

**O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA
DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

*THE STATE AND THE PRINCIPLE OF SEARCHING FOR FULL EMPLOYMENT:
ATTEMPT OF REALIZATION OF THE HUMAN DEVELOPMENT*

Gina Vidal Marcilio Pompeu

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Coordenadora e Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará (Brasil). E-mail: ginapompeu@unifor.br.

Thiago Pinho de Andrade

Mestre em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professor Substituto do Bacharelado em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará (Brasil). E-mail: andradethiago@icloud.com.

Submissão: 08/06/15

Aprovação: 19/01/16

RESUMO

Este estudo justifica-se pela necessidade de conhecer melhor o princípio da busca pelo pleno emprego, haja vista sua previsão legislativa nas normas atinentes a ordem econômica. Necessário se faz avaliar o seu nascedouro e os respectivos reflexos que pode trazer para os diversos âmbitos da sociedade. O Estado, através de suas transformações ao longo do tempo, será também objeto de estudo. A pesquisa averigua os variados reflexos do mencionado princípio, a influência na economia global e os impactos no desenvolvimento humano. A

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

metodologia aplicada teve como parâmetro a pesquisa bibliográfica, documental, histórica e legislativa dos referenciais trabalhados de livros e artigos, bem como das legislações que permearam período de evolução da sociedade, e ainda, documentos dos organismos internacionais acerca do tema. Por fim, analisa a acomodação da matéria em questão, sobretudo, na atualidade, para assim, observar influências e eventuais carências, esperando-se obter resultado que determine não só o contexto da busca pelo pleno emprego e atividade estatal, mas também sua acomodação perante ao cidadão e as possíveis formas de sua realização.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; Pleno Emprego; Economia; Desenvolvimento Humano.

ABSTRACT

This study is justified by the need to better understand the principle of the search for full employment, given its legislative forecast in the rules pertaining to economic order. Necessary to assess makes its birth and its consequences it can bring to every sector of society. The State, through its transformation over time, will also be the object of study. The research scrutinizes the various reflections of that principle, the influence in the global economy and the impacts on human development. The methodology used was to switch the literature, documentary, historical and legislative frameworks of worked books and articles, as well as laws that permeated period of evolution of society, and also documents of international organizations on the subject. Finally, it analyzes the accommodation of the matter, especially nowadays, thus, influences and observe any shortcomings, hoping to get a result that determines not only the context of the pursuit of full employment and state activity, but also your accommodation before the citizen and possible ways of its realization.

KEYWORDS: State; Full Employment; Economy; Human Development.

INTRODUÇÃO

O Estado enquanto forma de organização política, detentor do poder soberano em determinado território, ao longo dos séculos, experimentou modelos que dialogava com a fase histórica do momento, passando pelo Estado antigo, medieval, moderno, liberal, intervencionista e democrático.

Conjugado ao modelo estatal da época, houveram, no Brasil, sucessivas tentativas de implementar planos que fizessem a economia prosperar, e assim, responder os anseios de cada momento. Em meio a efervescência de modelos estatais e planos econômicos, mais precisamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surge a busca pelo pleno emprego, como norma programática direcionada a promoção e realização da justiça social.

Importante é, a partir dos modelos estatais experimentados, observar quando surgiu a necessidade de implementação do caráter social ao Estado, e conseqüentemente, como a

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

justiça social se deu através do modelo à época escolhido, diante de uma ordem econômica voltada aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Através da dialética entre Estado e o princípio da busca pelo pleno emprego (tal princípio enquanto norma com objetivo de reduzir as desigualdades sociais, erradicação da pobreza e miséria e existência digna) buscou-se observar como se chegaria ao direito ao desenvolvimento, e ao desenvolvimento, através da realização daquele princípio pelo Estado enquanto único responsável primário para sua efetivação.

