

A BUSCA DO PLENO EMPREGO COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA: ENTRE O SER E O DEVER SER

THE SEARCH FOR FULL EMPLOYMENT AS A PRINCIPLE OF THE ECONOMIC ORDER: BETWEEN THE BE AND THE OUGHT TO BE

Ricardo Alves de Lima*

RESUMO: O presente trabalho investiga o sentido atual da busca do pleno emprego, princípio da ordem econômica na Constituição Federal de 1988, e a sua efetividade. Consideram-se, nessa investigação, as características estruturais da economia brasileira, e sua origem vocacionada para a concentração da grande propriedade de terras e, em momento posterior, para a concentração de capitais nas posses de uma ínfima parcela da população. Essa característica faz repensar o sentido de pleno emprego entre o *ser* e o *dever ser*, ou entre o total aproveitamento e a alienação.

PALAVRAS-CHAVE: Ordem econômica constitucional. Pleno emprego. Efetividade.

ABSTRACT: *The present work, in the scope of Estate and development discipline, investigates the current meaning of full job search, principle of the economic order in Federal Constitution of 1988, and its effectiveness. It considers, in this investigation, structural characteristics of the Brazilian economy and its origin dedicated to the concentration of large land ownership and, in a later moment, to a concentration of capital in the possessions of a tiny portion of the population. This characteristic makes us rethink the sense of full employment between the be and the ought to be.*

KEYWORDS: *Constitutional economic order. Full employment. Effectiveness.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 A busca do pleno emprego como princípio da ordem econômica. 2 A efetividade do princípio do pleno emprego. 3 Entre o ser e o dever ser. 4 Conclusões finais. Referências.

225

INTRODUÇÃO

A Ordem Econômica constitucional, entre outros princípios, elege o pleno emprego como uma de suas bases. Operando em conjunto com os demais, o princípio da busca do pleno emprego revela uma preocupação com o máximo aproveitamento de recursos e forças produtivas. Informando as políticas públicas, revelaria uma preocupação com a valorização do trabalho humano através de um ataque à informalidade e de uma valorização do salário-mínimo.

Todavia, a vocação capitalista à acumulação privada parece permear as preocupações do legislador de modo mais decisivo do que o máximo aproveitamento dos recursos produtivos por meio de sua melhor distribuição. Na verdade, parece haver uma preocupação maior em se manter a maioria da população afastada dos grandes debates e das grandes decisões, que ficam a cargo de uma parcela pequena, justamente a detentora das riquezas.

* Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2019). Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2012). Professor Titular da Faculdade de Direito do Sul de Minas FDSM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5029-4057>.



Ora, esse quadro revelaria, talvez, um outro sentido para a ideia de pleno emprego, sobre a qual se estrutura a hipótese deste trabalho: uma população plenamente empregada seria, talvez, aquela plenamente ocupada e desinteressada das decisões do país. Esse conceito, velado, seria mais útil para o interesse da acumulação privada.

Partindo dessa hipótese, o trabalho se estrutura em três capítulos e pretende, então, sinalizar essa possível distorção no sentido de pleno emprego. Para tanto, inicia-se com o conceito do pleno emprego na ordem econômica, para depois demonstrar as distorções presentes e, por fim, a tensão existente nesse conceito entre o *ser* e o *dever ser*.

1 A BUSCA DO PLENO EMPREGO COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA

A Constituição Federal de 1988 balizou a ordem econômica através de uma série de princípios¹. Por essa técnica legislativa, caracterizada pela maior fluidez dos enunciados, envolve os aspectos mais relevantes que pretende regular, *in verbis*:

226

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.²

¹ Já houve vários debates sobre a natureza jurídica dos princípios, os constitucionais sobremaneira. As lições de Rosendal cristalizam o sentido atualmente admitido. “Os princípios não são apenas a lei, mas o próprio direito em toda sua extensão e abrangência. Da positividade dos textos constitucionais alcançam a esfera decisória dos arestos, constituindo uma jurisprudência de valores que domina o constitucionalismo contemporâneo, a ponto de fundamentar uma nova hermenêutica nos tribunais.” ROSENVALD, Nelson. *Dignidade humana e boa-fé no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 45-46.

² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 2011.

