



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE JUIZ DE FORA

**O Princípio da Busca pelo Pleno Emprego sob a
ótica da Teoria da Seletividade**

Juiz de Fora, 2016.

Marcelo Riceputi Alcântara

MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA

O Princípio da busca pelo Pleno Emprego sob a ótica da Teoria da Seletividade

Monografia apresentada como conclusão do curso de graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de Direito Econômico, visando apurar a tendência real de eficácia do Princípio da Busca do Pleno Emprego sob a ótica materialista de Estado.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Alves
Correa

**Juiz de Fora
2016**

MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA

O Princípio da busca pelo Pleno Emprego sob a ótica da Teoria da Seletividade

Monografia apresentada como conclusão do curso de graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de Direito Econômico, visando apurar a tendência real de eficácia do Princípio da Busca do Pleno Emprego sob a ótica materialista de Estado.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Alves Correa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Alves Correa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. M.^a Luciana Tasse Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Sérgio Marcos Carvalho de Ávila Negri
Universidade Federal de Juiz de Fora

Data de Aprovação: ___ / ___ / ___

Aos meus pais, Fernanda Riceputi Alcântara e Fernando Antônio Rezende Alcântara. A meus irmãos, Ana Paula Riceputi Alcântara e Luiz Paulo Riceputi Alcântara. A meus poucos e abundantes amigos, em especial menção a João Vitor Medeiros da Fonseca, Carolina Assis de Vasconcellos Dias e Bruno Fernandes Pinto.

“(…) The world has proclaimed the reign of freedom, especially of late, but what do we see in this freedom of theirs? Nothing but slavery and self-destruction! For the world says:

'You have desires and so satisfy them, for you have the same rights as the most rich and powerful. Don't be afraid of satisfying them and even multiply your desires.' That is the modern doctrine of the world. In that they see freedom. And what follows from this right of multiplication of desires? In the rich, isolation and spiritual suicide; in the poor, envy and murder; for they have been given rights, but have not been shown the means of satisfying their wants. They maintain that the world is getting more and more united, more and more bound together in brotherly community, as it overcomes distance and sets thoughts flying through the air.

Alas, put no faith in such a bond of union. Interpreting freedom as the multiplication and rapid satisfaction of desires, men distort their own nature, for many senseless and foolish desires and habits and ridiculous fancies are fostered in them. They live only for mutual envy, for luxury and ostentation. To have dinners visits, carriages, rank, and slaves to wait on one is looked upon as a necessity, for which life, honour and human feeling are sacrificed, and men even commit suicide if they are unable to satisfy it. We see the same thing among those who are not rich, while the poor drown their unsatisfied need and their envy in drunkenness. But soon they will drink blood instead of wine, they are being led on to it. I ask you is such a man free?”

Fiódor Dostoievski
(*The Brothers Karamazov*)

“But men labor under a mistake. The better part of man is soon plughed into soil for compost. By seeming fate, commonly called necessity, they are employed, as it says in an old book, laying up treasures which moth and rust will corrupt and thieves break through and steal. It is a fool's life, as they will find when they get to the end of it, if not before.

(…)

Actually, the laboring man has not leisure for a true integrity day by day: he cannot afford to sustain the manliest relations to men: his labor would be depreciated in the market. He has no time to be any thing but a machine. How can he remember well his ignorance – which his growth requires – who has so often to use his knowledge?”

Henry David Thoreau
(*Walden; Or, Life in the Woods*)

RESUMO

Presente trabalho tem por objeto o confronto entre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – à égide da Nova Ordem Econômica Internacional e da Ordem Jurídica Intervencionista, considerada como Constituição Econômica Diretiva – e o Estado à luz da perspectiva materialista, com enfoque no conceito de *Strukturellen Selektivität* (Teoria da Seletividade), elaborado por Claus Offe. Cogita da margem provável de eficácia constitucional a ser conferida pela atividade estatal – mediante atividade legislativa e condução de políticas públicas – ao caráter inovador de aperfeiçoamento da Ordem Econômica em sentido empírico, aduzido das normas de intervenção por direção típicas às Ordens Econômicas em sentido normativo-jurídico contidas nas Constituições Diretivas, à luz dos pressupostos do Estado sob a ótica materialista. Para tanto, utiliza-se do Princípio Constitucional da Busca pelo Pleno Emprego, apurando seu amplo conteúdo, a ser extraído do corpo constitucional mediante atividade hermenêutica em consideração sistemática do conjunto de princípios constitucionais contidos na Ordem Econômica constitucional.

Palavras-Chave: Teoria da Seletividade. Teoria Materialista de Estado. Políticas Públicas. Princípio do Pleno Emprego.

ABSTRACT

The present study aims to confront the Brazilian Federal Constitution of 1988 – under the interpretation of the New International Economic Order and the Economic Interventionist Order, considered as a Programmatic Constitution – and the State under the guidance of a materialist perspective, focused on the *Strukturellen Selektivität* concept (Structural Selectivity concept), developed by Claus Offe. Reflects on the likely level of constitutional effectiveness to be held by the State activity – through its legislative activity and public policies – when it comes to the innovative character of improvement of the Economic Order in an empirical sense – which composes the substance of the legal norms of intervention by directing the Economic Order, typical feature of the Economic Order in legal sense contained by contemporary Programmatic Constitutions –, considering the assumptions carried by the State in a materialist perspective. To achieve its object, employs in a hermeneutic activity of extracting of the Constitutional structure the real substance of the Full Employment Principle, examined in concert with the other principles of the Economic Order contained by the Brazilian Federal Constitution.

Keywords: Structural Selectivity Theory. Materialist Theory of State. Public Policies. Full Employment Principle.

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo I: Estados, Políticas Públicas e a Ordem Econômica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	11
Capítulo II: Teoria Materialista de Estado, Princípio da Seletividade e as Políticas Públicas de Estado.....	23
Capítulo III: O Princípio da Busca pelo Pleno Emprego na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 à luz da Teoria da Seletividade.....	35
Conclusão.....	48
Referências Bibliográficas.....	50

Introdução

O advento da Nova Ordem Econômica Internacional, com a passagem da Ordem Jurídica Liberal à Ordem Jurídica Intervencionista, carrega consigo, arraigado em suas típicas Constituições Econômicas Diretivas, o desafio de aperfeiçoamento da Ordem Econômica empírica. Lança-se como desafio – especialmente se confrontada à perspectiva materialista a ser adotada no presente trabalho –, eis que, sob esta nova égide, as Constituições Jurídicas passam não apenas a reconhecer e introjetar uma Ordem Econômica em sentido empírico, mas também adquirem sentido programático em busca de correções mais profundas voltadas às injustiças típicas ao seu Sistema Econômico, tendo por objeto o desenvolvimento econômico no sentido amplo que contemporaneamente adquire.

Diante do ora exposto, imperativo averiguar a real tendência de o Estado promover, em sentido prático, através de sua atividade legislativa e da promoção de políticas públicas, plena eficácia deste novo aspecto constitucional apresentado. A Teoria Crítica, ao afastar de sua metodologia científica a historicamente inflexível separação entre teoria e prática – entre *ser* e *dever-ser* – torna-se, neste sentido, caminho ideal à análise ora proposta. Nas lições de Marcos Nobre (2004, p. 9):

A Teoria Crítica enfrentou esses questionamentos por meio de uma crítica à distinção entre teoria e prática assim formulada. E isso sem abdicar seja da ideia de conhecer “as coisas como são”, seja de agir segundo “como as coisas deveriam ser”. A Teoria Crítica não se bate nem por uma ação cega (sem levar em conta o conhecimento) nem por um conhecimento vazio (que ignora que as coisas poderiam ser de outro modo), mas questiona o sentido de “teoria” e de “prática” e a própria distinção entre esses dois momentos. Caberá à ideia mesma de “crítica” o papel de realizar essa tarefa.

Há certamente muitos sentidos de “crítica”, na própria tradição da Teoria Crítica. Mas o sentido fundamental é o de que não é possível mostrar “como as coisas são” *senão* a partir da perspectiva de “como as coisas deveriam ser”: “Crítica” significa, antes de mais nada, dizer o que é em vista do que *ainda* não é mas *pode* ser.¹

¹ NOBRE, M. A **Teoria Crítica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004. P. 9.

Da exposição, percebe-se que confrontamo-nos com situação muito próxima ao núcleo metodológico da Teoria Crítica, isto é, um conteúdo programático constitucional que incide sobre a Ordem Econômica em sentido empírico reconhecendo não apenas o que nela *é*, mas o que *deveria ser*, apresentando, portanto, caminhos de aperfeiçoamento, comandos programáticos estes que, por outro lado, considerando esta própria natureza, reconhecem situações que, de fato, não são. Deparamo-nos, portanto, com situação limiar na qual não há como se proceder por meios estritamente teóricos ou práticos. Ademais, trata-se de circunstância que demanda imparcialidade analítica, marca da abordagem adotada pela Teoria Crítica, despida de influências que subvertem ponto de partida em objeto, típicas de aproximações de caráter eminentemente ideológico.