A metodologia utilizada foi de caráter bibliográfico, documental, histórica e legislativa e tem por escopo conciliar os fatos enumerados com a previsão legal, para assim, identificar a evolução ideológica do Estado e sua contribuição para o nascedouro dos direitos sociais, notadamente, a busca pelo pleno emprego, e ao final, observar como tais fatores repercutem no desenvolvimento humano.

1. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Importante observar as formas experimentadas pelo Estado no que diz respeito seja a uma mínima intervenção, seja esta moderada ou até mesmo mais acentuada. Para tanto, faz-se necessário analisar as formas adotadas pelos Estados em determinada época de suas histórias.

1.1 Estado Liberal

O Estado Moderno fortemente marcado pelo absolutismo e monarquia, onde o poder, advindo da ideia da secularização, concentrava-se no Rei, bem como as consequências da Revolução Francesa, notadamente seus ideais iluministas, deram ensejo a formação do Estado Liberal e a sua respectiva mudança de contexto. A esse respeito Reginaldo Moraes (2001, p.13) ensina:

A pedra fundamental do liberalismo costuma ser identificada com Adam Smith, mais especialmente com a publicação de “A riqueza das nações”, 1776 – com certeza um dos livros mais reeditados e citados dos tempos modernos. Smith afirma que o mundo seria melhor – mais justo, racional, eficiente e produtivo se houvesse a mais livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos e suas relações não fossem limitadas por regulamentos e monopólios garantidos pelo Estado ou pelas corporações de ofício. Prega a necessidade de desregulamentar e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado funções definidas, que delimitassem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos.

Tal Estado Liberal, diferentemente de seu modelo anterior, basicamente caracterizava-se pela não intervenção estatal na economia. Pregava-se a ideia de um Estado

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

mínimo¹, em que o mercado e suas forças se encarregariam de regular as atividades econômicas privadas, ficando o Estado apenas com a atribuição de zelar por àquelas funções que se convencionou, à época, chamar de puramente estatais. Em hipótese alguma, em tal modelo, poderia haver intervenção na vida, propriedade e liberdade. Nesse sentido, E. K. Hunt (1981, p.81):

Assim, Smith concluiu que as intervenções, as regulamentações, as concessões de monopólio e os subsídios especiais do Governo – tudo isso tendia a alocar mal o capital e a diminuir sua contribuição para o bem-estar econômico. Além do mais, estes atos do Governo tendiam a restringir os mercados, reduzindo, assim, a taxa de acumulação de capital e diminuindo o grau de divisão do trabalho, com isso, o nível de produção social.

Entretanto, para viabilizar o mencionado absentéismo, surge o Estado de Direito que teve como marca a criação do poder legislativo. Prezava-se, assim, pela criação de leis e suas consequentes aplicações de maneira ampla, inclusive, para o próprio Estado, as quais deveriam ser criadas com a participação da sociedade, sendo tais leis ilegítimas caso inobservassem o processo democrático de criação.

Nesse contexto, a não intervenção estatal na economia trouxe efeito reflexo, qual seja, concentração de riqueza de uma minoria, que veio a ocasionar sérios problemas sociais, e uma nova reflexão acerca do modelo mais adequado para conjugar os anseios e problemas à época. Importante salientar que, mesmo com a orientação de um Estado de Direito, focado na produção de normas, houve omissão normativa no que tange ao cidadão e condições de trabalho, ocasião em que a intervenção no âmbito social começava-se mostrar necessária seja pela pacificação social, seja pela continuidade de busca ao desenvolvimento.

No final do século XIX, as condições de trabalho, as quais se mostravam insalubres e até desumanas, a inexistência de um salário digno, a inobservância a previdência e assistência social, foram insatisfações recorrentes que deram ensejo a movimentos laborais, que culminaram com o surgimento dos sindicatos e as consequentes reivindicações de maior atenção ao trabalhador.

Surgia, então, a necessidade de repensar o modelo de Estado, e viabilizar a intervenção estatal no âmbito social e econômico, onde a mitigação do Estado (Estado mínimo), cederia espaço a um modelo mais participativo e de integração social.

