



3

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA BUSCA DO PLENO EMPREGO: ALGUNS APONTAMENTOS EM DIREITO ECONÔMICO BRASILEIRO.

The constitutional principle of the searching of full employment: some notes on Brazilian economic law.

Martinho Martins Botelho.

Doutor pela Universidade de São Paulo – USP. Professor do Centro Universitário Internacional Uninter, Paraná.

Luís Alexandre Carta Winter.

Doutor pela Universidade de São Paulo – USP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Paraná.

RESUMO

Tendo em vista o estabelecimento do princípio do pleno emprego como um dos vetores da ordem econômica e social da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 170, VIII; o debate sobre o direito econômico e a plena empregabilidade e as suas

inter-relações com a teoria econômica de fundo keynesiana não vem sendo feito de maneira mais pontual. O presente artigo visa analisar alguns conceitos teóricos importantes sobre a teoria do pleno emprego elaborada por John Maynard Keynes e relacioná-lo com o princípio constitucional brasileiro. A ideia é entender o debate sobre os conceitos teóricos econômicos e jurídicos sobre o pleno emprego na Constituição Federal de 1988, avaliando-se alguns apontamentos sobre o tema de acordo com a teoria do bem-estar social.

PALAVRAS-CHAVE: Pleno emprego; Direito econômico; Keynesianismo.

ABSTRACT

In view of the setting of the principle of full employment as a driving force of the economic and social order of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, article 170, VIII; the debate on economic law and the full employability and their interrelations with the Keynesian economic theory background has not been done in a sufficient manner. This article aims to analyze some important theoretical concepts of the full employment theory developed by John Maynard Keynes related to the Brazilian constitutional full employment principle. The idea is to understand the debate about the economic and legal theoretical concepts of the full employment in the 1988 Brazilian Federal Constitution, evaluating some notes on the subject according to the theory of social welfare.

KEYWORDS: Full employment; Economic law; Keynesianism.

SUMÁRIO

Introdução; 1. Noções conceituais sobre o pleno emprego na teoria econômica; 2. A razão teleológica do pleno emprego como princípio econômico; 3. A expansão das ideias keynesianas no *welfare State*; 4. Recentes contribuições jurisprudenciais para o debate do princípio constitucional da busca do pleno emprego em direito econômico; Conclusão; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A busca como pleno emprego representa princípio norteador das relações socioeconômicas no Brasil, estando elencado como vetor regulador das atividades econômicas, das políticas públicas e dos alicerces gerais do sistema capitalista de produção, sendo seguido pelo ordenamento jurídico infraconstitucional, por meio de incentivos à iniciativa privada, para a criação e a manutenção do nível geral de empregos.

O regime jurídico do Direito Econômico, sendo composto por outros microssistemas internos, encontra embasamento na constituição econômica de 1988, tendo como finalidade a perseguição do princípio da preservação da atividade empresária, podendo ser considerado como um reflexo da busca do pleno emprego, contribuindo para o combate ao desemprego, considerado como relevante variável da condução da política econômica a partir da queda da Bolsa de Valores de 1929 e da retomada da ideia do desenvolvimento econômico do final do século XX e início do século XXI (ALEXY, 1997, p. 81).

O regime jurídico do Direito Econômico do Trabalho, também previsto por princípios do art. 7º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), busca preservar o nível de emprego. Isso se justifica na medida em que a mão de obra representa importante fator produtivo e distribuidor dos direitos fundamentais, diferenciando-se de outros elementos de produção em razão da sua importância na estruturação de um sistema socioeconômico justo (MARTINS, 2006, p. 76).

A valorização do trabalho implica na possibilidade da manutenção dos postos de trabalho, na arrecadação de tributos a partir da empregabilidade, no fortalecimento na produção de bens e de serviços para a satisfação das necessidades humanas e na continuidade da execução dos contratos celebrados com outros agentes econômicos.

O princípio da busca do pleno emprego pode ser considerado um reflexo da justiça social, tendo também relação com a questão da solidariedade social.

O presente estudo tem como objetivo a abordagem do princípio da busca do pleno emprego previsto na CRFB/1988, art. 170, VIII; incluindo o estudo inter e multidisciplinar da questão, ou seja, envolvendo-se as searas teóricas econômica, jurídica e política para uma análise do direito econômico brasileiro.

Para tanto, além da presente introdução, o artigo está dividido em cinco partes, além da presente introdução e das referências bibliográficas.

Inicia-se com a apresentação das noções introdutórias ao pleno emprego na teoria econômica. Em seguida, continua-se a análise no estudo da razão teleológica e existencial do pleno emprego como princípio.

Após as abordagens iniciais, passa-se ao estudo das ideias keynesianas na teoria do bem-estar social e abordam-se as recentes contribuições jurisprudenciais para o debate do princípio constitucional da busca do pleno emprego em direito econômico: a questão da liberdade profissional, a desvalorização do trabalho humano e a conjugação dos direitos sociais com o desemprego.