Deve-se enfatizar que a ordem econômica fixa apoio em dois principais arrimos: a *valorização do trabalho humano* e a *livre iniciativa*, outrossim todos os princípios elencados nos incisos deverão ser interpretados de modo a dar cumprimento àquele objetivo de *garantir a todos os indivíduos uma existência digna, conforme os preceitos da justiça social*.

Há a opção pelo sistema capitalista³, sem resvalar, no entanto, para um liberalismo desregrado. Assim, o Estado brasileiro pode intervir na economia, direta ou indiretamente, mas somente para preservar a segurança e o interesse coletivo.

O caráter intervencionista teve seu auge na constituição promulgada em 1934⁴ e naquela outorgada por Getúlio Vargas em 1937. Além da forte inspiração fascista desse governo, a doutrina econômica da época⁵ estava engajada na procura de soluções para a crise que se enfrentava desde 1929. Até então, os economistas trabalhavam com bases teóricas que supunham o pleno emprego, ou seja, inexistência de desemprego. Esse pressuposto teórico se divorciava da realidade cada vez mais, de modo a demandar teorias que buscassem tal plenitude.

Eric Hobsbawm⁶ traz estatísticas que permitem compreender a tônica do debate econômico do período. O desemprego em massa passou a ser visto não só como risco econômico, mas também político, por vibrar seu golpe nas bases do capitalismo. Entre os anos de 1932 e 1933, 22% a 23% da força de trabalho na Inglaterra, 27% nos Estados Unidos da América, 29% na Áustria e 44% na Alemanha, não tinham emprego.

A partir de então a questão da busca do pleno emprego passa a ser constante nas constituições, nos programas de governo e nas promessas políticas. Após a Segunda Guerra sobremaneira, a manutenção do pleno emprego passou a ser uma obrigação do governo, mesmo que, para isso fossem necessários empréstimos ou financiamento de obras públicas.⁷

³ Tal como identifica José Afonso da Silva, “a Constituição agasalha, basicamente, uma opção capitalista, na medida em que assenta a ordem econômica na livre iniciativa e nos princípios da propriedade privada e da livre concorrência (art. 170, *caput* e incs. II e IV).” SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 731.

⁴ “No Brasil, como alhures, essa nova postura diante do fato econômico se fez sentir a partir da Constituição de 1934, na qual foi inserido um título autônomo — “Da Ordem Econômica e Social” —, que veiculava um discurso intervencionista e inovador em todos os sentidos — tanto na estrutura como na própria essência —, que começava por introduzir os princípios da justiça social e das necessidades da vida nacional, de modo a possibilitar a todos uma existência digna.” MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1406.

⁵ HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1980. p. 406-407.

⁶ HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)*. 2ª Edição. São Paulo: CIA das Letras, 1998. p. 97.

⁷ SANDRINI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2002. p. 324.

Houve, no entanto, uma ressignificação no sentido do pleno emprego. Isso se deve à absorção de novas doutrinas econômicas, sobretudo a de John Maynard Keynes (1883-1946), com destaque para A Teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda⁸. Esse autor faz uma crítica à teoria da moeda, escrevendo nos anos seguintes à Crise de 29. Observa, assim, as ações do *New Deal*.

Com Keynes, as mudanças na economia vão ser compreendidas a partir de sua severa crítica, de 1926, aos pressupostos teóricos e metodológicos dos neoclássicos e de sua defesa da expansão da atuação do Estado na economia como meio de evitar o colapso das economias capitalistas.⁹

A busca do pleno emprego ampliou seu significado, abarcando o pleno aproveitamento de todos os recursos produtivos. Ora, fica claro que esse conceito passa a transcender o simples sentido de emprego como trabalho.

Na mesma esteira, o oitavo inciso do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 determina o aproveitamento máximo tanto do capital como da mão-de-obra, meios de produção, matéria-prima e tecnologias, enfim, o desperdício mínimo de todos os insumos de produção buscando, constantemente, a inovação em tecnologia, a diligência no emprego dos capitais e a capacitação constante dos recursos humanos. Assim, o princípio da busca do pleno emprego associa-se a outras balizas: o valor social do trabalho e o valor social da livre concorrência, bem como a função social da propriedade e o direito social ao trabalho do artigo 6º.