¹ Retraimento do Estado no âmbito social que surgiu com o pensamento liberal, conhecido também pela idéia do *laissez faire* que significava justamente o sentido de deixar fazer, passar, caminhar por si próprio.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

1.2 Estado Social

O Estado Social nasceu com a necessidade que o Estado Liberal se deparou de intervir no campo social para promover a pacificação e justiça social. O marco inicial se deu com os movimentos sindicais que buscavam melhores condições de trabalho, ocasião em que se tinha tensão significativa entre os sindicatos e trabalhadores contra os donos dos meios de produção.

Ao lado disso, a grande depressão do capitalismo e a queda da Bolsa de Nova York (1929) no início do século XX, e o fim dos governos totalitários da Europa ocidental (nazismo, facismo etc) ensejaram, ainda mais, a ampliação do campo social, da cidadania, ocasião em que se reconheceu a existência inseparável dos direitos sociais.

Entretanto, ultrapassado o foco central de equilibrar as relações sociais, sobretudo, no que diz respeito ao trabalho, suas melhores condições e ausência de atividade estatal que disciplinasse pelo equilíbrio de tais relações, verificou-se que era necessário que o Estado também atuasse no âmbito econômico, mostrando-se tal ingerência ser vital e urgente com a crise de 1929.

Nesse sentido, conforme reflexão de Paulo Bonavides (2007, p.32), o surgimento do Estado Social se deu, de fato, na segunda metade do século XX, época a qual ainda mantinha as estruturas do sistema capitalista, entretanto, refletia e objetivava implementar o pensamento constitucional de justiça, liberdade, igualdade e democracia, observando à concretização dos direitos e valores contidos nas Declarações de Direitos Fundamentais..

Nesse contexto, o Estado passa a intervir na economia com o objetivo de reerguê-la, notadamente, a economia norte americana e dos países da Europa ocidental, como forma de efetivar o Estado do Bem Estar Social.

1.3 Estado Intervencionista

A necessidade de intervenção mais incisiva no âmbito econômico que culminara com a crise da Bolsa de Nova York, em 1929, trazia a reflexão de necessidade de suplementar a atuação do Estado Social com o intuito de evitar eventuais situações como a que se atravessava, bem como com a necessidade de vencer tal crise naquele momento. Importante frisar que, até aquele momento, a ideologia da Escola Clássica e de seu grande idealista,

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Adam Smith, a qual pregava a auto regulação do mercado, começara a ser questionada e posta a prova.

Contrapondo-se a tal intervenção, Frederick A. Hayek, proeminente economista da chamada Escola Austríaca, alertava que a intervenção a ser realizada de forma centralizada por um sistema econômico e de planejamento central levaria ao empobrecimento, a servidão e ao autoritarismo. Segundo ele, a sociedade só seria livre e plena para gozar suas liberdades civis, se o mercado estivesse livre de intervenção e submetido, tão somente, a espontaneidade da relação entre as pessoas.

Entretanto, a crise da época parecia não permitir ideais liberais sob pena de agravamento da conjuntura à época. Desse modo, utilizando-se das idéias intervencionistas de Jonh Maynard Keynes, o Estado promove forte intervenção na economia, ficando conhecido nos EUA como *Welfare State*. Tal Estado do Bem Estar Social, ou ainda, Estado Providência, introduziu uma série de reformas intervencionistas nos campos social e econômico, afastando a ideologia do *laissez faire*², tendo como marco o Plano *New Deal*.

Desde então, os próximos 30 (trinta) anos foram de exitosos para a política intervencionista, a qual fora disseminada e implantada para além da fronteira norte americana, vindo a alcançar outros continentes, inclusive o Brasil. Tal período de sucesso do modelo intervencionista, ficou conhecido como os trinta anos gloriosos. A esse respeito, Jacob Gorender (2004, p.32):

Nas três décadas seguintes ao término da segunda guerra mundial, o mundo capitalista viveu o período conhecido na literatura econômica como os “trinta anos gloriosos” do capitalismo. Impulsionado pela vitória sobre o nazi-facismo, o movimento operário logrou conquistas significativas em matéria de salário, previdência social, condições de trabalho, habitação, lazer e outros setores. Semelhante ampliação da demanda foi potencializada pelas políticas governamentais inspiradas na doutrina de Keynes, com sua prioridade precisamente nas induções da demanda. As taxas de crescimento econômico se elevaram-se e permitiram, em certa medida, a satisfação coincidente de interesses de capitalistas e operários.