Por fim, tecem-se as conclusões.

1. NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE O PLENO EMPREGO NA TEORIA ECONÔMICA.

O pleno emprego em teoria econômica tem o seu surgimento como fruto de um conjunto de ideias relacionadas com a crítica à teoria econômica clássica que postulava que o desemprego seria zero quando o mercado corrigisse as imperfeições no lado da oferta de emprego no mercado de trabalho, resultando, com isso, na inflexibilidade dos salários (DENIS, 1993, p. 320).

Ao contrário dos economistas clássicos, John Maynard Keynes defendia que a flexibilidade dos salários (ou seja, a sua variação para mais ou para menos) é que causaria o desemprego e também um círculo deflacionário, causador de uma estrangulação no crescimento econômico. É essa uma das ideias retiradas da sua contribuição:

não há, portanto, motivo para crer que uma política flexível de salários possa manter um estado permanente de pleno emprego”; ao contrário, “o efeito principal de semelhante política seria causar grande instabilidade de preços, talvez violenta o bastante para tornar fúteis os cálculos empresariais em uma economia funcionando como aquela em que vivemos (KEYNES, 1982, p. 208-209).

Tais ideias, em suma, foram consignadas na obra “A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda” (*General Theory of Employment, Interest and Money*) que revolucionou o pensamento econômico durante várias décadas, embora na década de 1970, a visão keynesiana tenha começado a ser combatida pela visão da escola econômica monetarista, ficando a década de 1980 com pouco interesse na teoria keynesiana.

Efetivamente, a teoria do pleno emprego de Keynes representou, conjugado com outras ideias, uma maneira revolucionária de se pensar os problemas econômicos, sendo frequentemente mencionada como “revolução keynesiana” (FROYEN, 1996, p. 98).

Também na tradição do pensamento keynesiano, os bancos centrais das economias modernas não têm o controle direto da quantidade de dinheiro. É o Estado que acaba tem o poder de controle da sua emissão inicial mais com o instrumento da política fiscal, do que com a política monetária.

Assim, a quantidade de dinheiro criada é determinada pelos gastos públicos (do Estado), e grande parte desse valor tem origem na circulação de tributos arrecadados pelo próprio Estado.

De um modo geral, pleno emprego em teoria econômica representa uma conjuntura temporal e espacial na qual a população economicamente ativa (PEA) consegue implementar o máximo de volume de atividade laboral capaz de ser exercido, ou seja, consiste em situação na qual todos os cidadãos que procuram emprego, efetivamente, encontram-no em um sistema econômico.

Com isso, a definição de pleno emprego tem as suas razões axiológicas na inexistência de desperdício da mão de obra disponível para o trabalho (e também do capital disponível para a produção). O pleno emprego teria relação com a eficiência da capacidade produtiva de um sistema econômica, tendo relação, assim, com a elevação da dignidade de um cidadão, na medida em que tem vínculo com a manutenção do emprego e com a qualidade da cidadania.

Originalmente, o conceito de pleno emprego teve a sua construção feita na teoria econômica clássica e, posteriormente, fora “refeita” ou criticada por Keynes, sendo reconsiderada por vários países, sob a égide da Organização Internacional do Trabalho (MISSIO, OREIRO, 2006, p. 12).

Para a escola clássica econômica, o conceito de pleno emprego tinha como fundamento o estado de equilíbrio entre a oferta e a demanda dos fatores de produção, com capacidade máxima de produção de um sistema socioeconômico.

Assim, em tal situação, inexistiria desperdício da utilização de fatores de produção, nem do capital e nem da mão de obra. Portanto, no equilíbrio, não existiria o desemprego.

A escola keynesiana, por sua vez, acabou representando, durante todo o século XX, um conjunto de elementos teóricos baseados na organização política, jurídica e econômica, oposta aos ideais liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente social

indispensável para o controle social, conduzindo também para um sistema socioeconômico de pleno emprego (FROYEN, 1996, p. 111).

Os elementos teóricos keynesianos representaram grande influência na renovação das teorias clássicas dos séculos XVIII e XIX, com a reformulação das políticas públicas estatais de livre mercado ou liberal.

A partir disso, o Estado intervencionista de cunho keynesiano passou a estabelecer o direito e ter a obrigação de conceder benefícios sociais para a garantia de um padrão mínimo de vida, tal como a criação do salário mínimo, do seguro-desemprego, da redução da jornada de trabalho (de mais de 12 horas diárias no início do século XX) e assistência médica gratuita (CANOTILHO, 1999, p. 69).

Tais medidas keynesianas acabam originando um conjunto de ideias conhecidas como razões teleológicas do Estado de bem-estar social (*welfare state*) ou de Estado Providência, tal como será visto adiante, após as considerações axiológicas e existências do pleno emprego como princípio da macroeconomia keynesiana (CLOWER, 1965, p. 111).