Neste sentido, portanto, opta presente trabalho por desenvolver-se com fundamento nas lições de Claus Offe, em especial atenção à Teoria da Seletividade (*Strukturellen Selektivität*), eis que se trata de autor cujos trabalhos inserem-se na perspectiva adotada pela Teoria Crítica. Ademais, no interior de tal perspectiva, dedica parte de seus estudos à natureza do Estado, analisando-o sob a ótica materialista. Se, às vistas do autor, teremos um Estado de natureza Capitalista, não teremos, porém, um pressuposto dotado de verdadeiro caráter axiomático neste sentido, como eventualmente se encontra em análises de cunho marxista: o autor procede a rigorosa análise crítica de cunho estruturalista e interno para averiguar a real presença de tal natureza. De sua forma de proceder, extrai-se da natureza do agir do Estado não um conteúdo unilateral e inflexível, mas conteúdo diversificado, com margem a sentidos diversos, conduzidos por razões também diversas.

Esclarecida a posição da Ordem Econômica instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 frente a esta nova tendência das Ordens Econômicas Constitucionais, bem como expostos os pressupostos extraídos da análise materialista de Estado a que se pretende o presente trabalho, cumpre, por fim, observar qual é a tendência real à eficácia a ser conferida pela atividade Estatal a este novo aspecto da Ordem Econômica Constitucional, utilizando-se, para tanto, de análise do Princípio Constitucional da Busca pelo Pleno Emprego, do qual cabe, igualmente e em vistas ao objeto proposto, suscitar do real sentido à vista da sistemática constitucional.

Capítulo I: Estados, Políticas Públicas e a Ordem Econômica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Faz-se presente, no corpo que compõe o objeto e desenvolvimento do Direito Econômico, não apenas visões plurais inerentes à própria ótica econômica adotada pela abordagem, mas também o emprego de termos e institutos científicos de grande pluralidade semântica, seja em razão da própria circunstância em que este se dá, seja em consideração ao objetivo a ser buscado pelo trabalho científico – e, neste sentido, por razões de cunho pragmático, de adequação metodológica –, seja, ainda, em função do caráter ideológico a orientar sua produção. Antes de adentrar a análise do objeto a que se propõe o presente labor acadêmico, indispensável que se apure em que sentido serão utilizados alguns destes termos e institutos – em caráter pragmático –, bem como qual o entendimento que se tem sobre outros deles – em visão ideológica, mas não no sentido vulgar que frequentemente assume o termo, eis que mantendo-se em busca da forte marca de rigor crítico neutro herdada da Economia Política clássica.

Aludida pluralidade semântica está tão presente nos estudos do Direito Econômico que se constitui no próprio termo *Ordem Econômica*, assumindo este diversas conotações enquanto empregado no campo acadêmico. Três são os sentidos usuais nos quais é empregado, conforme identificado por Vital Moreira: como conceito de fato, isto é, modo de ser empírico, referente ao mundo do ser; como sistema normativo em sentido jurídico e sociológico, em análise também extra-jurídica, referente ao mundo do dever-ser; como sistema normativo em sentido jurídico estrito, também referente ao mundo do dever-ser (MOREIRA, 1974)². Para o presente trabalho, adotar-se-á, em geral, o sentido normativo jurídico estrito, sentido este usualmente de maior utilidade ao Direito Econômico, apresentado por Eros Roberto Grau (1990, p. 70) como um dos aspectos da própria *Ordem Jurídica* – esta, composta pelas ordens pública, privada, econômica e social –, conceituado como o “conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômico”³. Por vezes, porém, será inevitavelmente referido como conceito de fato, momentos nos quais será desta forma expressamente apontado.

² MOREIRA, V. *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. Coimbra: Editora Centelha, 1973. P. 67-71

³ GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 70.

Indispensável, porém, ressaltar que sua função como análise em sentido normativo amplo, sob ótica sociológica, é de indubitável relevância para as circunstâncias práticas do mundo jurídico atual. A relevância da análise sociológica é, inclusive, ressaltada por Claus Offe – autor cuja Obra constitui marco teórico do presente trabalho –, ao suscitar, em abordagem à equação lógica contida na Igualdade, da sucumbência de sua discussão em âmbito institucionalizado – isto é, na contraposição de normas –, eis que esta já se encontra positivada em boa parte dos corpos legislativos, especialmente nos Estados Democráticos de Direito. Não obstante tal concretização – referente ao mundo do dever-ser –, a desigualdade continua dado fático nas sociedades constituídas sob estas ordens jurídicas, cumprindo, dessarte, que se opere uma análise sociológica, no confronto entre normas (dever-ser) e fatos (ser), de forma a averiguar quais são os empecilhos verdadeiros, extra-jurídicos, à real eficácia do que se propõem os ordenamentos jurídicos (OFFE, 1984)⁴. Neste sentido, presente trabalho, embora não pretenda empregar o termo *Ordem Econômica* em sentido normativo amplo, não deixará de utilizar-se da análise sociológica como instrumento de investigação da real eficácia das normas constitucionais.

Além da multiplicidade de formas de utilização, importa apontar, ainda, que o termo *Ordem Econômica* traz, em si, carga semântica relevante. A princípio, conforme expõe Eros Roberto Grau, do emprego da expressão “Ordem”, mediante mera interpretação literal, já se extrai de seu conteúdo aspecto ideológico, isto é, a suposição de harmonia entre Capital e Trabalho (GRAU, 1990)⁵. Para ideal compreensão da carga semântica carregada pelo termo *Ordem Econômica*, porém, é indispensável ir além, operando-se análise em perspectiva histórica.

Antônio José Avelãs Nunes, em análise à história da Economia Política como ciência, reconhece como consistente na Doutrina, da parte dos autores que concebem no Estado um caráter classista, o apontamento de quatro fases da Economia Política: em princípio, uma fase crítica, momento de emergência do Modo de Produção Capitalista no campo ideológico, quando a ciência voltava-se à crítica do sistema de produção e repartição do produto referente ao Modo de Produção Feudal. Com a ascensão da burguesia ao poder, verificando-se a presença de contradições no campo das relações de produção e de repartição do produto também no

⁴ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

⁵ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

Modo de Produção Capitalista, inaugura-se uma fase de cisão e controvérsia, com o advento da classe proletária. Tornar-se-ia a Ciência Econômica, então, sob a ótica ideológica apresentada no princípio da exposição, mero instrumento de classe, apto a defender o *status quo* em benefício da classe detentora dos bens de produção em face da classe proletária, a qual tem a oferecer ao mercado sua força de trabalho vivo, geradora da mais-valia. É neste momento que se identifica a fase apologética da Economia Política, fase na qual perderia a ciência, em seu pensamento dominante, o caráter crítico-científico. Posteriormente, porém, com o surgimento de crises de caráter econômico – com especial destaque à Grande Depressão – que demonstraram presentes, no Modo de Produção Capitalista, contradições que, se não corrigidas, fazê-lo-iam obsoleto, torna-se imperativo à ciência econômica a adoção de cientificidade passível de reconhecer contradições não no sentido de corrigi-las, mas de suavizá-las e contorná-las, possibilitando a manutenção sustentável do sistema social e econômico. Eis, então, a fase pragmática da Economia Política.

Da análise desenvolvida se extrai duas grandes perspectivas na Ciência Econômica, repartição esta que se desenvolve a partir da fase de cisão e controvérsia, consolidando-se na fase apologética da Economia Política: por um lado, a perspectiva clássico-marxista⁶, a qual não aderiria a suposta perda de objeto crítico da Ciência Econômica, conservando, em sua análise, aspectos de cunho político e social; de outro, a perspectiva subjetivo-marginalista⁷, cunhada por *mainstream economics*, que adotaria análise mais objetivista que, partindo do pressuposto de se tratar o Modo de Produção Capitalista de um sistema final – de eficiência superior –, buscaria a harmonização de interesses individuais e coletivos, sem suscitar de sua derrocada. (NUNES, 2007)⁸

Não pretendo adentrar, no presente trabalho, a controvérsia das afirmações ora levantadas – vez que nela residem, inclusive, questionamentos quanto à validade do emprego

⁶ Trata-se de perspectiva que, nas lições de António José Avelãs Nunes (*Uma Introdução à Economia Política*, São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007), se inicia com os fisiocratas, perpassa o pensamento econômico capitalista clássico, como Adam Smith e David Ricardo, tendo por marco definidor a Obra de Karl Marx. Perspectiva ainda corrente, é contemporaneamente casa de grande variedade de pensamentos econômicos, sendo frequentemente vista, de forma errônea, como uma aplicação estrita do pensamento marxista às ciências econômicas e políticas.

⁷ Novamente em referência às lições de António José Avelãs Nunes (*Uma Introdução à Economia Política*, São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007), trata-se de perspectiva que, evidentemente, também não nega os clássicos, mas que tem por marco inicial – em vista à utilidade referente à classificação ora levantada – as Obras de Jean-Baptiste Say e William Nassau Senior, afirmadas na chamada *Revolução Marginalista*, tendo por autores-símbolo William Stanely Jevons, Carl Menger e Léon Walras.