“Expansão das oportunidades de emprego produtivo” e, corretamente, “pleno emprego” são expressões que conotam o ideal Keynesiano de emprego pleno de todos os recursos e fatores da produção. O princípio informa o conteúdo ativo do princípio da *função social da propriedade*. A *propriedade dotada de função social* obriga o proprietário ou o titular do poder de controle sobre ela ao exercício desse direito-função (*poder-dever*), até para que se esteja a realizar o *pleno emprego*.¹⁰

⁸ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 45. No mesmo sentido, sobre as questões do Keynesianismo versus Monetarismo cf. MERENIUK, Ruy Orlando. *Teoria da imprevisão*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 93 et. seq.

¹⁰ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 253.

Assim, o que se observa é o alargamento do sentido da expressão pleno emprego, sobretudo com as mudanças das doutrinas econômicas, e sua estreita relação com os outros princípios e fundamentos da ordem econômica, formando um todo harmônico.

No entanto, deve ser analisada a questão do pleno emprego voltada especificamente àquele sentido de trabalho humano.

Atualmente na sociedade brasileira é grande o número daqueles que promovem sua subsistência, e a de sua família, por meio da renda obtida pelo trabalho. Dessa forma, justifica-se considerar o significado do princípio da busca do pleno emprego como a busca de uma condição de mercado em que todos que possam e queiram trabalhar encontrem trabalho remunerado¹¹.

O Pleno Emprego, entendido como a condição do mercado de trabalho na qual todo cidadão disposto a trabalhar encontra ocupação remunerada segundo suas aspirações, qualificações e habilidades, é condição indispensável para construir uma sociedade efetivamente democrática, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, e possibilitar aos que não dispõem de renda da propriedade a realização individual segundo suas potencialidades. Nesse sentido, é a contrapartida social do direito individual de propriedade, e a proteção constitucional daqueles que nascem sem direito a herança, mas com direitos de cidadania.¹²

229

Assim, e ainda em pleno acordo com os princípios da ordem econômica, o trabalho é fator de mobilidade social imprescindível, considerando que não há no Brasil uma sociedade de castas ou estamental¹³. Prefere-se, aqui, o termo trabalho a emprego. Ora, sabe-se que nem todo trabalho se dá sob a forma de emprego e que, além disso, os ônus da formalidade levam grande parte da população a atividades econômicas chamadas informais.

As políticas públicas ainda engatinham nas tentativas de absorver à formalidade toda essa força de trabalho. De qualquer forma, melhor se expressa a ideia, então, pelos termos da plena atividade, ou pleno trabalho, de modo a compatibilizar a proteção da propriedade privada às aspirações daqueles que não têm propriedade¹⁴, mas desejam uma vida digna, independentemente da forma que se dê o seu vínculo com os titulares dos meios de produção.

¹¹ ASSIS, José Carlos de. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002. p. 17.

¹² ASSIS, José Carlos de. *A quarta via: a promoção do pleno emprego como imperativo da cidadania ampliada*. São Paulo: Textonovo, 2000. p. 122-123.

¹³ Em referência às sociedades em que não há mobilidade social.

¹⁴ “Numa primeira acepção, considerar-se-á que a “função social da propriedade” consiste em que esta deve cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis

Superada essa questão, cumpre analisar se esses objetivos do pleno emprego foram, de fato, atingidos. Surge dessa dúvida a disparidade entre o *ser* e o *dever ser*. É o que se pretende analisar adiante.

2 A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO

O pleno emprego, em seu sentido atual, abrange a melhor mobilização das capacidades produtivas do trabalho, mas também da terra e do capital. Analisando esse princípio sob o ponto de vista da efetividade, surgem problemas práticos importantes, sobretudo porque “não se pode considerar o direito ao trabalho como uma obrigação dirigida ao Estado para atender imediatamente a todos quantos solicitem emprego (público ou privado)¹⁵”.

Percebe-se, então, um caráter programático do princípio em apreço, ou, nos dizeres de Américo Luiz Martins da Silva¹⁶, uma vocação diretiva da economia. Contudo, o problema da efetividade enfrenta, ainda, outros obstáculos práticos, como a concentração patrimonial e de rendas típicas da sociedade brasileira.