Nesse diapasão, com o final da Guerra Fria, surgiu um novo período de expansão econômica, ainda com fortes inspirações Keynesiana, conhecido como nova ordem mundial em que tinha os Estados Unidos como seu grande precursor. Desse modo, tal ordem inovadora caracterizava-se pela insatisfação dos fatores econômicos ficarem restritos as

² Laissez-Faire é a expressão utilizada pelo liberalismo econômico, na versão mais pura do capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente. Não deve haver interferências, exceto o mínimo de regulamento suficiente para proteger os direitos de propriedade.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

fronteiras nacionais, ocasião em que a produção de bens e serviços se expandiria para o mercado externo, fruto de um processo de globalização.

1.4 Estado Democrático de Direito – opção brasileira de intervenção

Restringindo a evolução dos estados ao estado brasileiro, e em meio a efervescência da nova ordem econômica mundial, em 1988 promulgou sua Constituição Federal, a qual adotou o modelo de estado democrático de direito. Tal modelo de estado objetiva proteger as liberdades civis, os direitos e garantias fundamentais, bem como a democracia externada, seja de forma direta ou indireta, pela vontade popular. Segundo Bresser Pereira (2004, p.11):

O bom estado é certamente o democrático. Tanto no plano geral dos quatro grandes objetivos políticos do nosso tempo, quanto nos planos econômicos e administrativos, o bom Estado depende diretamente de suas boas instituições. Estas, por sua vez, estão inseridas e dependem da estrutura econômica e social maior do País e de seu respectivo sistema cultural.

Dito de outro modo, a Constituição Federal brasileira, em seus artigos iniciais, já delimita a essência do estado nacional, e nas palavras de Konrad Hesse, a vontade de constituição que fora escolhida pelo constituinte. Desse modo, a República Federativa do Brasil tem como fundamentos³, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político.

Observe-se que a escolha do constituinte não só foi fruto de uma evolução histórica, como perfaz-se de suma importância para o estado brasileiro ao mesclar de forma nítida raízes do estado liberal e do estado social.

No tocante à ordem econômica, ponto primordial para este ensaio, o constituinte, ressalte-se, optou por ratificar os fundamentos do estado brasileiro, sobretudo, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, assegurando a sociabilidade de uma existência digna. Importante observar que, de forma reiterada, percebe-se a preocupação de uma dialética frutuosa entre os fundamentos dos estados liberal e social.

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Acrescente-se a isso a proteção da propriedade privada, a qual deve observar a sua função social e os demais princípios que delimita a ordem econômica, conforme pode ser observado detalhadamente no artigo 170⁴ da Constituição Federal.

Não bastasse toda a preocupação do constituinte com a ordem econômica do Brasil, exposta nas linhas pretéritas, previu também o delineamento da exploração direta da atividade econômica pelo Estado, ocasião em que deixou expresso as possibilidades de isso acontecer e como se daria tal excepcionalidade, tudo conforme os artigos 173⁵ e 174⁶ da Constituição Federal.

Portanto, pode-se perceber que a opção híbrida escolhida pelo Estado brasileiro (um pouco de um Estado Social e outro pouco de um Estado Liberal), possibilita, ao mesmo tempo, que o Estado se abstém para deixar a economia fluir, ele também possa intervir quando necessário para corrigir qualquer desigualdade ou abuso de poder econômico. Outrossim, previu a igualdade do Estado e do particular, quando aquele estiver desempenhando diretamente atividade econômica não privativa do estado.