2. A RAZÃO TELEOLÓGICA DO PLENO EMPREGO COMO PRINCÍPIO ECONÔMICO.

Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, o Estado de bem-estar social passou a ter uma clara inspiração keynesiana, propondo uma espécie de interrelação entre o Estado, mercado e democracia, pregando, assim, o crescimento econômico, o pleno emprego e a redistribuição da renda gerada no sistema socioeconômico (HUGON, 1996, p. 74).

O pleno emprego e a prestação de serviços públicos eram considerados uma parte essencial das razões existenciais e axiológicas dos Estados nos chamados países centrais do sistema econômico internacional.

Os países periféricos, naquele momento, seguiam uma política econômica caracterizada por forte intervenção estatal com objetivos específicos voltados para a conformação e a integração dos seus mercados internos, industrialização, investimento estatal em nova infraestrutura, modernização da produção agrícola com tecnologia no campo e implementação de políticas sociais no campo.

No entanto, nada sobre o pleno emprego fora considerado nessa última categoria de países, e tampouco sobre algum assunto político sobre a proteção contra o desemprego (SOLOW, 1993, p. 25).

Contrariamente, decidiu-se avançar nas políticas legislativas voltadas para os direitos trabalhistas, fortalecendo as organizações sindicais e as leis protetivas aos trabalhadores (VILLATORE, 2008, p. 159).

Com isso, a proposta de um vetor político de pleno emprego exigiria uma participação economicamente mais ativa do Estado, inclusive brasileiro, passando-se a aceitar o que seria único para se dar um direcionamento mais concreto para desenvolvimento socioeconômico dos países periféricos.

A renúncia de tal direcionamento econômico de intervenção do Estado no domínio econômico representaria a perpetuação das políticas econômicas liberais, aceitando-se o princípio do *laissez faire, laissez passer, laissez aller*.¹

Por outro lado, caso os governos admitissem que o emprego bem remunerado era uma categoria de direitos humanos, implicar-se-ia em aceitar o compromisso do pleno emprego nas relações sociotrabalhistas.

A garantia do pleno emprego, existencialmente, passa a ser interligada com a consciência de que os governos se comprometem a manter uma demanda agregada elevada, sendo um impulso para a produtividade, o que ensejaria a responsabilidade de se alcançar o pleno emprego desenvolvendo-se o mercado nacional ou doméstico.

O desemprego representaria uma grande perda de riqueza, de produção de bens e de serviços, e a “desutilização” do fator de produção trabalho, causando graves consequências por ser um fator irrecuperável. Aliás, além disso, a teoria do pleno emprego keynesiana representaria um esforço dos fundamentos daquelas escolas econômicas sociológicas e sociais que entendiam que o desemprego teria custos sociais mais altos.

Assim, pode-se dar o exemplo de fatos sociais causados pelo desemprego: ampliação das migrações internacionais para a consecução de trabalho em países ricos; o aumento dos crimes e das enfermidades físicas e psicológicas.

Na sua essência, o pleno emprego tem a ideia de garantir segurança econômica individual, fazendo com que a sociedade em seu conjunto esteja voltada para outras

¹ “Laissez faire, laissez-passer, le monde vá de lui même” é uma famosa expressão de Vincent de Gournay (1712-1759), um dos economistas do Iluminismo do século XVIII, sendo um dos críticos do sistema econômico mercantilista.

preocupações, tais como: saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, lazer, entre outros (VILLATORE, SAMPAIO, 2004, p. 451).

A mera aceitação da ideia de que não existiria volumoso exército de reserva, esperando para ocupar algum posto de trabalho, aceitando qualquer salário ou condição laboral; implicaria na possibilidade de que qualquer assalariado pudesse mudar de um trabalho de menor produtividade para outro de maior produtividade, incrementando a sua eficiência socioeconômica.

Além disso, o pleno emprego mitiga a discriminação racial e de gênero, uma vez que os empresários deverão estar menos preocupados com tais considerações quanto menos trabalhadores desempregados (ou disponíveis para a demanda de mão de obra) existam e, portanto, também impactando nas diferenças salariais.

Em 1941 e, depois, em 1951, Abba Ptachya Lerner desenvolveu o conceito de finanças funcionais que consistiam, basicamente, no elemento que determinava o gasto público, tais como: a cobrança de tributos, a emissão de dinheiro, de bônus da dívida ou a esterilização monetária por parte do governo, devendo ter como único objetivo um bom resultado econômico e não tentar aplicar de maneira mecânica uma teoria estabelecida que não alcance benefícios econômicos reais.

Com isso, “o governo deve ajustar os seus níveis de gastos públicos e tributação de tal maneira que o gasto total na economia não seja nem mais e nem menos do que seja suficiente para alcançar o nível de emprego total da produção a preços correntes. Caso isso signifique que exista um déficit, ou um maior endividamento, ou “imprimir dinheiro”, então tais coisas em si mesmas não são nem boas e nem más, são simplesmente o meio para os fins desejados do pleno emprego e da estabilidade de preços” (LERNER, 1943, p. 39).