Ora, a acumulação privada¹⁷ compromete severamente a efetividade do pleno emprego. Mas não só isso. A acumulação privada, como um dos efeitos colaterais do capitalismo, marca toda a estrutura do estado e suas expressões normativas.

A legalidade, assim, como forma de organização independente do voluntarismo da sociedade civil, residirá no Estado, cujo objetivo precípuo está, na associação com a exploração burguesa, em garantir privilégios e interesses. Assim, percebe-se um desenvolvimento importante de funções judiciárias responsáveis pela jurisdição dos

pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses), cumprindo, dessarte, às completas, sua vocação natural, de molde a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade (ou, pelo menos, não poderá ser utilizada de modo a adversá-las). Em tal concepção do que seria a função social da propriedade, exalta-se a exigência de que o bem seja posto em aptidão para produzir sua utilidade específica, ou, quando menos, que seu uso não se faça em desacordo com a utilidade social”. MELLO, Celso Antônio Bandeira. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. In: CLEVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luiz Roberto (Org.). *Direito constitucional: constituição financeira, econômica e social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 938.

¹⁵ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 206.

¹⁶ SILVA, Américo Luis Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. p. 80.

¹⁷ “A metade mais pobre da população continua sem posses, mas hoje existe uma classe média patrimonial que detém entre um quarto e um terço da riqueza, e os 10% mais ricos não possuem mais do que dois terços, em vez dos nove décimos de antigamente”. PIKETTI, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 368.



interesses estatais, em atividades de grande marca na colônia, como no caso da tributação.¹⁸

Nesse sentido percebe-se que as políticas públicas *deveriam* prezar pela redução das diferenças salariais, o que demonstraria uma valorização da ideia de salário-mínimo. Esse reforço ao salário-mínimo combinado com um esforço de formalização das atividades é, sem dúvida, uma maneira eficaz de ataque da miséria e da pobreza.

Não seria esse um caminho de dar pleno emprego a essas forças produtivas?

Trata-se de pergunta retórica, de resposta óbvia. No entanto, o problema da efetividade é ainda mais grave, na medida em que a marca de desigualdade se aprofunda no caso brasileiro e, em contrapartida, e numa relação de causa e efeito, a acumulação privada se consolida e fortalece. Na verdade, não se trata de um movimento isolado no tempo, mas uma constante na história brasileira, inclusive com uma atuação de condução dos destinos do país.

As “revoluções” desencadeadas em toda a América davam, para a burguesia agrária do Brasil, um largo quadro dos “perigos” que poderiam advir de um processo comocionado em que o controle público tornava-se muito duvidoso. Além disso, ficava claro para a “aristocrática” burguesia brasileira a enorme possibilidade do fracionamento do território nacional caso se desencadeasse, no Brasil, algo semelhante às lutas intestinais que desintegraram a Hispano-América. Toda a condução política da luta contra Portugal sempre foi realizada, então, na perspectiva dessa burguesia, cautelosa e ciente da necessidade de ter as rédeas do processo em suas mãos, na medida em que o elemento fundamental era a preservação da estrutura econômica colonial do país e de suas relações sociais.¹⁹

231

Assim, alheia às reformas e às decisões, com sua percepção obnubilada pelo analfabetismo e ignorância, a massa da população brasileira se manteve dócil²⁰ e passiva às

¹⁸ MASCARO, Alysso Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 87.

¹⁹ MAZZEO, Antônio Carlos. *Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 109.

²⁰ FOULCAUT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 117. É interessante a utilização das críticas de Foucault nesse sentido. Observa-se, de fato, que as instituições disciplinares se mostram capilarizadas na sociedade, realizando suas funções, chamadas de funções de sequestro, visando sempre à vigilância, controle e correção (FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996. p. 103). A primeira delas visa a ajustar o tempo da vida dos indivíduos ao tempo da produção, é a aquisição do tempo do trabalhador. Ora, seja com o trabalho, seja com o lazer, os indivíduos devem estar ocupados na totalidade do seu tempo. Esta é a função que sobressai em interesse a esta investigação relacionada ao pleno emprego como princípio da ordem econômica. Em conjunto, as funções de sequestro pretendem proteger a nova forma de acúmulo de riqueza no final do século XVIII e início do século XIX. Se anteriormente a riqueza estava na propriedade de grandes extensões de terras, encontrava-se depois no acúmulo de novos capitais – não necessariamente monetários – quais sejam: mercadorias, estoques, matérias, insumos, máquinas, enfim, os meios de produção. Essa nova riqueza, direta e



mudanças. É ilustrativa da marginalização política a imagem de um povo que assistiu *bestializado*²¹ à Proclamação da República.