Por fim, ao observar os princípios do artigo 170 da CF/88, percebe-se a preocupação com a coerência e alinhamento dos princípios da ordem econômica com os objetivos e fundamentos do Estado, com o intuito de não só alcançar o crescimento econômico, mas também o desenvolvimento da nação, tendo este que ser buscado e exercitado de forma sustentável e que não comprometa os demais objetivos e fundamentos igualmente importantes para a prosperidade do Estado brasileiro.

2. PLENO EMPREGO

⁴ 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; 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) 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.

⁵ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Segundo o dicionário Aurélio (2010, p.741), emprego seria “maneira de prover a subsistência mediante ordenado, salário ou outra remuneração a que se faz jus pelo trabalho regular em determinado serviço, ofício, função ou cargo”. Logo, presentes no conceito uma prestação e contraprestação, condicionadas por uma relação formal.

Ao lado disso, tendo como parâmetro os fundamentos⁷ da República Federativa do Brasil, especificamente, os valores sociais do trabalho, observa-se relação direta com outro daqueles fundamentos, qual seja, dignidade da pessoa humana⁸, que irá desembocar frontalmente no direito à vida. Tal relação sensível dar-se na medida em que através do emprego (ou trabalho, concepção mais ampla), se realizará o suprimento, em um primeiro momento, das necessidades básicas, àquelas de subsistência. Portanto, pode-se observar, em arremedo de conclusão, que o direito ao trabalho⁹ é garantido pela ordem constitucional pátria a todos os cidadãos. Segundo José Afonso da Silva (1999, p.121), pleno emprego é:

(...) um princípio diretivo da economia que se opõe as políticas recessivas. Pleno emprego é a expressão abrangente, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos. Mas parece, no art. 170, VIII, especialmente, no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. (...) Ele se harmoniza, assim, como a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano.

Nesse contexto, falar de pleno emprego não é simplesmente observar a taxa de desemprego (importante também considerar o subemprego¹⁰). Buscar o pleno emprego é algo bem mais complexo e maior que uma simples observância a taxa de desemprego, é, por assim dizer, considerar que todas as pessoas aptas ao trabalho, e dispostas a realizá-lo, encontrarão

⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁸ A dignidade da pessoa humana traduz-se em valores relacionados aos direitos fundamentais onde reside seu núcleo. Luiz Roberto Barroso (2002, p. 127) a esse respeito, ensina que trata-se de núcleo material elementar que é o mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. Ressalta, ainda, que o elenco de prestações que compõe o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental.

⁹ Conforme Roseli Rego Santos (2010, p. 5254), atualmente discute-se a adequação do termo pleno emprego à realidade social. Numa acepção mais restrita, o pleno emprego seria definido como uma situação em que todos aqueles que estivessem aptos a trabalhar estariam sujeitos a uma relação de emprego. Hoje, com as mais diversas formas de exercício de atividade laboral e de vinculação com os agentes titulares dos meios de produção, a expressão pleno emprego revela um sentido restritivo, sendo mais adequado diante dessa nova realidade socioeconômica, a substituição de seu termo por pleno trabalho ou plena atividade. Sendo assim, neste trabalho, as referências ao pleno emprego se dão em sentido amplo e estão relacionadas ao direito ao trabalho remunerado

¹⁰ O subemprego pode ser considerado como uma linha tênue entre o emprego e o subemprego, exercendo o cidadão uma atividade econômica informal que, inclusive, por vezes, é temporária.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

alguma ocupação remunerada e digna, conforme orientação constitucional da ordem social do trabalho. Ensina José Carlos de Assis (2002, p. 122/123):

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.

Importante considerar que o pleno emprego e suas políticas de efetivação devem acontecer (serem buscadas e realizadas), em um nível macroeconômico. O orçamento público deve levar em consideração a condição de empregabilidade do cidadão frente a uma economia global, que muitas vezes é perversa, buscando garantir o pleno emprego da maneira mais ampla e qualitativa possível.