⁸ NUNES, A.J.A. **Uma Introdução à Economia Política**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007

do termo *Economia Política* –, mas sim apontar que, seja sob a perspectiva clássico-marxista, seja sob a orientação supostamente pragmática subjetivo-marginalista, das crises antes emergentes – e que ainda frequentemente se expõem na Economia Global – extrai-se como necessário o *intervencionismo estatal* para manutenção da Ordem Econômica sob a égide do Modo de Produção – ou, em visão mais ampla, do Sistema Social – Capitalista, embora isto não signifique que tal manutenção seja, para ambas perspectivas, desejável. Repousa na discussão não a necessidade ou desnecessidade de intervenção, mas sim o grau de intervenção – ou mesmo dirigismo – cabível ao Estado. Apresenta-se, então, o primeiro pressuposto do presente trabalho. Ademais, dele conclui-se que suscitaremos, nesta lógica, de verdadeira passagem da *Ordem Jurídica Liberal*, superada à nível científico, para a *Ordem Jurídica Intervencionista*.

Remeto-me novamente às lições de Eros Roberto Grau para apontar que, não obstante, em sentido material, a Ordem Econômica sempre tenha estado presente, eis que o direito é elemento de constituição de um modo de produção, o termo *Ordem Econômica* passa a ser empregado a partir da primeira metade do Século XX, tendo como marco central a Constituição de Weimar (1919), simbolizando o momento em que o Estado ultrapassa o aspecto de recepção normativa de um modo de produção (normas de ordem pública) para adotar também normas de aprimoramento deste modo de produção (normas de intervenção por direção) (GRAU, 1990)⁹. A Ordem Jurídica Intervencionista não apenas reconhece e introjeta uma Ordem Econômica em sentido de modo de ser empírico, mas também persegue determinados fins, no sentido de aprimorá-la.

Presente entendimento vai, ainda, ao encontro do institucionalismo internacional, inserindo-se no bojo da *Nova Ordem Econômica Internacional*, observadas as Resoluções A/RES/29/3281 (12/12/1974) e A/RES/s-7/3362 (16/09/1975) da Organização das Nações Unidas, que indicam parâmetros de otimização da Ordem Econômica em sentido empírico, mediante intervencionismo – ou mesmo dirigismo – do Estado. Em oposição, portanto, a uma Velha Ordem, integrada por normas de ordem pública, de mera consagração de uma Ordem Econômica do mundo do ser, surge uma Nova Ordem Econômica, de caráter Global, normativamente regulada, incluindo em seu bojo normas com intuito de aprimoramento da Ordem Econômica empírica.

⁹ GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

Disto se extrai que, não obstante o que conceitue já estivesse presente nos ordenamentos jurídicos antes mesmo de sua alcunha, o termo *Ordem Econômica*, em análise etimológica, carrega em seu bojo esta nova forma de pensamento e construção do Direito Econômico, inserida na Ordem Jurídica Intervencionista, bem como na Nova Ordem Econômica Internacional.

Passemos, então, à análise da reação das Constituições Jurídicas no mundo diante das alterações, a nível global e científico, até então apresentadas. Para tanto, convém antes definir *Constituição Econômica*. Recorrendo novamente a Vital Moreira (1974, Coimbra), tem-se por definição:

Conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que (sic) garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.¹⁰

Antônio de Souza Franco (1982-1983, p. 91), por sua vez, com enfoque funcional, a define como “formada pelo *ordenamento essencial da actividade económica* – contendo os princípios e as normas essenciais ordenadoras da economia, dos quais decorrem sistematicamente as normas da *ordem jurídica da economia*”¹¹.

Apresenta-se novamente, aqui, um termo de enorme pluralidade semântica, com alcance de notável variação e sobre o qual, inclusive, pode-se questionar presença ou não de utilidade. O presente trabalho, no objetivo de esclarecer o emprego dos termos científicos anteriormente levantado, conduz-se com a ideia de que a Ordem Econômica não se reúne, integralmente, em sentido formal, nas Constituições, mas desenvolve-se também em leis infraconstitucionais. *Ordem Econômica*, portanto, apresenta-se de forma mais ampla do que *Constituição Econômica*. Ademais, é preferível a utilização daquele termo em relação a este,

¹⁰ MOREIRA, V. **Economia e Constituição – para o conceito de Constituição Econômica**. Faculdade de Direito – Separata do *Boletim de Ciências Econômicas* XVII/35. Coimbra, 1974.

¹¹ FRANCO, A.L. de S. **Noções de Direito da Economia, Vol. I, Lisboa**. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa. 1982-1983. P. 91.

ainda que se faça alusão a uma *Constituição Econômica Material*, eis que a referência a “Constituição” para normas que não necessariamente nela se apresentam assume face menos inteligível do que a referência a *Ordem Econômica*, em sentido jurídico estrito, em referência às normas de reconhecimento, introjeção e aprimoramento da Ordem Econômica em sentido empírico. No entanto, no momento em que passamos à análise das Constituições Jurídicas, tem-se como útil a concepção restritiva referente ao termo *Constituição Econômica*, o qual, por ora, passo a empregar.

O surgimento da *Ordem Econômica*, com consideração à carga semântica que carrega o termo, conforme vimos, contrapõe duas espécies de Constituições Econômicas, conforme nos apresenta Eros Roberto Grau: de um lado, as *Constituições Econômicas Estatutárias ou Orgânicas*, símbolos da Velha Ordem, isto é, da Ordem Econômica Liberal, majoritariamente dominadas por normas de ordem pública de caráter meramente receptivo, a reconhecerem uma Ordem Econômica em perspectiva empírica; de outro lado, tem-se as *Constituições Econômicas Diretivas, Programáticas ou Doutrinárias*, possuindo, em seu conteúdo, uma *Constituição Econômica Diretiva*, contendo não apenas normas de ordem pública no sentido de reconhecer e consagrar uma Ordem Econômica em perspectiva empírica, mas também normas de aprimoramento desta Ordem Econômica fática. (GRAU, 1990)¹².

Para operação hermenêutica ideal no sentido de extrair, do texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Ordem Econômica nela presente, considerando que, no tocante à matéria da Ordem Econômica concentrada nas Constituições Jurídicas em geral, salta-nos aos olhos – como é de praxe também nas matérias de naturezas demais presentes nas Constituições – o caráter predominantemente principiológico, é essencial manter em mente a exposição até então desenvolvida, com devida contextualização da Lei Maior em circunstâncias históricas e suas tendências jurídicas. Isto porque, diante de sua natureza predominantemente principiológica, já levantada, vários são os entendimentos dela extraídos.

Duas são as principais tendências interpretativas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme observa Eros Roberto Grau, em consulta às opiniões de grandes autores da literatura jurídica pátria. Uma delas se trata da tendência a vislumbrar, na CRFB de 1988, uma Constituição Econômica diretiva, dotada, inclusive, de potencial caráter

¹² GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

conservador em perspectiva nacional, em linha às Constituições Econômicas pátrias anteriores, de caráter estadista. De outro lado, encontra-se a tendência a visualizar, na Constituição pátria, caráter marcadamente liberal, com predomínio da livre iniciativa e consequente interpretação restritiva dos demais princípios da Ordem Econômica (GRAU, 1990)¹³.

Mesmo no tocante à segunda tendência, convém apontar que os autores a ela filiados, em sua maioria, não negam o intervencionismo do Estado: este se daria a favor do mercado, no sentido indicado pelos preceitos clássicos do Capitalismo como vislumbrado pelo pensamento liberal; portanto, em sentido restritivo. Importa diferenciar, portanto, dirigismo e intervencionismo estatal. Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1989, p. 50), “o Estado, como agente normativo e regulador, não se impõe ao mercado para dominá-lo. Não o dirige, apenas vela para que a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano ocorram nos quadros dos princípios constitucionais”. O dirigismo, por sua vez, teria por pressuposto um *Plano Global Normativo*: “direção central da economia que funciona na base de um plano geral obrigatório que todos executam”¹⁴. O próprio autor vislumbra, na CRFB de 1988, um intervencionismo, mas que se dê de forma a manter os preceitos clássicos da economia no sistema capitalista; isto é, vislumbra na Constituição um repúdio ao dirigismo, mas tolerância ao intervencionismo.

No mesmo sentido encontra-se o entendimento de Miguel Reale, que visualiza na constituição a consagração de um tipo econômico neoliberal ou sócio-liberal, com intervenção estatal somente no sentido de coibir abusos e preservar a livre concorrência. Seu pensamento tem por fundamento relevante a modificação do art. 195 do anteprojeto da Constituição ao ser submetido a plenário. Este, que seria equivalente ao atual art. 174, *caput*, atribuía ao Estado as funções de controle, fiscalização, incentivo e planejamento, tendo, em tal ocasião, suprimida a função de controle. Sob essa perspectiva, entende o autor como afastado o dirigismo estatal (REALE, 1989)¹⁵.

José Afonso da Silva, não obstante reconheça a adoção do sistema Capitalista pela CRFB de 1988, defende a prioridade constitucional ao valor do trabalho humano sobre os

¹³ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

¹⁴ FERRAZ JÚNIOR, T.S. **A Economia e o Controle do Estado**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo, 4 de julho de 1989. P. 50.