As ideias de equilíbrio fiscal e estabilidade econômica são aceitáveis sempre e quando se cumpram outros grandes objetivos, tal como o de pleno emprego.

O equilíbrio orçamentário e a estabilidade de preços, como um fim em si mesmo, não têm sentido já que somente podem ser considerados como mecanismos para alcançar as finanças funcionais que proporcionem o combate ao desemprego, a inflação, a deflação ou outro aspecto macroeconômico indesejado, na visão de Abba Lerner.

Com isso, nas ideias lernerianas, ficariam bem definidos dois aspectos importantes para melhorar o nível de vida das pessoas: o pleno emprego e o alcance de um valor estável

da moeda, sendo ambos aspectos necessários nas suas razões existências e na manutenção por parte do Estado.

3. A EXPANSÃO DAS IDEIAS KEYNESIANAS NO *WELFARE STATE*.

A difusão das ideias keynesianas teve proximidade com a teoria do Estado de bem-estar social (*welfare State*), também chamado de Estado-providência ou Estado Social, que consistia em um tipo de organização política estatal e econômica, na qual o Estado era um agente social de promoção das relações sociais (com proteção e defesa) e organizar central dos sistemas econômicos.

Assim, o Estado passava a ser um vetor regulamentar da vida social, da vida pública e da economia de um sistema social, em conjugação com outros agentes, tais como sindicatos e empresas privadas.

Portanto, caberia ao Estado a garantir de serviços públicos e de proteção (segurança) à população, ao contrário do acontecia na filosofia do Estado liberal dos séculos XVIII e XIX (SCHUMPETER, 1908, p. 213).

Os Estados de bem-estar social foram desenvolvidos principalmente na Europa, a partir dos princípios defendidos pela teoria da social-democracia, a partir das orientações doutrinárias do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal.²

A forma de organização político-social do bem-estar se originou com a Grande Depressão de 1929, fortalecido pela ampliação dos conceitos de cidadania, pelo fim dos governos totalitários europeus e pelas medidas de políticas keynesianas para o controle do nível de produção no sistema econômico por meio de intervenção governamental

Pelos princípios fundamentais do bem-estar social, os indivíduos teriam o direito a adquirir bens e serviços, fornecidos e garantidos por meio do Estado ou indiretamente, por meio do seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil organizada.

Tais direitos consistiriam em educação, saúde, auxílio ao desemprego, garantia de uma renda mínima, entre outros.

² Uma das maiores ironias da evolução do pensamento econômico fora divisão do Prêmio Nobel de 1974 entre Karl Gunnar Myrdal e Friedrich August von Hayek. Ambos eram rivais teóricos, sendo Myrdal um dos principais idealizadores do Estado de bem-estar social; e von Hayek, defensor do livre mercado na Escola Austríaca. No entanto, alguns doutrinadores, principalmente, historiadores econômicos, mencionam que as fundações do Estado do bem-estar social foram criadas por conservadores e liberais econômicos no final do século XIX, com a finalidade de ser uma contraposição à teoria socialista. Assim, no bem-estar, observava-se a arguição de que os direitos sociais são indissociáveis à existência de qualquer cidadão, evitando-se a união de trabalhadores e de pressões de movimentos sindicalistas, surgidos mais tarde.

Nas suas origens históricas, a ideia de políticas sociais de produção surgiu na Suécia com os efeitos da Grande Depressão na década de 1930, no sentido de resolver os problemas com desemprego em massa, modelando o discurso para a solução de uma crise social e nacional (ROSENBERG, 2002, p.171)

Tais ideias estruturaram a chamada intervenção estatal na economia como um processo político baseado também em elementos demográficos, tais como a observação dos custos de reprodução e de criação de filhos (MYRDAL, MYRDAL, 1934, p. 21).

Tal como os mercados de trabalho e a ampla organização da produção poderiam ser maximizadas por meio das regulamentações sociais, com a obtenção de um nível mais alto de produtividade, também a esfera social precisaria ser racionalizada por meio do uso de políticas sociais.

Na década de 1930, Karl Gunnar Myrdal estabelecia que as modernas políticas sociais poderiam se diferenciar das antigas por meio do auxílio à pobreza, aplicando investimentos e não custos.

Com isso, as políticas sociais contemporâneas poderiam ser eficientes e produtivas em razão da sua ação profilática e preventiva, direcionada para se evitar o surgimento de problemas nas organizações políticas e sociais.

Myrdal escreveu um trabalho intitulado “Qual é o custo da Reforma Social?” (título original em sueco: “*Kost sociala reformer pengar?*”), onde acabou desenvolvendo uma argumentação na qual combatia os críticos das despesas sociais da antiga Escola de Estocolmo.

Contrariando os entendimentos da época que pregavam uma economia orçamentária mais reduzida para sair da crise econômica originada de 1929, Myrdal sustentava que as políticas sociais não tinham relação com a redistribuição da renda, mas era uma questão vital para o desenvolvimento econômico, objetivando principalmente o aumento do Produto Interno Bruto.