Nesse sentido, Ero Roberto Grau (1997, 261) assevera que o princípio da busca pelo pleno emprego, é instrumento imprescindível à realização do fim de tal ordem, a qual tem como escopo assegurar a todos a existência digna.

Fato é que o emprego no Brasil, nos últimos anos, vem ascendendo, se comparado a períodos pretéritos. Ademais, vale acrescentar que tal crescimento é também qualitativo, pois existe significativo aumento de empregos com carteira assinada, entretanto, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apesar da evolução de tal quadro, os brasileiros ainda estão distantes do pleno emprego. Corroborando a tal entendimento esclareceu a técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, Maria Andreia Lameira.

O pleno emprego é uma situação onde todos teriam uma colocação no mercado de trabalho e com remuneração que o empregado considere justa para o seu trabalho. Não é pleno emprego o que temos hoje no Brasil: mercado informal grande, pessoas com subocupação e rendimentos médios baixos que não condizem com uma situação de pleno emprego¹¹.

Importante observar que além da informalidade, que se mostra como significativo obstáculo para a realização do pleno emprego, a atuação do governo está aquém do que se poderia esperar, pois poderia atuar de forma mais proativa na realização de tal fundamento. A esse respeito, o coordenador do Grupo de Análise e Previsões do IPEA, Roberto Messember, assevera:

¹¹ Disponível em <http://www.jcom.com.br/noticia/138848>

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O pleno emprego é uma construção social. O mercado de trabalho é um resultado do desempenho da macroeconomia. O governo pode cooptar o setor privado a investir e romper pontos de estrangulamento na economia, na infraestrutura, transporte e energia, alavancando a produtividade do sistema e de um desenvolvimento econômico sustentável¹².

Nesse contexto, assemelha-se a ideia esposada acima, a teoria do Estado como empregador de última instância defendida por Keynes, onde para diminuir ou acabar o desemprego, o Estado deve ser o empregador em última instância, criando e mantendo uma conjuntura política e econômica em que o desemprego não exista.

Ademais, a ordem econômica compromissória tem como um de seus fundamentos a valorização do trabalho humano (Art, 170, caput, CF/88), prevendo e programando a garantia à observância ao princípio da busca pelo pleno emprego (Art, 170, III, CF/88). Desta feita, tal princípio, busca pelo pleno emprego, é norma programática da ordem econômica, a qual orienta, em linhas gerais, ir de encontro a tudo aquilo que fira tal diretriz, bem como tentar realiza-lo (princípio da busca pelo pleno emprego) no máximo grau possível. Conforme Luís Roberto Barroso (2000, p. 118-120):

Essas regras programáticas explicitam os fins a serem atingidos, sem indicar os meios para alcançá-los. Por esse motivo, não chegaria a garantir aos cidadãos uma utilidade concreta, fruível positivamente e exigível quando negada. As normas programáticas possuem efeitos diferidos e imediatos. Em relação aos primeiros efeitos, a produção de resultados é transferida para um momento futuro, dependendo a realização do mandamento constitucional, de uma atividade estatal a ser desempenhada segundo critérios de conveniência e oportunidade. Quando aos efeitos imediatos, existem desde o início de vigência da norma.

Ressalte-se ainda que, o princípio assegurado é o da busca pelo pleno emprego, e não, simplesmente, o pleno emprego. Apesar de tênue, existe uma diferença significativa nas duas acepções, pois falar apenas de pleno emprego é considerar a sua realização de forma integral e de maneira a não permitir situações medianas, de tentativas de sua realização. Por outro lado, falar da busca pelo pleno emprego é considerar o anseio de buscar melhorar e aproximar-se da realização do pleno emprego.

Nesse sentido, conforme nomenclatura e aparente “vontade da constituição” o constituinte implementou tal norma programática como forma de diretriz a admitir que a sua concretude é algo a se realizar por sua busca, pela tentativa de chegar mais próximo da situação ideal possível, sendo este ideal a busca pela amplitude, o alcance quantitativo e qualitativo.