¹⁵ REALE, M. **Constituição e Economia**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo, 24 de janeiro de 1989.

demais valores da economia de mercado, reconhecendo uma orientação intervencionista mais ampla do Estado (SILVA, 2015)¹⁶.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho vai além, identificando na Constituição Brasileira de 1988 o que denomina por *estatolatria*, sequer nela vislumbrando o reconhecimento de uma economia de mercado (FERREIRA FILHO, 1987)¹⁷.

Por fim, Raul Machado Horta identifica (1988, p. 338 e ss.), na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, caráter híbrido do sistema econômico, por vezes conduzindo-a ao neoliberalismo, por outras consagrando intervencionismo sistemático, em outros momentos, inclusive, pendendo ao dirigismo planificador. Conforme anota:

(...) a linguagem elástica e ambígua — “planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado” —, sujeita à interpretação dilatoria da iniciativa presidencial e de maiorias no Congresso Nacional, poderá converter-se em “cláusula transformadora” da Constituição para instaurar o planejamento central da economia, sufocando a economia de mercado, a livre iniciativa e a livre concorrência.¹⁸

Em meio às tão contrastantes opiniões extraídas dos mesmos dispositivos constitucionais, para apresentar o entendimento pressuposto pelo presente trabalho no tocante à *Ordem Econômica* presente na Constituição Brasileira de 1988, importa, antes, destacar quais são as questões a serem respondidas, na visão de Eros Roberto Grau, para que se tenha um método interpretativo eficiente e coeso da Ordem Econômica Constitucional (1990, p. 189):

- 1) Há um sistema e um modelo econômicos, como tais definidos nessa ordem econômica?
- 2) Que sistema e modelo são esses?

¹⁶ SILVA, J.A. **Custo de Direito Constitucional Positivo**. 36. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2012.

¹⁷ FERREIRA FILHO, M.G. **O Estado Onipresente**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 10 de dezembro de 1978. P. A-3.

¹⁸ HORTA, R.M. **A Constituição Brasileira – 1988 – Interpretações**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. P. 338 e ss.

3) Pode essa ordem econômica ser objeto de interpretação dinâmica, que permita a sua adaptação a mudanças da vida social – e de modo que, configurando-se como um dinamismo, no futuro, da vida real tomando as forças de que depende para que seja viva, resulte adequada à realidade social?¹⁹

Lançando mão de técnica hermenêutica histórica e sistemática, utilizando-se de todo o apresentado até aqui, presente trabalho adota o entendimento de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contém uma Constituição Econômica Diretiva, possuindo em seu bojo normas de ordem pública e de intervenção por direção, consagrando o Sistema Capitalista e a Economia de Mercado, não obstante haja, em seu caráter fortemente híbrido e principiológico, espaço para diversos graus de eficácia e alcance de seus princípios de Ordem Econômica, a variar não apenas da ideologia de governo, mas também das condições econômicas quantitativas do país. Trata-se de instrumento jurídico que consagra uma Ordem Econômica Empírica (Sistema Capitalista) e estatui normas para aprimorá-la não apenas no sentido de operar sua manutenção, mas também com fins de harmonizar interesses individuais e coletivos, bem como promover a suavização de eventuais injustiças referentes às relações de produção e ao processo de distribuição do produto da produção resultantes do Modo de Produção Capitalista.

Considerando não apenas o já exposto quanto à amplitude da *Ordem Econômica* em relação à *Constituição Econômica* – ao menos em sentido estritamente formal –, no sentido de que a *Ordem Econômica* não está concentrada, em sentido positivo, no bojo da Constituição Federal de 1988, mas também ressaltando que a Constituição Econômica Formal – isto é, aquela porção normativa referente à Ordem Econômica presente na Constituição – também não está integralmente concentrada em seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), conforme disposto por Eros Roberto Grau, tem-se como principais dispositivos constitucionais contendo disposições referentes à Ordem Econômica presentes no exterior de seu Título VII os Artigos 1º, 3º, 5º, 7º a 11, 24, I, 37, XIX e XX, 103, §2º, 149, 201, 202, 218, 219 e 225 (GRAU, 1990)²⁰.

¹⁹ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 189.

²⁰ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

Extrai-se da Ordem Econômica presente na CRFB de 1988, utilizando-se da classificação científica constante das lições de José Gomes Canotilho, *princípios políticos constitucionalmente conformadores* – isto é, princípios formadores da forma de Estado, definidores de sua estrutura, estruturantes de seu regime político e caracterizadores da forma de governo e organização política – e *princípios constitucionais impositivos* – princípios que estabelecem diretrizes e demandam do Estado atividade executiva e legislativa no sentido por eles indicado (CANOTILHO, 1941-). No tocante aos princípios políticos constitucionalmente conformadores, assim os define Canotilho:

Os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nestes princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição. Expressando as concepções políticas reuniantes ou dominantes numa assembleia constituinte, os princípios politico-constitucionais são o cerne político de uma constituição política (...)

Tal como acontece com os princípios jurídicos gerais, os princípios políticos constitucionalmente conformadores são princípios *normativos, retrizes e operantes*, que todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em actividades interpretativas, seja em actos inequivocadamente conformadores (leis, actos políticos).²¹

No tocante aos princípios constitucionalmente impositivos, assim os define o autor:

Nos **princípios constitucionais impositivos** subsumem-se *todos os princípios que impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas*. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados. Estes princípios designam-se, muitas vezes, por “preceitos definidores dos fins do Estado” (assim Scheuner: *Staatszielbestimmungen*), “princípios directivos fundamentais” (Häfelin), ou “normas programáticas, definidoras de fins ou tarefas”.²²

²¹ CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Edições Almedina, 1941-. P. 1.166.

²² CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Edições Almedina, 1941-. P. 1.166 e 1.167.

Extrai-se, portanto, da natureza dos princípios componentes da Ordem Econômica²³ contida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não apenas diretrizes que incidem sobre o Setor Público e o Setor Privado da economia nacional, mas também imperativos aos poderes Executivo e Legislativo. Da *ideologia constitucionalmente adotada* – isto é, conforme leciona Washington Peluso Albino de Souza, da interpretação sistemática dos princípios orientadores da Ordem Econômica e, em mesmo sentido, à vida econômica em sentido amplo (1980, p. 133 e 134)²⁴ – pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, resultante de toda a exposição até então traçada, possível concluir como obrigação do Estado conduzir suas políticas públicas e seu processo legislativo não apenas em conformidade com a Ordem Econômica constitucional, mas também ao seu encontro, isto é, de forma a atingir os objetivos por ela almejados. Em função de opção de caráter metodológico, alguns dos princípios formadores de tal ideologia – constituintes de relação mais íntima com o princípio objeto do presente trabalho – bem como o próprio Princípio da Busca do Pleno Emprego, serão abordados mais a frente, em capítulo próprio.

No presente momento, cumpre apontar que, em consideração à natureza dos princípios componentes da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, dentre os imperativos dirigidos ao Estado no sentido de garantir sua plena e real eficácia se encontra a realização de *Políticas Públicas*, isto é, conjunto de ações por parte do Governo em prol da concretização e real eficácia do conteúdo normativo de seu conjunto de garantias institucionalizadas.

²³ Tratam-se de Princípios Constitucionais de Ordem Econômica presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim reunidos por Eros Roberto Grau (*A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, Editora Malheiros Editores, 2015): *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana* (Art. 170, *caput* e art. 1º, III); *Princípio do Valor Social do Trabalho* (art. 170, *caput* e art. 1º, IV); *Princípio do Valor Social da Livre Iniciativa* (art. 170, *caput*, IV e art. 1º, IV); *Princípio da Livre Concorrência* (art. 170, IV); *Princípio da Construção de uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I); *Princípio da Garantia do Desenvolvimento Nacional* (art. 3º, II); *Princípio da Erradicação da Pobreza e Marginalização e Redução das Desigualdades Sociais e Regionais* (art. 3º, III); *Princípio da Liberdade de Associação Profissional ou Sindical* (art. 8º); *Princípio da Garantia do Direito à Greve* (art. 9º); *Princípio da Sujeição da Ordem Econômica aos Ditames da Justiça Social* (art. 170, *caput*); *Princípio da Soberania Nacional* (art. 170, I); *Princípio da Propriedade Privada e o Princípio da Função Social da Propriedade* (art. 170, I, II; art. 5º, XXII e XXIII); *Princípio da Defesa do Consumidor* (art. 170, IV; art. 5º, XXXII; art. 24, VIII e art. 150, §5º, observado ainda o art. 48 das Disposições Constitucionais Transitórias); *Princípio da Defesa do Meio Ambiente* (art. 170, IV, observados ainda art. 5º, LXXIII; art. 23, IV e VII; art. 24, VI e VIII; art. 129, III; art. 174, §3º, art. 200, VIII e art. 216, V); *Princípio da Busca do Pleno Emprego* (art. 170, VIII); *Princípio do Tratamento Favorecido para as Empresas de Pequeno Porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país* (art. 170, IV); *Princípio da Integração do mercado interno ao patrimônio nacional* (art. 219); sem prejuízo de demais princípios gerais do Direito, bem como princípios de caráter implícito, como o *Princípio da Ordenação Normativa Através do Direito Econômico*, de extrema relevância.