Tais elementos teóricos fortaleciam a linguagem de um Estado de bem-estar social que se fortaleceu, contrariando as ideias liberais e os fundamentalistas do “laissez-faire” que viam as políticas sociais como “custos” e não como “investimentos” (MYRDAL, 1932, p. 10).

O Estado Providência foi resultado direto da Crise de 1929, tendo relação com o pensamento keynesiana, sendo uma resposta ao que se vivia na Europa e nos Estados Unidos (PREBISCH, 1988, p. 49).

Podem-se citar dois objetivos essenciais das políticas keynesianas no *welfare State*:

- a) A garantia do bom funcionamento do mercado, tal como apregoava os economistas e políticos liberais;
- b) A defesa dos direitos dos cidadãos na alimentação, educação e saúde.

A intervenção do Estado na economia pode ser dividida em três fases: experimentação, consolidação e expansão.

A experimentação representa a fase de aumento do direito de voto e de segurança social, tal como aconteceu em Otto von Bismarck que resultou na política central da Alemanha antes da Primeira Guerra Mundial, desencadeando na República de Weimar.

A consolidação consiste na etapa na qual o Estado não poderia ficar indiferente ao que se passava, intervindo na economia por meio da criação de emprego, tal como nas políticas de Franklin Delano Roosevelt.

A etapa de expansão do intervencionismo do bem-estar social passou a ocorrer após a Segunda Guerra Mundial, em razão do seu sucesso na Suécia.

Na concepção moderna do Estado de bem-estar social, os mercados são voltados para as atividades específicas da vida econômica, corriqueiras, enquanto os governos teriam a finalidade de regular as condições sociais de saúde, educação, segurança, entre outros.

No condizente às divergências, uma das principais críticas é dos neoliberais, que argumentam que o Estado-providência de cunho keynesiano conduz à improdutividade, à ineficácia e à ineficiência do aparelho estatal, e inclusive à negação da liberdade e da propriedade privada.

Os neo-marxistas, por sua vez, sustentam que o Estado dito de características governamentais keynesianas levará a crises fiscais-orçamentárias em razão de um excesso de produção, além de injustiça social já que o proprietário capitalista deixaria o proletariado sem condições financeiras para o pagamento de tributos voltados apenas para a sustentação de um Estado “viável”.

4. RECENTES CONTRIBUIÇÕES JURISPRUDENCIAIS PARA O DEBATE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA BUSCA DO PLENO EMPREGO EM DIREITO ECONÔMICO.

A concepção de pleno emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem relação com a erradicação da pobreza e da fome. Assim, a sociedade civil organizada teria um

direito ao pleno emprego, cabendo o estabelecimento de normas jurídicas que possibilitem a utilização integral da oferta de trabalho, trazendo uma dignidade de trabalhadores e condição essencial para a estabilidade e o progresso da sociedade (OIT, 1999).

Percebe-se que, na ideia da OIT, o pleno emprego viria juntamente com a ideia de dignidade nas atividades laborativas (ILO, 2012, p. 130).

Na presente parte, resta mencionar o posicionamento jurisprudencial sobre o tema da busca do pleno emprego no Brasil, que já vem tendo um avanço, principalmente quando se conjuga tal princípio com outros à luz da Constituição Federal de 1988.

Assim, fala-se da relação entre a busca do pleno emprego com a liberdade profissional, valorização do trabalho humano e outros, tal como se apresenta a seguir.

4.1 A liberdade profissional.

No que tange ao posicionamento recente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, cabe mencionar o agravo de instrumento nº 205518 (2008.020551-8).

A decisão do AI fora publicada em 25 de agosto de 2011, na qual se discutia sobre a proibição da prática de atos e a apreensão de equipamentos de optometrista.

Cumprir citar que o posicionamento do colegiado do TJ-SC foi no sentido de desconsiderar os decretos federais nº 20.931/1032 e nº 24.492/1934, em função da incompatibilidade com o livre exercício da profissão e a busca do pleno emprego.

O julgador de 2º grau entendeu que os mencionados decretos, regulamentadores de profissão, foram criados em conjuntura do início do século XX, diferente, portanto, da situação hodierna.

A Constituição Federal de 1988 preconiza uma maior liberdade profissional, no sentido de prestigiar o sistema principiológico esculpido, inclusive o vetor do pleno emprego.