¹² “ ”

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Em uma visão mais ampla, realizar e garantir o pleno emprego, é de fundamental importância para o desenvolvimento humano, que através de tal princípio, viabilizar-se-á a construção de uma nação mais voltada a dignidade humana e, sobretudo, à realização da justiça social, tudo conforme a garantir o núcleo essencial dos direitos nominados de fundamentais, quais sejam, vida, liberdade e igualdade.

Portanto, e para alcançar o desenvolvimento através do princípio da busca pelo pleno emprego, é necessária atividade positiva do Estado, sobretudo àquelas ações ligadas a ordem econômica, bem como, em um segundo plano, atividade conjugada a iniciativa privada com o importante cuidado de não transferir as obrigações e atividades típicas do estado para o setor privado.

3. DESENVOLVIMENTO HUMANO

O significativo amadurecimento dos direitos fundamentais, bem como a busca por realizá-los e, em última instância, concretizá-los, vem galgando importantes etapas para o indivíduo e a coletividade. Especificamente no tocante ao desenvolvimento, claro está que o Estado não só deve promovê-lo, mas também garanti-lo através de vários outros direitos que se pode considerar instrumentais a consecução do desenvolvimento.

O Estado, em verdade, deve propiciar, induzir, garantir a execução de políticas públicas que versem sobre o desenvolvimento e, sobretudo, guardem observância com o núcleo de tal direito fundamental, qual seja, a pessoa humana. Não se pode jamais aceitar que, como muitos erroneamente difundem, a mencionada responsabilidade seja transferida para o particular, ainda que em situação supostamente favorável (por exemplo, grandes empresas ou empresas financeiramente saudáveis).

Poder-se-ia admitir, tão somente, uma participação conjunta, cooperada, combinada com o papel estatal, mas nunca transferir uma responsabilidade que pertence ao Estado. A iniciativa privada (ou ainda, o indivíduo isoladamente considerado) tem seu papel em tal construção e consecução do desenvolvimento sim, mas de forma diferente àquela estatal.

Nesse contexto, o Estado precisa impulsionar o crescimento econômico, não esquecendo o objetivo central e a ser alcançado que é o desenvolvimento. Ademais, não se

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

pode confundir crescimento e desenvolvimento¹³. Diferentemente do crescimento¹⁴ econômico, o qual é avaliado pelo produto interno bruto (PIB) de uma nação, o desenvolvimento econômico, classicamente é avaliado pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), índice o qual se edifica com indicadores como educação, saúde, renda, *renda per capita* etc. A Constituição Brasileira de 1988, expressamente, assegura o direito ao desenvolvimento norteando a atividade estatal¹⁵ à sua consecução:

PREÂMBULO - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional;

Resta claro que o texto constitucional brasileiro previu expressamente o direito ao desenvolvimento (em toda a Constituição o há exemplos de previsão normativa a tal direito). bem como expõe como objetivo fundamental a sua garantia. direito de fundamental importância para o melhoramento da nação. Ademais, buscar o desenvolvimento é tornar o cidadão livre, conforme leciona Amartya Sen (2010, p. 16): “Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão”. Na mesma lógica de raciocínio, Muhammad Yunus (2008, p.120):

O ponto fundamental do desenvolvimento econômico é mudar a qualidade de vida da camada mais baixa da população, e essa qualidade não deve ser definida apenas pelo tamanho da cesta de consumo. Ela também deve incluir um ambiente que permita os indivíduos explorar seu potencial criativo. Isso é mais importante do que qualquer medida de renda ou de consumo.

Percebe-se, assim, que o direito fundamental ao desenvolvimento deve ser buscado em sua concepção mais ampla possível, qual seja, o desenvolvimento humano. Nesta acepção,

¹³ André Ramos Tavares (2003. P.68) explicita tal idéia com bastante clareza: O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos.

¹⁴ Crescimento não confunde-se com desenvolvimento, pois nem sempre uma economia em um constante crescimento, está em igual desenvolvimento.