Assim, em retorno à hipótese que emula esta investigação, o capitalismo, para que funcione tanto no aspecto da segurança das fortunas, como no impulso constante a uma engrenagem de produção e consumo, torna imprescindível que os indivíduos estejam, como um rebanho domesticado, dóceis ao manejo: ocupados seja na produção, seja no consumo, e operantes dos sistemas de produção, sem insurreições contra a acumulação das riquezas.

A hipótese é, como tal, indutora de um problema. E, nesse sentido, o problema da efetividade se aprofunda para a diferença entre teoria e *práxis*, ou seja, a diferença entre o *ser* e o *dever ser*.

3 ENTRE O SER E O DEVER SER

No encontro das duas linhas de investigação que se desenvolveram neste trabalho, pretende-se relacionar a busca do pleno emprego, como princípio da ordem econômica, buscando os sentidos que revela entre o que realmente deveria ser, e o que é, na prática. Ou seja, a ideia de pleno emprego serve para a análise de um problema filosófico e jurídico dos mais importantes: a dicotomia entre teoria e *práxis*²².

Primeiramente, como já mencionado, o princípio do pleno emprego é compreendido pela doutrina como portador de caráter meramente programático e diretivo da Economia. Por isso não enuncia nenhum direito imediatamente exigível ao Estado. Assim, programaticamente, o pleno emprego residiria num campo de *dever ser*, traduzindo uma ideia de objetivo, de meta, de ponto a se atingir.

Contudo, a ideia de *dever ser* se constrói filosoficamente em oposição àquilo que é, ou seja, em oposição ao *ser*. Esse problema filosófico é bem explicitado por Tércio Sampaio Ferraz

necessariamente exposta àquela parcela despossuída da população, demandava novas tecnologias de poder para sua preservação.

²¹ CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

²² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 13-14.



Junior com a ilustração do conhecido Mito da Caverna²³. E, a partir dessa elucidação didática, indica a retomada do problema pela filosofia neokantiana:

Coloca-se aqui, a nosso ver, o problema da relação entre a teoria e a *praxis*. O problema da *praxis* política é uma questão de agir. Por sua vez, Platão nos fala do filósofo como alguém que sai da caverna para contemplar. Platão percebe, então, a dificuldade de traduzir a verdade que é vista, que é contemplada, em norma, que é medida e padrão da ação. Tal dicotomia, aliás, será colocada muito mais tarde, em outro contexto, pelos neokantianos, como uma oposição entre ser e dever ser. O dilema, que acompanhará a filosofia e a ciência até hoje, é o da relação dicotômica entre a teoria e a *praxis*. Assim, nessa formulação, a verdade é vista. Mas, no nível da ação, ela se torna mero padrão e, portanto, uma questão de correção, ou seja, de adequação a uma medida.²⁴

Nessa retomada do tema pela filosofia neokantiana se destaca a obra de Hans Kelsen. Por certo, a referência à obra do jurista austríaco tem foco central em sua Teoria Pura do Direito²⁵. Trata-se da tentativa de estruturação de uma teoria geral do direito que visa a eliminar a interferência de fatores não jurídicos, por isso se fala em “uma manifesta pretensão de reduzir todos os fenômenos jurídicos a uma dimensão exclusiva e própria, capaz de ordená-los coerentemente. Essa dimensão seria a normativa”²⁶.

Contudo, o normativismo tem o indivíduo como destinatário da norma, não o Estado²⁷. Por isso a tensão e contradição constante entre teoria e práxis ganha ainda mais relevância quando se observam normas que, assim como o princípio do pleno emprego insculpido na Ordem Econômica, têm caráter programático.