Manifestou-se o relator desembargador Jaime Luiz Vicari da 6ª Câmara de Direito Civil, com julgamento em 25/08/2011, em ementa:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO COMINATÓRIA. DECISÃO QUE VEDOU A OPTOMETRISTA A PRÁTICA DE ATOS E A APREENSÃO DE EQUIPAMENTOS. REGULAÇÃO PELOS DECRETOS N. 20.931/1932 E N. 24.492/1934. NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 QUE PRECONIZA A LIBERDADE PROFISSIONAL E A BUSCA DO PLENO EMPREGO. PORTARIA N. 397/2002 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO QUE EDITOU AS NORMAS

REFERENTES AO EXERCÍCIO DA OPTOMETRIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Os Decretos n. 20.931/1932 e n. 24.492/1934, baixados na primeira metade do século XX, delimitavam o exercício da profissão do optometrista, levando em conta a conjuntura então existente. Esses ordenamentos, contudo, não foram recepcionados pela Carta vigente, que preconiza maior liberdade profissional.

A valorização do trabalho humano e a liberdade profissional são princípios jurídicos constitucionais que, por si sós, de acordo com a sua regulação, admitem o exercício de qualquer atividade laboral.

Assim, a constitucionalização da liberdade profissional importa que sejam tomadas medidas adequadas e suficientes a fim de que metas como a busca pelo pleno emprego, distribuição de renda e ampliação do acesso a bens e serviços sejam alcançadas.

4.2 A desvalorização do trabalho humano.

As manifestações jurisprudenciais no Brasil também se referem à busca do pleno emprego, referência programática da política do direito trabalhista brasileiro (FRANCO FILHO, 1998, p. 39).

Recentemente, o Tribunal Superior do Trabalho se manifestou em publicação de 23 de agosto de 2013, em recurso de revista RR 7894520105050014789-45.2010.5.05.2014.

Faz-se necessário esclarece que o TST, na emenda do acórdão relacionado com os autos apontados, entendeu que:

(...) II – RECURSO DE REVISTA. EMPRESA DE TELEFONIA. TERCEIRIZAÇÃO. VÍNCULO DE EMPREGO COM A TOMADORA DE SERVIÇOS. A intermediação de serviço em área-fim das empresas de telecomunicações culminaria na desvalorização do trabalho humano e no comprometimento da busca do pleno emprego. Incidente a Súmula no. 331, I, do TST, segundo o qual a contratação de trabalhador por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços. Recurso de revista a que se dá provimento.

Por sua vez, com base no princípio da busca do pleno emprego, o TST proferiu julgamento sobre o reconhecimento de vínculo empregatício, conjugado com a valorização do

trabalho humano em vários acórdãos, o que parece ser uma tendência de solidificação de entendimento.

Nesse sentido, cite-se a seguinte ementa de acórdão do TST, publicada em 06 de setembro de 2013, em Recurso de Revista RR 1751920135030005 175-19.2013.5.03.0005 TST:

Ementa: RECURSO DE REVISTA. PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO. EMPRESA DE TELEFONIA CELULAR. TERCEIRIZAÇÃO. VÍNCULO DE EMPREGO COM A TOMADORA DE SERVIÇOS. Não se pode concluir que o art. 94, II da Lei nº 9.472/97, ao dispor acerca da contratação de terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, esteja autorizando a terceirização da atividade-fim das empresas de telecomunicações, sob pena de ferir o disposto no art. 170, caput, VIII, da Constituição da República, pois a intermediação de serviço em área-fim das empresas de telecomunicações culminaria na desvalorização do trabalho humano e no comprometimento da busca do pleno emprego. Incidente a Súmula nº 331, I do TST, segundo o qual a contratação de trabalhador por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços. Recurso de revista a que se dá provimento.

Em outro acórdão recente do TST, em sede de Recurso de Revista RR 19796320115030014 1979-63.2011.5.03.0014, tendo como relatora a ministra Kátia Magalhães Arruda, da 6ª turma, com julgamento em 23/10/2013 e publicação no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho em 25/10/2013; reiterou-se o uso do princípio em correlação com a valorização do trabalho humano:

Ementa: RECURSO DE REVISTA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. CALL CENTER. ATIVIDADE-FIM. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. VÍNCULO DE EMPREGO.

O serviço de telemarketing está ligado à atividade permanente, essencial e nuclear das empresas de telecomunicações, e integra, pois, sua atividade-fim. Sob outro prisma, não se pode concluir que o art. 94, II, da Lei nº 9.472/97, ao dispor acerca da contratação de terceiros para o "desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço", esteja autorizando a terceirização da atividade-fim das empresas de telecomunicações, sob pena de ferir o disposto no art. 170, caput, VIII, da Constituição da República, pois a intermediação de serviço em área-fim das empresas de telecomunicações culminaria na desvalorização do trabalho humano e no comprometimento da busca do

pleno emprego. Aplicável o item I da Súmula nº 331 do TST, segundo o qual a contratação de trabalhador por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços. Recurso de revista de que não se conhece. MULTA DO ART. 477 DA CLT. O TRT consignou que a reclamante foi dispensada em 17.5.2011, mediante aviso-prévio indenizado, e que o pagamento das verbas foi efetuado em 30.5.2011. Para que esta Corte pudesse decidir de modo contrário, como pretende a reclamada, ao afirmar que o pagamento ocorreu no prazo, seria necessário o reexame de fatos e provas; procedimento inviável, ante o óbice da Súmula nº 126 do TST. Recurso de revista de que não se conhece.