²⁴ SOUZA, W.P.A.D. **Direito Econômico**. São Paulo: Editora Saraiva, 980.

No tocante às políticas públicas, conforme leciona Diogo R. Coutinho, exerce o direito quatro papéis: objetivo, isto é, delimitador de legitimidade e finalidade de tais políticas; de arranjo institucional, como verdadeira ponte de articulação entre os atores dessas políticas, bem como estrutura instrumental de operação destas; de ferramenta, útil na seleção dos instrumentos mais aptos a efetivar tais políticas públicas dentre os disponíveis; de vocalizador de demandas, auxiliando na fundamentação de tais políticas, bem como assegurando a participação ampla e plena da sociedade em seus arranjos e em suas execuções (COUTINHO, 2010-)²⁵.

Por fim, com enfoque no mercado de trabalho, pode-se dividir as políticas públicas operadas pelo Estado em duas espécies: *Políticas Públicas Ativas* – descritas por Danielle Carusi Machado e João Hallak Neto como políticas “cujo objeto está voltado especificamente para melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho” – e *Políticas Públicas Passivas* – descritas pelos autores referidos como políticas que “compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados e não aumentam necessariamente a empregabilidade do trabalhador”²⁶

²⁵ COUTINHO, D.R. **O Direito nas Políticas Públicas** <[http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo Seletivo/Processo Seletivo 2016/Prova de Conteudo/14 05 12 15O direito nas politic as publicas FINAL.pdf](http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo%20Seletivo/Processo%20Seletivo%202016/Prova%20de%20Conteudo/14_05_12_15O%20direito%20nas%20politic%20as%20publicas_FINAL.pdf)>. Acesso em: 5 de julho de 2016.

²⁶ HALLAK NETO, J.; MACHADO, D.C. **Políticas Ativas e Passivas de Mercado de trabalho: Panorama Atual**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE-UFF). 2011. <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD39_2.pdf>. Acesso em: 5 de julho de 2016.

Capítulo II: Teoria Materialista de Estado, Princípio da Seletividade e as Políticas Públicas de Estado

Conforme introduzido, presente trabalho tem por marco teórico a Teoria da Seletividade, desenvolvida pelo professor alemão Claus Offe. Nascido em Berlim, Offe recebeu seu título de PhD pela *Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main*, onde foi aluno de Jürgen Habermas. Atualmente professor da *Hertie School of Governance* – instituição de ensino privada de Berlim –, o autor integra a chamada *Segunda Geração da Escola de Frankfurt*, escola que tem sua gênese no período intermediário às duas Grandes Guerras, formada por autores da Ciência Social e Filosofia cujo pensamento não se adequava ao padrão Capitalista, Fascista ou Comunista. O pensamento do autor, neste sentido, está integrado à perspectiva clássico-marxista da Economia Política, no sentido anteriormente referenciado, sob uso das lições de António José Avelãs Nunes. Importa ressaltar tal sentido, vez que o autor submete o ideal de Estado como instrumento de classe a dura análise crítica, com consistente técnica metodológica, entendendo como equivocado o pensamento marxista clássico de que o Estado seria integralmente mero instrumento de interesses de classe, conforme será abordado à frente. Ademais, o autor não demonstra o usual desprezo à ciência liberal, mas tão somente a uma parcela de seus autores em cuja dissertação faz-se ausente a neutralidade inerente ao método científico (1984, p. 60). Observemos:

(...) A ciência social liberal não preenche suas funções ideológicas (e portanto políticas) ao defender normativamente certas políticas, ao apoiar elites estabelecidas, ou ao aconselhar a classe dominante. Apesar de também fazer tudo isso, tais ações são contingentes a certos *indivíduos* que atuam dentro do sistema da ciência e não constituem parte de sua *estrutura intelectual*.²⁷

O pensamento de Claus Offe está inserido, ainda, nos ditames da Teoria Materialista do Estado, que tem seu marco central na obra “Teoria Materialista do Estado”, de Joachim Hirsch, professor emérito na mencionada *Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt Am Main*. A linha de pensamento ora apresentada tem por pressuposto central, em oposição ao pensamento liberal clássico, a relevante necessidade de um Estado forte e atuante na reprodução

²⁷ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 60.

da economia inerente ao Sistema Capitalista. A abordagem adotada por Claus Offe impende à compreensão do Estado não como inserido em uma Ordem Capitalista, mas como um Estado dotado de verdadeira natureza Capitalista. Para tanto, porém, vislumbra o autor a necessidade de se empreender uma análise estrutural, interna, do Estado, em lugar da usual *perspectiva analítica estritamente externa* empreendida pelas correntes que vislumbram o Estado como instrumento de classe. Isto porque tal metodologia revela-se capaz tão somente de demonstrar a predominância da consideração de interesses em prol do *Processo de Valorização* – isto é, de produção da mais-valia –, não sendo eficiente para demonstração estrutural de um processo legítimo de apuração e absorção dos interesses de uma classe específica.

Como marcos desta perspectiva tida por insuficiente, tem-se as *Teorias de Influência* – a conceberem o Estado como instrumento de classe puro na integralidade de suas funções: legislativa, executiva, judiciária e repressiva – e as *Teorias dos Fatores Limitativos* – que, em abordagem oposta, adotam o pressuposto de que seria o Estado incapaz de instrumentalizar qualquer interesse não Capitalista. De ambas extrai-se, importa destacar, o *pressuposto implícito de neutralidade do Estado*: pode o Estado ser utilizado como instrumento de reprodução de interesses não necessariamente condizentes com sua função nos ditames tradicionais da Ciência Política.

Não obstante o corpo ideológico em que se funda o presente trabalho não tenha por fundamento tais teorias, da análise e crítica destas extraem-se elementos úteis à compreensão dos pressupostos científicos que sustentam a Teoria da Seletividade e a abordagem a ser adotada. As *Teorias da Influência*, como exemplo, têm por sustentáculo a posição privilegiada de mercado dos blocos capitalistas. Este pressuposto nos remete à *Assimetria Estrutural* na relação entre o Estado e os Grupos do Capital e do Trabalho. Para compreender tal assimetria, é imperativo que antes se entenda que há, a sustentá-la, também uma *Relação Assimétrica de Dependência* entre o grupo dos detentores dos bens de produção (a partir daqui, referidos por *Grupo do Capital* ou *Classe Burguesa*) e o grupo de detentores da força de trabalho vivo (referidos, a partir de então, por *Grupo do Trabalho* ou *Proletariado*). Isto se deve por diversas razões: em primeiro plano, é possível ao *Grupo do Capital* investir na otimização do processo de produção, de forma a depender menos do fornecimento de trabalho vivo. Isto não é possível ao trabalhador, eis que não há para ele outra opção senão o mercado. A problemática referente ao excedente do proletariado, em relação à capacidade de absorção do mercado de trabalho, é contornada parcialmente – de forma suficiente para que não abale a estrutura de incentivos à

integração ao mercado – pelos *aparelhos ideológicos e repressivos do Estado*, utilizando-se da criminalização das alternativas ao trabalho assalariado, da educação obrigatória e demais estruturas institucionais de disciplina, que geram expectativa de retorno integrado ao Sistema Capitalista e mantêm a integração do pensamento individual à lógica de mercado. Ademais, considerando que os proletários têm a oferecer a força de trabalho vivo, integrante de seu ser, enquanto os detentores dos bens de produção, estes bens – isto é, o trabalho morto –, há de se considerar que os interesses pessoais e existenciais dos trabalhadores estão muito mais integrados e dependentes do conflito entre Capital e Trabalho do que ocorre com a Classe Burguesa. No tocante à relação assimétrica de dependência, ainda, apresenta-se como essencial o conceito de *Individualidade Insuperável da Força de Trabalho Viva*, conforme nos introduz o autor (1984, p. 64 e 65):

Não se pode simplesmente somar uma unidade de força de trabalho a outra, para obter algo como um “duplo-trabalhador” que então pudesse ser legalmente contratado, de forma a permitir fosse controlada fisicamente dupla quantidade resultante da força de trabalho: duas rochas colocadas num mesmo pote continuam a ser duas rochas discretas. A força de trabalho viva é simultaneamente indivisível e “não-líquida”. E essa sua *individualidade insuperável* é da maior consequência para a específica “lógica da ação coletiva” do trabalho.