233

²³ “Sabemos que, conforme a descrição do filósofo, os homens se encontram acorrentados na caverna, de tal modo que são capazes apenas de ver o fundo: a parede onde se projetam as sombras. Aquele que consegue romper com essas cadeias se encaminha para a abertura da caverna, sendo, então, capaz de ver as verdadeiras formas e, numa última etapa, de ver a própria luz que tudo ilumina. Sucede, porém, que o filósofo, este ente privilegiado, ao voltar à caverna, não vê mais aquilo que os outros ainda veem. E estes, por sua vez, não veem nem as formas nem a luz que as ilumina”. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função Social da Dogmática Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 13.

²⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 13-14.

²⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

²⁶ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 75.

²⁷ MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994. p. 95.

O pretendido “direcionamento do processo econômico”²⁸ tem atestado o seu fracasso conforme se mantêm ou aumentam as desigualdades sociais e, notadamente, o desemprego. Há, portanto uma incongruência histórica na estruturação da economia brasileira.

De fato, a grande contradição que serve de objeto para esta investigação tem suas raízes bem fincadas na história do Brasil. O desenvolvimento econômico do país se deu em função de demandas de mercado externo, buscando sistemas de produção aptos exclusivamente a essa finalidade, simplesmente ignorando a criação de um mercado interno.

Essa conclusão é sedimentada entre os autores mais respeitáveis, destacando-se, no entanto, os trabalhos de Caio Prado Júnior²⁹ e Celso Furtado³⁰. Na verdade, a questão do desenvolvimento econômico ganha maior importância com a grande ruptura do poder das oligarquias, no início da década de 1930.

Naquele cenário, sentiam-se as consequências devastadoras da crise de 1929 e a percepção de que a economia brasileira ainda permanecia voltada para o mercado externo – ou seja, ainda permanecia direcionada pelos mesmos vetores que a orientavam desde os tempos de colônia – foi o ponto de partida para a obra de Caio Prado.

Celso Furtado, em momento posterior, dá mais nitidez aos problemas:

Se partirmos do princípio de que as exportações são um dos focos dinâmicos da economia, deveremos indagar, inicialmente, que possibilidades existem de tirar o máximo proveito do crescimento do comércio internacional. Em uma economia como a do Brasil, com base de recursos tão variada, o primeiro elemento de qualquer programa deveria ser um plano de aproveitamento máximo de sua capacidade de exportação. Contudo, é sabido que o comércio internacional, particularmente o de matérias-primas, encontra sérios obstáculos a firme e ampla expansão. Se o Brasil precisasse depender de exportações sempre crescentes para se desenvolver, suas perspectivas não seriam muito brilhantes.³¹

Percebe-se que a sinalização do autor é clara: a necessidade de consolidação de um mercado interno no Brasil. Esse *dever ser* para o mercado interno corresponderia justamente à trilha daquele caminho sinalizado pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina.

²⁸ KALLÁS FILHO, Elias. *A Constituição Econômica de 1988: fundamentos, funções e enunciado-síntese*. In: *Constitucionalismo e Democracia*. Coordenadores: Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, Gustavo Ferraz de Campos Mônaco e José Luiz Quadros de Magalhães. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p.134.

²⁹ PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

³⁰ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

³¹ FURTADO, Celso. *Conferências (1957)*. In: *O Brasil de João Goulart: um projeto de nação*. Org.: Oswaldo Munteal, Jacqueline Ventapane, Adriano de Freixo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2006. p. 66.

Nesse sentido, a economia brasileira poderia se consolidar a partir de seus próprios impulsos, abandonando a sua integração caracterizada pela subordinação às demandas externas.

No entanto, essa busca não correspondeu às aspirações da concentração de riquezas. Ora, dar total aproveitamento às capacidades produtivas internas, consolidando um mercado interno, faria com que a base econômica primário-exportadora, sobre a qual a oligarquia brasileira firmara o arrimo de sua riqueza, ruísse ou, senão, enfraquecesse.

É nesse cenário que se percebe que o golpe de 1964 tinha um forte apelo econômico.