Na análise das apontadas manifestações, a exegese do regime jurídico trabalhista no Brasil ainda continua sendo a consagração dos princípios fundamentais de afirmação do trabalho e do trabalhador.

Efetivamente, o grande desafio é encontrar a conjugação entre a valorização do trabalho sem que isso resulte na perda da competitividade econômica.

Valorizar a atividade laboral humana, de acordo com os vetores constitucionais, representa defender as condições humanas laborativas, além de se fortalecer a justa remuneração e se defender o trabalho de abusos socioeconômicos do sistema capitalista.

4.3 A conjugação dos direitos sociais com o pleno emprego.

O princípio jurídico da busca do pleno emprego em Direito Econômico do Trabalho está alocado na ordem econômica brasileira, sendo conjugado com outros direitos sociais, na procura pela concretização de uma ordem capitalista justa (BASTOS, MARTINS, 2004, p. 156).

Tal princípio tem característica de norma programática, contendo eficácia negativa (ou impeditiva) na adoção de políticas públicas econômicas e salariais recessivas e geradoras de desemprego e/ou de subemprego (NASCIMENTO, 1998, p. 27).

A razão teleológica é desestimular a injustiça social com a atividade laborativa humana, impondo o controle do setor privado, dirigindo a sociedade para o respeito aos direitos sociais do art. 6º e trabalhistas do art. 7º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim, a busca pelo pleno emprego conjuga-se com o princípio da função social da propriedade, com a proteção à despedida arbitrária ou sem justa causa (art. 7º, I), permitindo a redução da jornada de trabalho, por meio de acordo ou convenção coletiva como forma de

manter os postos de trabalho e o amplo emprego (art. 7º, XIII), a proteção em face da automação (art. 7º, XXVII), entre outros (DELGADO, 2011, p. 34).

Nesse sentido, o STF já se manifestou sobre a questão em Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI nº 1721), cujo acórdão fora publicado em 28 de junho de 2007, tendo como relator o ministro Carlos Britto.

O entendimento resumido dos ministros do Pretório Excelso se reflete na ementa abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.596-14/97, CONVERTIDA NA LEI Nº 9.528/97, QUE ADICIONOU AO ARTIGO 453 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO UM SEGUNDO PARÁGRAFO PARA EXTINGUIR O VÍNCULO EMPREGATÍCIO QUANDO DA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.

1. A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da "relevância e urgência" dessa espécie de ato normativo.

2. Os valores sociais do trabalho constituem: a) fundamento da República Federativa do Brasil (inciso IV do artigo 1º da CF); b) alicerce da Ordem Econômica, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e, por um dos seus princípios, a busca do pleno emprego (artigo 170, caput e inciso VIII); c) base de toda a Ordem Social (artigo 193). Esse arcabouço principiológico, densificado em regras como a do inciso I do artigo 7º da Magna Carta e as do artigo 10 do ADCT/88, desvela um mandamento constitucional que perpassa toda relação de emprego, no sentido de sua desejada continuidade.

3. A Constituição Federal versa a aposentadoria como um benefício que se dá mediante o exercício regular de um direito. E o certo é que o regular exercício de um direito não é de colocar o seu titular numa situação jurídico-passiva de efeitos ainda mais drásticos do que aqueles que resultariam do cometimento de uma falta grave (sabido que, nesse caso, a ruptura do vínculo empregatício não opera automaticamente).

4. O direito à aposentadoria previdenciária, uma vez objetivamente constituído, se dá no âmbito de uma relação jurídica entre o segurado do Sistema Geral de Previdência e o Instituto Nacional de Seguro Social. Às expensas, portanto, de um sistema atuarial-financeiro que é gerido por esse Instituto mesmo, e não às custas desse ou daquele empregador.

5. O Ordenamento Constitucional não autoriza o legislador ordinário a criar modalidade de rompimento automático do vínculo de emprego, em desfavor do trabalhador, na situação em que este apenas exercita o seu direito de aposentadoria espontânea, sem cometer deslize algum.

6. A mera concessão da aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego.

7. Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, introduzido pela Lei nº 9.528/97.

Assim, destaca-se a importância de todo o arcabouço principiológico da Constituição Federal de 1988 como perpassante de toda relação de emprego, com desejada continuidade nas relações trabalhistas.

E qualquer modalidade de rompimento automático do vínculo de emprego em prejuízo ao trabalhador seria um deslize da justiça e do reconhecimento do pleno emprego como vetor indicativo do ordenamento jurídico constitucional.

CONCLUSÃO.

Historicamente, os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX deram ênfase ao auto ajuste do sistema econômico, os quais seriam, por isso, livres das ações governamentais de intervenção. Tal entendimento secular seguia a concepção da estabilidade socioeconômica e o pleno emprego “automático” conduzido por forças sociais voltados para o equilíbrio nas relações econômicas.