Mas, antes de mais nada, essa individualidade do trabalho vivo é (entre outras coisas que também têm que ver com o fato de que ela é “viva”) a causa do surgimento de uma relação de poder entre trabalho e capital. Este último normalmente compreende muitas unidades de trabalho “morto” sob um comando unificado, enquanto cada trabalhador controla somente uma unidade de força de trabalho e, ademais, tem de vendê-la sob condições de competitividade com outros trabalhadores que, por sua vez, fazem o mesmo. Em outras palavras, a forma *atomizada* do trabalho vivo, que entra em conflito com a forma *integrada* ou líquida do trabalho “morto”, cria uma relação de poder: o capital (trabalho “morto”) de cada firma está sempre unificado, desde o começo, enquanto que o trabalho vivo está atomizado e dividido pela competição. *Trabalhadores não podem “fundir-se”, no máximo conseguem associar-se* para compensar parcialmente a vantagem de poder que o capital usufrui da forma de liquidez do trabalho “morto”.²⁸

Da constatação de que a Classe Burguesa possui força associativa mais intensa do que a possuída pela Classe do Trabalho se extrai, desde já, um poder de influência maior

²⁸ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 64 e 65.

daquela em relação ao Estado. A *Assimetria Estrutural* levantada a princípio, porém, não está ligada somente às diferenças de capacidade associativa entre os Grupos do Capital e do Trabalho. Trata-se de relação de caráter lógico, cronologicamente anterior a qualquer ação coletiva em busca de sua concretização. Apresenta-se como consequência natural da introjeção, pelo Estado, de uma Ordem Econômica empírica de natureza Capitalista, inserida na economia de mercado. Remetendo a Charles Edward Lindblom, assim dispõe o autor (1984, p. 79 e 80):

Lindblom argumenta enfaticamente, em seu livro recente, que o capital, seja ao nível da firma individual ou ao nível de associações empresariais, está em uma posição de poder privilegiada, resultante do fato de que, em uma sociedade capitalista, o Estado depende do florescimento do processo de acumulação. Mesmo antes que comece a pressionar o Governo com reivindicações políticas, o capital goza de uma posição de controle indireto sobre assuntos públicos. “Homens de negócio tornam-se, assim, uma espécie de funcionários públicos e exercem o que, numa visão mais ampla do seu papel, são funções públicas. (1977: 172). Essa situação torna aconselhável aos Governos prestar especial atenção ao que os homens de negócio têm a dizer, seja individualmente, seja através de suas associações. “De formas incontáveis os Governos... reconhecem que os homens de negócio necessitam ter encorajado certo nível de desempenho... Apesar dos governos poderem proibir certos tipos de atividade, não podem ordenar à empresa que tenha determinado desempenho. Precisam antes induzir que comandar”. (1977: 173). Porque os homens de negócios “impressionam como funcionários, desempenhando funções que os funcionários do Governo consideram indispensáveis... não se pode deixar que os homens de negócios venham bater às portas do sistema político; eles precisam ser convidados a participar”. (1977: 175). A atitude extremamente solícita relativamente aos interesses empresariais, que todo Governo do Estado capitalista é estruturalmente forçado a assumir, reduz os esforços dos capitalistas de “bater às portas”. Todo o relacionamento entre capital e Estado está montado não em torno do que o capital *pode fazer politicamente*, via suas associações, como é afirmado pela teoria crítica do elitismo, mas sobre o que o capital *recusa-se* a fazer, em termos de *investimentos* controlados pela empresa individual. Essa relação assimétrica do controle faz com que formas comparativamente discretas de comunicação e interação entre associações empresariais e o aparelho estatal bastem para cumprir com os objetivos políticos do capital (cf. Offe e Ronge, 1975, Block, 1977).²⁹

Dois poderes detidos pela Classe Burguesa devem ainda, por fim, ser ressaltados. Em primeiro plano, considerando a opção do Estado por uma economia de mercado, a Classe

²⁹ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 80 e 81.

do Capital está dotada de poder de sanção a ele dirigida mediante possíveis greves de investimento. Em segundo lugar, considere-se que as instâncias formadoras da opinião pública, como os veículos de comunicação em massa, são, em sua relevante maioria, nos países de imprensa livre, empresas. Neste sentido, de extrema relevância considerar o processo de produção e concretização de políticas sociais do Estado, estas denominadas por *Policy Designs* enquanto projetos – restritas ao campo das ideias – e *Policy Outputs* enquanto concretizações formais de tais projetos mediante processo institucional do Estado. Sua real eficácia, isto é, os efeitos finais produzidos por sua efetivação, são, por sua vez, denominados *Social Impacts*, representados como resultado destes *Policy Outputs* combinados à incidência deformadora dos *Processos Intermediários de Poder* – dentre eles, a formação de opinião pública mediante veículos de comunicação. Neste sentido, toda política pública implementada pelo Estado tem seus reais efeitos delimitados também pela influência do Grupo do Capital, ao incidir de forma determinante sobre a opinião pública formada ao redor de tal política.

A posição privilegiada detida pela Classe Burguesa e a Assimetria Estrutural entre os Grupos na relação com o Estado permite aos empresários desfrutar de maior capacidade de influência sobre decisões políticas, sejam de caráter interno ou externo. Gera, ademais, afinidade ideológica entre os interesses do Capital e da Elite Política, aproximando-os mediante financiamento de eleições e estreitando laços no tocante ao preenchimento dos agentes do Estado, como no caso de indicações de caráter político. Desta afinidade e influência na composição do Estado, conquista a Classe do Capital, ainda, potencial de influência sobre instâncias de controle e de intervenção reguladoras de suas atividades.

Das objeções levantadas às teorias mencionadas se extrai conclusão de grande relevância a sustentar o posicionamento pela importância de um Estado forte na reprodução da economia capitalista, sendo essencial, para tanto, que este seja dotado de *autonomia relativa*. A princípio, as teorias operam confusão cada vez mais desatualizada ao referir por *interesses de classe* o que se trata, em verdade, de *interesses empíricos*; não obstante a generalização entre os Grupos do Capital e do Trabalho, é evidente que há, hodiernamente, enorme diversificação vertical e horizontal no interior destes grupos, da qual se extrai, igualmente, interesses voltados a sentidos diversos. É possível, portanto, que sejam identificados interesses empíricos, referentes a parcelas do coletivo, não sendo razoável, porém, imputar estes interesses à integralidade de uma classe, assim considerada em acordo com as posições contrapostas no processo de produção. De encontro ao apresentado, trabalham as teorias – no caso da Teoria

dos Fatores Limitativos, em caráter potencial – com um pressuposto implícito extraído do *Conceito Unitário dos interesses capitalistas de classe*. Este, por sua vez, pressupõe, sob ótica ontológica, considerável nível de racionalidade. Tal nível de racionalidade, porém, não resta caracterizado em função de três ordens de impedimentos, as quais não apenas convertem os interesses de classe em interesses empíricos, mas também estes, em nível interno, em *falsa consciência* – isto é, apuração de interesses subjetivos diversos do que objetivamente é desejável em consideração às circunstâncias subjetivas do agente.

Em primeiro lugar, há o impedimento de ordem social: a formação social Capitalista tem por sustentáculo a fragmentação do Capital em núcleos e a existência da concorrência: a chamada *Anarquia da Concorrência*. Diante da competitividade, torna-se improvável a formação de uma concepção solidária interna à Classe do Capital. Em segundo lugar, há o impedimento de ordem temporal – este, de maior relevância: os movimentos e interesses empresariais são dotados de caráter adaptativo, isto é, formam-se visualizando interesses a curto prazo. Neste sentido, está prejudicada, na volição dos que compõem a Classe do Capital, a presença de interesses majoritários que visualizem a subsistência da Classe a longo prazo. Por fim, tem-se o impedimento de ordem objetiva: não obstante o conflito entre Capital e Trabalho imponha-se no centro da existência humana, influenciando a vida cotidiana em grande parte de seus aspectos, não abarca a integralidade de interesses humanos; há, neste sentido, um conjunto de interesses externo à área de influência do Grupo do Capital.

O impedimento de ordem social é suficiente por si à formação unitária ampla de interesses capitalistas de classe. Possibilita, porém, suscitar um núcleo central de interesses – isto é, uma unidade negativa, sobre a qual está de acordo a integralidade de diversos interesses empíricos oriundos da Classe do Capital –, neste sentido, aproximando-se da Teoria dos Fatores Limitativos. Ademais, nele se visualiza, ainda, abertura à ideia de que, não obstante não seja o Estado um instrumento de classe, poderia se tratar de um instrumento de interesses empíricos específicos, inerente à casta superior da Classe do Capital. Neste sentido, apenas incluiria a porção mais frágil dos detentores de bens de produção – como micro e pequenos empresários – entre o setor coletivo prejudicado no Modo de Produção Capitalista, em posição estrutural similar à ocupada pelo proletariado. Anote-se, porém, que nenhuma das soluções aqui apontadas às objeções anteriormente levantadas soluciona a crítica originária de que a metodologia analítica adotada por estas teorias é estritamente interna.

É por esta razão que ressalto a importância do impedimento de ordem temporal: ainda que se cogite do Estado como instrumento de interesses empíricos da casta superior da Classe do Capital, tratar-se-iam tais interesses de falsa consciência, uma vez atribuindo seu caráter imediatista e adaptativo limitação à racionalidade do processo de formação de tais interesses. Conclui-se, portanto, pela *racionalidade limitada do processo de imposição política dos interesses do Capital*. É neste sentido que se caracteriza não apenas a necessidade de *autonomia relativa* do Estado para manutenção do Sistema Capitalista, mas também como indispensável a análise interna, estrutural, para que se apure o alcance e a real capacidade institucional do Estado de identificar os interesses plenos da Classe do Capital, destilando-os do que é imediatismo e mera volição adaptativa. Conclui-se, ademais, que por vezes o Estado agirá em desconformidade com os interesses expressados pela Classe do Capital – estes, na forma de falsa consciência – em proteção da própria Classe Burguesa, sem que haja, em referida postura, incongruência. Conforme dispõe o autor (1984, p. 150), “a dominação estatal somente tem caráter de classe quando for construída de modo a proteger o capital tanto de sua própria falsa consciência quanto de uma consciência anticapitalista”³⁰.