¹⁵ A Constituição Brasileira arremata a idéia, inclusive exposta em tópicos pretéritos, de ser o Estado o responsável primário pela promoção e garantia do desenvolvimento.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

haja vista sua significativa abrangência, estaria não só o desenvolvimento econômico, mas também o desenvolvimento social, ambos de fundamental e interligada importância para realização do maior desenvolvimento que é o humano.

Através de direitos instrumentais também assegurados na Constituição Federal, que no caso deste estudo é a busca pelo pleno emprego, pode-se realizar, ou pelo menos tentar realizar, haja vista o caráter programático desta norma. O desenvolvimento humano será alcançado a partir do momento que se objetiva a busca do pleno emprego como núcleo essencial dos direitos a serem observados, e principalmente, implementados, realizados. A exemplo de tal direito, existe vários outros, entretanto, o caráter qualitativo é que deve ser o foco principal do desenvolvimento humano, ou seja, é difícil a realização da busca pelo pleno emprego, mas deve-se, no mínimo (e como próprio nome conchama), buscar de forma contínua a sua realização.

CONCLUSÃO

A realização do direito ao desenvolvimento, e ao desenvolvimento, tornou-se uma agenda mundial que, não só os países em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos), mas àqueles desenvolvidos também procuram de alguma forma, muitas vezes de maneira cooperada, observar o melhoramento e/ou aperfeiçoamento das condições humanas. A globalização permite que esse desenvolvimento aconteça de forma mais dinâmica e de maneira compartilhada.

Nesse contexto, como uma das formas de realizar o desenvolvimento humano, o princípio da busca do pleno emprego configura-se como direito social constitucional a ser buscado no desenrolar da atividade econômica, observando seus fundamentos maiores que é a valorização do trabalho humano e a justiça social.

A erradicação da pobreza e miséria, a redução das desigualdades sociais, e a promoção de existência digna, são desdobramentos da realização da busca pelo pleno emprego e exercício de atividade laboral satisfatória que, em última análise, irão desembocar no desenvolvimento humano.

Nesse contexto, o Estado, enquanto um dos atores sociais imprescindíveis a consecução de tal desenvolvimento, deve ser força imprescindível e obrigatória para a realização de todos os fundamentos e aqui, especificamente, a busca pelo pleno emprego, como fonte primária da promoção da justiça social.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

A ausência do Estado em tal ação é inadmissível, e a sua abstenção ou transferência para o particular no que diz respeito a realização do direito aqui estudado é, absolutamente, inaceitável. Apesar das dificuldades que é, de fato, notórias, não se vislumbra a busca pelo pleno emprego como norma utópica, pois a intenção do constituinte foi chegar mais próximo possível do realizável, e não do produto final que, guardada as proporções, é de extrema dificuldade de realização integral.

Por fim, a maneira mais sensata de implementar ou pelo menos tentar implementar, é continuar buscando a realização do princípio da busca pelo pleno emprego que, ao final, estar-se-á buscando também o desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DOING BUSINESS, **Compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas**. World Bank, 2014.

FRANCO, Augusto. **Pobreza e Desenvolvimento Local**. Brasília: AED, 2002.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3.ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mario R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 2007.

KUTTNER, Robert. **O Papel dos Governos na Economia Global**. In GIDDENS, Anthony, HUNTON, Will (orgs.). **No Limite da Racionalidade: convivendo com o capitalismo global**. RJ: Record, 2004.

O ESTADO E O PRINCÍPIO DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO: TENTATIVA DE REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: De onde vem, para onde vai? O Liberalismo Clássico, Ed. Senac, São Paulo, 2001.

PACTOS PARA A IGUALDADE, **Rumo a um Futuro Sustentável**. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), 2014.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2013, **A Ascensão do Sul**: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

YUNUS, Muhammad. **Um Mundo sem Pobreza**: a empresa social e o futuro do capitalismo. São Paulo: Editora Ática, 2008.