No entendimento clássico econômico, a taxa de juros teria uma função primordial no papel da estabilização, evitando que as mudanças nos diversos componentes da demanda afetassem a demanda agregada. Ademais, outro elemento estabilizador da economia (proporcionando o pleno emprego) era a flexibilidade de preços dos bens e serviços econômicos e dos salários dos trabalhadores, sendo fundamental para se garantir as propriedades do pleno emprego.

Com isso, era natural relegar o papel do direito ao segundo plano, justamente por se concluir que as políticas econômicas deveriam ser não-intervencionistas, entre outros elementos relacionados com a população, a tecnologia e a formação de capital.

No entanto, na teoria keynesiana, tais fundamentos são parcialmente negados, defendendo-se o papel da política econômica como intervencionista (antítese keynesiana).

Assim, pode-se inferir que tal intervencionismo em um Estado Democrático de Direito seria implementado por meio da norma jurídica, voltando-se também para uma busca do pleno emprego.

Evidentemente, no contexto do surgimento da teoria keynesiana, nas décadas de 1920 e 1930, o momento histórico era propício para a contradição da teoria clássica, e a preocupação com o desemprego era a regra e o pleno emprego era a exceção.

Com a evolução das teorias sociais, econômicas e jurídicas dos anos posteriores, principalmente, conjugado com a Teoria do Bem-estar social, a antítese keynesiana passa a ter papel fundamental na construção das ordens jurídicas constitucionais nacionais, tal como aconteceu com a Constituição Federal de 1988.

Fala-se hoje em crise de legitimidade do Estado Neoliberal, do Direito Neoliberal, principalmente a partir das políticas de privatização da década de 1990 no Brasil.

Atualmente, o futuro do Estado de Bem-estar Social parece ser incerto, em razão da necessidade de serem resolvidos problemas como a segurança social, o que ensejam reformas.

No entanto, além disso, o resguardo do princípio da busca do pleno emprego deve prevalecer, no sentido de se humanizar as relações socioeconômicas laborativas.

Essa é a função existencial do direito econômico trabalhista: incrementar a justiça social e a principiologia do pleno emprego seria um dos caminhos para tal desiderato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

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

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CLOWER, Robert Wayne. **The keynesian counterrevolution: a theoretical appraisal**. In: HAHN, F. H.; BRECHELINGS, F. P. R. (eds.). *The theory of interest rates*. London: MacMillan, 1965, p. 103-125.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo, LTr, 2011.

- DENIS, Hunt. **História do pensamento econômico**. 7ª. ed. Lisboa: Livros Horizontes, LDA, 1993.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Globalização & desemprego: mudanças nas relações de trabalho**. São Paulo, LTr, 1998,
- FROYEN, Richard T. **Macroeconomics: theories & policies**. 5th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Global employment trends 2012**. Geneva: ILO, 2012.
- KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril cultural, 1982.
- LERNER, Abba Ptachya. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research: an international quarterly**, n. 10, vol. 1, [s.l.], 1943, p. 38–51.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Manual do Trabalho Doméstico**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- MISSIO, Fabricio José; OREIRO, José Luís da Costa. **Equilíbrio com pleno emprego e equilíbrio com desemprego em um contexto de preços e salários flexíveis: o debate entre Keynes e os (neo) clássicos**. 2006.
- MYRDAL, Alva; MYRDAL, Karl Gunnar. **Kris i befolkningsfrågan**. Stockholm: Bonnier, 1934.
- MYRDAL, Karl Gunnar. **Economic Theory and Underdeveloped Regions**, London: University Paperbacks, 1957.
- _____. **Kost sociala reformer pengar?** Arkitektur och samhälle, Stockholm, 1932.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria geral do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.
- OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Guia sobre os novos indicadores de empregos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Genebra: OIT, 2009.
- PREBISCH, Raúl. **Keynes: uma introdução**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ROSENBERG, Goran. The Crisis of Consensus in Post-War Sweden. In: WITOSZEK, Nina; RÄGÅRDH, Lars (eds.) **Culture and Crisis: the case of Germany and Sweden**. New York: Berghahn books, 2002, p. 170-201.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. On the concept of social value. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 23, 1908, p. 213-232.
- SOLOW, Robert Merton. **On the theories of full employment**. The American Economic Review. March 1993, p. 21-67.
- VILLATORE, Marco Antônio César; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Livre circulação de trabalhadores na União Europeia e no Mercosul**. In: MENEZES, Wagner (org.) O Direito Internacional e o Direito Brasileiro. Ijuí: Unijuí, 2004, p. 440-468.

VILLATORE, Marco Antônio César. Aspectos sociais e econômicos da livre circulação de trabalhadores e o dumping social. In: AZEVEDO, André Jobim de (Coord.). **ANAIS-Congresso Internacional de Direito do Trabalho e Processual do Trabalho**, 1ª ed, Curitiba: Ed. Juruá, 2008, p. 151-164.