A vitória política alcançada pelo grande capital internacional e nacional, através do golpe de Estado de 1964, permitiu a repressão e neutralização das forças opostas ao seu programa econômico. Dessa forma, pôde impor-se sem maiores restrições um “modelo” puro de desenvolvimento econômico capitalista dependente. É importante assinalar a relação direta entre o político e o econômico.³²

Entrelaçados os aspectos político e econômico, percebe-se que a força política dos que pretendiam a manutenção da acumulação prevaleceu. Afastada a tão temida ameaça da reforma agrária, sobreviveu a propriedade latifundiária que, inevitavelmente, influenciou numa parasitária especulação imobiliária, também no meio urbano.

Ora, se a práxis da política econômica brasileira se desenrola em tantas contradições, também a ideia de pleno emprego se estrutura de forma contraditória e esvaziada em prevalência a um modelo de integração subordinada que deixa à margem capacidades produtivas internas.

4 CONCLUSÕES FINAIS

O presente trabalho buscou traçar um conceito de pleno emprego, como princípio da ordem econômica, buscando o seu sentido atual. No entanto, através de uma abordagem crítica, demonstrou-se que o referido conceito se distorce na medida em que lhe falta efetividade.

Assim, quase como um conceito retórico, a busca do pleno emprego se esvazia. O melhor aproveitamento de todos os recursos e forças produtivas passaria, necessariamente, pela consolidação de um mercado interno. Essa referida consolidação serviria para romper uma

³² SANTOS, Theotônio dos. *O modelo econômico da ditadura militar*. In: O Brasil de João Goulart: um projeto de nação. Org.: Oswaldo Munteal, Jacqueline Ventapane, Adriano de Freixo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2006. p. 180.



lógica econômica que faz com que a economia brasileira esteja voltada para as demandas estrangeiras. Essa direção se faz perceber desde os tempos da Colônia e de todos os ciclos econômicos que atravessaram diferentes períodos políticos.

Todavia, a lógica de acumulação prevaleceu, na medida em que esse poder econômico se converteu em poder de influenciar, politicamente, os destinos do país. A política econômica implementada pelo Regime Militar, nesse sentido, manteve o latifúndio e, conseqüentemente, a lógica de acumulação.

Percebe-se, assim, que há uma profunda distinção entre o que a busca do pleno emprego deveria ser e aquilo que efetivamente é na atualidade. Conforme esse princípio passa a servir à lógica de acumulação nota-se um novo sentido: a população plenamente empregada é justamente aquela plenamente alienada, totalmente apartada da decisão política.

REFERÊNCIAS

ASSIS, João Carlos de. *A quarta via: a promoção do pleno emprego como imperativo da cidadania ampliada*. São Paulo: Textonovo, 2000.

ASSIS, João Carlos de. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 2011.

CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função Social da Dogmática Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FONSECA, Márcio Alves da. *Michel Foucault e o direito*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. Lisboa: Portugália Editora, 1967.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.



FURTADO, Celso. Conferências (1957). In: O Brasil de João Goulart: um projeto de nação. Org.: Oswaldo Munteal, Jacqueline Ventapane, Adriano de Freixo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2006.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)*. 2ª Edição. São Paulo: CIA das Letras, 1998.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. 14ª Edição. São Paulo: Atlas, 1980.

KALLÁS FILHO, Elias. A Constituição Econômica de 1988: fundamentos, funções e enunciado-síntese. In: *Constitucionalismo e Democracia*. Coordenadores: Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, Gustavo Ferraz de Campos Mônaco e José Luiz Quadros de Magalhães. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MAZZEO, Antônio Carlos. *Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. In: CLEVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luiz Roberto (Org.). *Direito constitucional: constituição financeira, econômica e social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MERENIUK, Ruy Orlando. *Teoria da imprevisão*. Curitiba: Juruá, 2008.

PIKETTI, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.



ROCHA, José Manuel de Sacadura. *Michel Foucault e o direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROSENVOLD, Nelson. *Dignidade humana e boa-fé no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANDRINI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2002.

SANTOS, Theotônio dos. O modelo econômico da ditadura militar. In: O Brasil de João Goulart: um projeto de nação. Org.: Oswaldo Munteal, Jacqueline Ventapane, Adriano de Freixo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2006.

SILVA, Américo Luis Martins da. A ordem constitucional econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

Submissão: 22/04/2022

Aceito para Publicação: 26/06/2022

DOI: 10.22456/2317-8558.123943

238