Outra objeção às teorias ora abordadas faz referência à adoção, por estas, de entendimento de *caráter mecânico do conceito de influência e poder*. Trata-se de reflexão fundamental a sustentar a metodologia analítica de cunho estrutural interno a que se propõe o autor, eis que, para constatação do exercício de influência ou da constituição de um poder, imprescindível a apuração de formas de coação física ou, em caráter institucional – cabível à análise presente –, de estruturas internas ao Estado responsáveis pela integração e depuração do interesse de classe – de um núcleo comum de interesse, do qual estejam subtraídos os interesses empíricos fragmentados, que façam referência somente a parcelas do Grupo do Capital, e os resultantes da falsa consciência inerente ao movimento adaptativo da formação dos interesses empresariais; núcleo ao qual presente trabalho passará a se referir por *Interesse Capitalista Global*. Observemos, neste sentido, as lições do autor (1984, p. 145):

O interesse comum da classe dominante se expressa da forma mais exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, “de fora”, mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais; e

³⁰ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

inversamente: é maior a probabilidade de que os interesses da classe dominante sejam neutralizados por pressões particularistas e até diretamente violados, ou pelo menos que as decisões negociadas sejam relativamente irrelevantes para o Capital Global, quando prevalece uma política de influências, em condições pluralistas.³¹

Da proposta de *complementariedade estrutural entre a atividade estatal e os interesses da Classe Dominante*, surge o *Conceito de Seletividade*, que tem por objeto apurar quais são as regras de exclusão e como funciona o mecanismo de seleção dos *não-acontecimentos* – isto é, aqueles acontecimentos que estão excluídos do processo estrutural de seleção do Estado.

Aludidos não-acontecimentos são de três ordens: sócio-estruturais, referentes àqueles acontecimentos potenciais cujos pré-requisitos estão ausentes na estrutura social ou são impossíveis por premissas de cunho histórico e cultural; acidentais, isto é, aqueles acontecimentos que poderiam ser realizados sem que isto resultasse em prejuízo às estruturas e regras do procedimento, mas que não o foram por razões diversas das limitações referentes a tais estruturas; sistêmicos, tidos como impossíveis por imposições imediatas das estruturas e processos organizacionais do sistema político.

Diante do fenômeno de não-acontecimentos, o autor (1984, p. 151) conceitua a *Seletividade* como “restrição não-aleatória (isto é, sistemática) de um espaço de possibilidades”³². Para identificar o Estado como de natureza Capitalista, neste sentido, apresentam-se dois requisitos estruturais internos essenciais: a identificação de uma *Seletividade Positiva* – estrutura de destilação e identificação do Interesse Capitalista Global – e de uma *Seletividade Negativa*, apta a proteger o Capital dos interesses e conflitos anticapitalistas. Trata-se do *Duplo Caráter da Seletividade*.

Os mecanismos institucionais da seleção não-aleatória operada pelo Estado, por sua vez, se dão em quatro níveis: à nível de estrutura, encontramos limitações de caráter jurídico – como ocorre com a *seletividade negativa dos direitos fundamentais*, sejam elas de caráter fático, como a *reserva do possível*, sejam as inerentes à *Politikfähig*, isto é, as inerentes à dependência

³¹ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 145.

³² OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 151.

de espaço estrutural, produzindo não-acontecimentos referentes ao espaço despolitizado, carente de normas burocráticas que possibilitem suas ocorrências. À nível ideológico, tem-se as barreiras representadas pelo sistema normativo em sentido amplo – isto é, normas de naturezas ideológica e cultural. À nível processual, tem-se as possibilidades que não constituem não-acontecimentos sócio-estruturais ou sistêmicos, mas meramente acidentais, inerentes à complexidade procedimental e às relações materiais por ela produzidas. Por fim, tem-se o nível repressivo, de caráter garantidor da eficácia dos níveis estrutural, ideológico e processual. Ademais, trata-se de nível que opera restrição ao potencial crescimento de ideologias que afrontem a estrutura social; ainda que tais ideias fossem constituídas e desenvolvidas, convém destacar, poderiam tornar-se meros não-acontecimentos acidentais. Em virtude das circunstâncias agressivas de repressão, porém, convertem-se em não-acontecimentos sistêmicos.

A existência de tais mecanismos de seleção, porém, não nos conduz, por si só, à conclusão de que seria o Estado um instrumento de classe, eis que não se demonstram instrumentos que têm por objeto uma seleção em função do interesse capitalista global. Cumpre, portanto, para demonstração cabal de tal instrumentalização, bem como do duplo caráter da seletividade, o desenvolvimento de uma metodologia adequada em sentido pragmático, selecionada com vistas a encontrar o melhor meio para demonstração do objeto científico. A princípio, suscita o autor a utilização de métodos empíricos e normativos.

Os métodos normativo-analíticos revelam-se, porém, insuficientes para apuração do objeto proposto, eis que possuem conteúdo eminentemente subjetivista.³³ Os métodos normativo-empíricos, por sua vez, revelam-se insuficientes seja pelo seu caráter analítico restritivo, seja pela tentativa de identificar um conjunto fático impassível de taxatividade³⁴.

³³ Dentre os métodos normativo-analíticos, o autor faz menção à metodologia normativa – que transgride a neutralidade valorativa do método científico ao adotar, por ponto de partida, situações desejáveis em concepção subjetiva –, à metodologia forense – que substitui a formulação subjetiva do autor, inerente à metodologia normativa, por um referencial objetivo: os interesses articulados por grupos antagônicos –, à metodologia objetivista – comum à análise marxista clássica, elevando o caráter conflituoso de classe como premissa teórica central, operando análise de cunho estritamente externo, a qual, conforme já exposto, revela-se insuficiente para a demonstração a que se propõe – e à metodologia imanente, esta, comum ao estudo do Direito Público, com enfoque no conflito entre constitucionalidade normativa (dever-ser) e eficácia constitucional, isto é, constitucionalidade fática (ser).

³⁴ Quanto aos métodos empírico-analíticos, menciona o autor o método antropológico – que busca formular um rol de necessidades potenciais, dentre as quais constituiriam *não-fato* aquelas não satisfeitas em sentido empírico –, método comparativo – que utilizar-se-ia de cláusula *coeteris apribus*, a qual, não obstante provar-se-ia útil ao cogitar-se do estudo de estruturas incomuns entre os sistemas sociais, apresenta dificuldades diante da não identificação de seletividades estruturais comuns entre os sistemas comparados, bem como confrontar-se-ia com resultados ineficazes ao proceder à tentativa de isolar fatores de análise, eis que um fator ameno em um sistema

Como solução, propõe-se o autor a um método de investigação científica cujo enfoque se dê na *praxis* política e no conflito de classes ao seu redor, confrontando os processos político-administrativos com os “mal-entendidos” e as “superinterpretações” que surgem em caráter sistemático. Observemos (1984, p. 161):

Se isso for correto, a consequência inevitável é que os limites históricos-concretos de um sistema de dominação, cuja verificação é vedada tanto ao conhecimento normativo-analítico quanto ao saber objetivante, de caráter empírico-analítico, somente podem ser percebidos no *contexto da praxis política*, e identificados nos conflitos de classe realizados mediante ações e organizações, nas quais opções *normativas coletivas* se transformam em violência empírica.³⁵

Tais “mal-entendidos” e “superinterpretações” se referem a nada mais do que o choque de desconformidade entre os *policy outputs* e os *social impacts*, desconformidade esta que perpassa por razões presentes no processo político-administrativo, influenciado por processos intermediários de poder referentes não apenas ao Poder Privado, mas também à estrutura institucional do Estado. Para reforçar sua escolha metodológica, ademais, aponta o autor para a consubstanciação do Estado em seu nascimento, como Estado Democrático, em estrutura de correspondência histórica indissociável à ascensão do Modo de Produção Capitalista, o que aponta para a necessidade de que o Poder Soberano, concentrado nas instituições políticas, exerça – em movimento em prol da continuidade do processo de valorização – e, simultaneamente, negue – em movimento com vistas à legitimação do Poder – a Seletividade. Deve o Estado, neste sentido (1984, p. 163), “assumir funções de classe sob o

social, em comparação a outro, tende a ser equilibrado por outro fator que demonstrar-se-ia mais ameno no sistema social a ser comparado, equilíbrio este excluído da análise científica pela aplicação da cláusula de isolamento de fatores – eo método de identificação de regras de exclusão codificadas pelo Sistema, o que é evidentemente insuficiente, considerada a já exposta insuficiência da análise estritamente institucional para apurar a eficácia real das garantias institucionais; superada a fase da análise institucional, os impedimentos à eficácia plena de mandamentos inerentes ao mundo do dever-ser somente podem ser apurados, hodiernamente, por combinação de análise normativa institucional e análise sociológica.

