos fins sociais do Estado.*

78 Cf. op., cit. p. 86.

Ainda quanto à utilidade prática das normas constitucionais econômicas programáticas, somos forçados a concordar que algumas dessas normas, mais que outras, caem inapelavelmente no campo da utopia. Daí, inclusive, o ceticismo na sua concretização. Todavia, como dito, a nossa opinião é no sentido de que, mesmo se tendo que, em consequência, manipular a utopia, *é melhor e mais seguro se ter pelo menos uma mera orientação constitucional moralmente válida do que não ter orientação alguma e deixar livre o legislador ordinário, provisório ou complementar para escolher a forma de fazer justiça que bem entender*. Ao longo deste trabalho, citamos o caso das normas constitucionais econômicas programáticas relativas à justiça social, à busca do pleno emprego e à redução das desigualdades sociais para bem ilustrar esta afirmação.

No caso da *justiça social*, entendemos que ela é bastante utópica. Mas, mesmo assim, é válida como norma programática, como rumo a ser seguido dentro do possível e da realidade emergente. O *pleno emprego*, da mesma forma, só deve ser entendido como um ideal, já que é, a bem da verdade, inatingível. Mas, também neste caso, a sua existência no texto constitucional é válida como uma orientação no sentido de o legislador ordinário, provisório ou complementar procurar oferecer, através dos mecanismos ao seu dispor, o maior número possível de vagas nas indústrias, no comércio, na agricultura, etc., para a população ativa. Por fim, a *busca da redução das desigualdades sociais* também carrega em si a qualificação de utópica, já que a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a diminuição entre o padrão de vida de uma classe e o padrão de vida de outra classe são objetivos de difícil ou, até mesmo, impossível efetivação. Mas também aqui a sua existência no texto constitucional é válida para orientar a intervenção do Estado na economia no sentido de melhor distribuir a riqueza ou renda nacional, para se proporcionar um aumento no nível de vida, de consciência, de educação e de cultura das camadas inferiores da população, assegurando a cada membro o mínimo do que ele carece, individual e socialmente, para viver condignamente.

Aliás, ousamos a ir mais longe ainda. Além de serem fundamental no processo de elaboração da legislação econômica e das normas não governamentais, as normas constitucionais econômicas programáticas, em seu conjunto, a nosso ver, constituem um reflexo da vocação histórica de uma nação; é justamente através delas que uma nação cumprirá o seu próprio destino. Elas orientam e moldam a situação econômica coletiva da vida humana, por isso mesmo constituem umas das principais linhas da face de um povo. Na atual fase da história do mundo, tão diferenciada entre as nações desenvolvidas e as nações subdesenvolvidas, a intervenção do Estado na economia, ora intensa e ora mínima, é um fenômeno típico. Cumpre-lhe, pois, principalmente através das normas constitucionais econômicas programáticas orientar as condições e elementos contratuais, a disposição dos bens, das limitações individuais, etc., bem como intervir

na economia em nome da função social da propriedade, da justiça social, do pleno emprego, da redução das desigualdades sociais e outros compromissos firmados pelos constituintes. Dentro deste enfoque, não há como não se destacar a importância das normas programáticas no contexto legislativo de um país.

Para uma leitura complementar das questões aqui tratadas, recomendamos nossa obra *A Ordem Constitucional Econômica*, publicada em 1996.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Antonio de. Reforma constitucional: ordem econômica deve ser mantida. *Jornal do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, nº 42, 1995.

ÁVILA, Fernando Bastos de. *Introdução à sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1973.

BARBOSA, Rui. Parecer, Ação Cível Ordinária nº 766. In: *Obras Completas*. Rio de Janeiro: MEC, 1964, v. XLII, tomo I.

CAMPOS, Roberto. A geléia filantrópica. *Revista Conjuntura Social*. v. 6, nº 5, maio 1995, Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, p. 13.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1983.

CAUPERS, João. *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e a Constituição*. Coimbra: Almedina, 1985.

DUCLOS, Pierre. *L'évolution des Rapports Politiques depuis 1750*. Paris: P.U.F., 1950.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. v. 2. 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontémoing, 1930.

ENCICLOPÉDIA ABRIL. v. 4. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1971, verbete *Emprego*.

ENCICLOPÉDIA DELTA LAROUSSE. v. 5. título *Economia política*, verbete *Interpretações modernas*, 2. ed. tradução da Encyclopédie Larousse Méthodique, organizada por Paul Augé, Rio de Janeiro: Delta, 1967.

ESPÍNOLA, Eduardo. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*. v. 2. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1952.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

GURVITCH, G. *La Vocation actuelle et la Sociologie*. Paris: P. U. F., 1950.

_____. Groupements particuliers et classes sociales. In: *Traité de Sociologie*. Paris: P. U. F., 1958.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do Homem*. 17. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1973.

LEÃO XIII. *Encíclica Rer um Novarum*. 1891. In: *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo: LTr, 1972.

MARINHO, Inezil Penna. Justiça Social e Sociedade Justa. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal*, nº 11, 1984, p. 192-199.

MARINHO, Josaphat. A ordem econômica nas Constituições brasileiras. *Revista de Direito Público*, v. 19. jan.-mar., 1972.

MARITAIN, Jacques. *Trois Réformateurs*. Paris: Plon, 1925.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, 57/58, ano XIV, jan. - jun., 1981.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. T. I, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MOGANO, Octávio Bueno; MALLETT, Estevão. *O Direito do Trabalho na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MORAES FILHO, Evaristo de. *Justiça social e Direito do Trabalho*. Florianópolis: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Santa Catarina, 1982.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*: de acordo com a constituição de 1988. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NATOLI, Ugo. *Limiti Costituzionali dell'Autonomia Privada nel Rapporto di Lavoro*. Milano: Giuffrè, 1952.

- PAULO II, João. *Carta Encíclica Centesimus Annus*. São Paulo: Edições Paulinas, 1991.
- PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Introdução à ciência do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.
- PRATES, Maria Cecília. Modernização prevê corte de empregos. *Jornal O Globo*, Caderno Economia, p. 61, 8 out. 1995.
- REALE, Miguel. *Aplicações da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1978.
- SILVA, Américo Luis Martins da. *A Ordem Constitucional Econômica*, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- TONIOLO, Giuseppe. *Scritti Scelti*. Milano: Vita e Pensiero, 1921.
- TRÓCOLI, Antônio. Influência de la Economía en el Derecho. In: *Derecho Privado Económico*. La Plata: Platense, 1970, p. 5.
- VALADÃO, Haroldo. *Justiça social e interpretação*. Florianópolis: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Santa Catarina, 1982.