³⁵ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 161.

pretexto de neutralidade de classe”³⁶. Os movimentos do Estado em sentido de ocultar sua atividade em prol do Capital, conferindo falsa-legitimidade ao Poder, denominam-se *Operações Divergentes*.

Das considerações expostas, por fim, extraem-se os seguintes pressupostos a orientar a análise a ser conduzida no presente trabalho, seja em sentido metodológico, seja em sentido ideológico: o Estado Democrático, em análise à sua gênese e à sua estrutura seletiva, se trata não apenas de um Estado inserido em uma Ordem Capitalista, mas de um Estado de natureza capitalista, revelando afinidade ideológica aos interesses da Classe do Capital. Entre aludida classe o Estado se estabelece uma relação de influência – e não, propriamente, poder –, considerando-se indispensável que tenha o Estado *relativa autonomia* em relação aos interesses da Classe Burguesa, considerando o caráter imediatista e adaptativo de seus interesses empíricos, que por vezes consistirão em falsa consciência, contrária aos seus interesses plenos como classe – isto é, ao interesse capitalista global. Presente relação de dependência está fundamentada, ademais, na *relação assimétrica de dependência* que resulta nas diferenças de capacidade associativa coletiva entre os Grupos do Capital e do Trabalho, bem como na ontológica *assimetria estrutural* referente às relações entre o Estado e estes grupos. Esta influência é constatada e exercida através de *mecanismos estruturais de seleção* presentes no corpo institucional do Estado Democrático, de forma a transmutar potenciais ideias a serem absorvidas pela prática política e legislativa estatal em *não-acontecimentos* artificiais. A Classe Burguesa, ademais, além de influenciar no alcance do processo legislativo e político em sentido elaborativo, deforma as consequências práticas destas leis e políticas públicas através de *processos intermediários de poder*. Não obstante, em contraposição, há a hipótese de o Estado atuar, em sentido legislativo e político, em desconformidade com o interesse expressado pela Classe Burguesa – em forma de falsa consciência –, embora em prol de seus próprios interesses plenos, o que não evita, neste sentido, políticas públicas que favoreçam em sentido aparente a Classe do Trabalho, embora, a longo prazo, visem a mera continuidade da reprodução econômica inerente ao Sistema Capitalista e, neste sentido, a preservação de privilégios de uma classe dominante. Tal atuação do Estado se dá tanto no sentido de destilar e apurar os reais interesses da Classe Burguesa – por vezes em desconformidade com a falsa consciência expressa, identificada em interesses empíricos oriundos de agentes integrantes de tal classe –, como também de evitar a proliferação e introjeção de interesses contrários aos

³⁶ OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**; tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. P. 163.

interesses de tal classe. Por fim, atua ainda o Estado de forma a ocultar sua natureza de alinhamento aos interesses burgueses através de *operações divergentes*, tendo tais atividades por objeto a manutenção da legitimidade do Poder em face dos princípios básicos inerentes ao regime político Democrático.

Capítulo III: O Princípio da Busca pelo Pleno Emprego na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 à luz da Teoria da Seletividade

O Princípio da Busca pelo Pleno Emprego está positivado no art. 170, VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Trata-se de princípio referente não apenas ao pleno emprego do fator trabalho, conforme costumeiramente é referido, mas também ao pleno emprego de todos os recursos e fatores de produção em prol do desenvolvimento. Liga-se, ademais, à inclusão do indivíduo no processo de desenvolvimento, tornando-o ferramenta e objeto necessário para consolidação de um desenvolvimento qualitativo – isto é, benéfico em sentido material à sociedade – em lugar de mero desenvolvimento quantitativo – referido frequentemente por *crescimento econômico*, mas ao qual mais correto seria referir-se por *crescimento financeiro*, eis que o crescimento de caráter econômico reúne pressupostos além de meros registros numéricos. Observemos, neste sentido, o disposto pelo artigo 7º da A/RES/29/3281, publicada em 12 de dezembro de 1974, pela Organização das Nações Unidas:

Todo Estado possui a obrigação primária de promover o desenvolvimento econômico, social e cultural de seu povo. Para este fim, cada Estado possui o direito e a responsabilidade de escolher seus meios e objetivos de desenvolvimento, com mobilização e utilização integral de seus recursos, para implementar progressivas reformas econômicas e sociais e para garantir plena participação de seu povo no processo e nos benefícios do desenvolvimento. Todos os Estados possuem o dever, individualmente e coletivamente, de cooperar na eliminação dos obstáculos a conterem tal mobilização e uso.³⁷

A Busca do Pleno Emprego, portanto, está vinculada ao objeto desenvolvimento, este não em sentido quantitativo, mas qualitativo. Neste sentido, observemos as lições de Eros Roberto Grau (2015, p. 213):

³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/RES/29/3281**, publicada em 12 de dezembro de 1974. <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. Acesso em: 25 de junho de 2016. Tradução do autor. Texto original: *Every State has the primary responsibility to promote the economic, social and cultural development of its people. To this end, each State has the right and the responsibility to choose its means and goals of development, fully to mobilize and use its resources, to implement progressive economic and social reforms and to ensure the full participation of its people in the process and benefits of development. All states have the duty, individually and collectively, to co-operate in eliminating obstacles that hinder such mobilization and use.*

(...) a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas e mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado de elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento.³⁸

Em abordagem mais específica, no tocante ao objeto do presente trabalho, prossegue o autor (2015, p. 251):

(...) O *desenvolvimento nacional* que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o *pleno emprego* que impende assegurar supõem economia autossustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico.³⁹

Albert O. Hirschman (1958, p. 5), por sua vez, assim dispõe:

O desenvolvimento não depende tanto de encontrar as combinações ótimas para os recursos e fatores de produção dados, se não de chamar à ação e colocar em uso para propósitos de desenvolvimento os recursos e habilidades que se encontram ocultos, dispersos ou mal utilizados.⁴⁰

Seu conteúdo, portanto, aponta a duas vertentes: uma delas, de cunho coletivo, objetivo, no sentido do emprego pleno de recursos em prol do desenvolvimento social; outra, de cunho subjetivo, no sentido de possibilitar ao indivíduo o pleno desenvolvimento de suas capacidades e exercício de sua liberdade, bem como afigurando-se como garantia de sua dignidade. De ambos, extraem-se, de um lado, direitos subjetivos e, de outro, deveres e fatores vinculativos que se dirigem tanto ao setor público quanto ao setor privado da Economia.

³⁸ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 213.

³⁹ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 251.

⁴⁰ HIRSCHMAN, A.O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

Tratando-se de princípio inserido em uma *ideologia constitucionalmente adotada*, extraída de uma *Ordem Econômica*, para que alcancemos a total amplitude de seu conteúdo, imperativo que sua análise se dê em conjunto com demais princípios constitucionais que com ele se relacionam.

A princípio, salta-nos aos olhos sua relação com o *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*, positivado na CRFB de 1988 em seus art.s 1º, III e 170, *caput*. Trata-se de princípio que consagra, nas lições de Gilmar Ferreira Mendes, valor pré-constituente, dotado de hierarquia supraconstitucional, uma vez que, “porque sobreposta a todos os bens, valores ou princípios constitucionais, em nenhuma hipótese [a dignidade da pessoa humana] é suscetível de confrontar-se com eles, mas tão somente consigo mesma” (2010, p. 216). Prossegue o autor:

(...) Afinal, embora precária a imagem, o que importa é tornar claro que dizer pessoa é dizer *singularidade, intencionalidade, liberdade, inovação e transcendência*, o que é impossível em qualquer concepção transpersonalista, a cuja luz a pessoa perde os seus atributos como valor-fonte da experiência ética para ser vista como simples “momento de um ser transpessoal” ou peça de um gigantesco mecanismo, que, sob várias denominações, pode ocultar sempre o mesmo “monstro frio”: “coletividade”, “espécie”, “nação”, “classe”, “raça”, “ideia”, “espírito universal” ou “consciência coletiva”.⁴¹

Extrai-se, dessarte, à luz do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que deve o indivíduo, no tocante à busca do pleno emprego, sob sua perspectiva objetiva ou subjetiva, ser tratado em consideração à sua singularidade, tecendo-se por objeto o desenvolvimento pleno de seus potenciais sob esta luz, evitando-se, neste sentido, delimitação prévia de seus potenciais de existência com base em ideais de cunho estritamente coletivistas ou de interesse financeiro, de forma a restringir de forma determinante sua liberdade individual em prol de conveniências coletivas.

No tocante à liberdade, a busca pelo pleno emprego constitui relação íntima também com o *Princípio do Valor Social da Livre Iniciativa*, positivado na Constituição Federal de 1988 em seus art.s 1º, IV e 170, *caput*. Nas lições de Eros Roberto Grau, da liberdade em sentido amplo, extraí-se a liberdade individual, social e econômica (GRAU, 1990). A Livre

⁴¹ MENDES, G.F. (Coord.) **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 214.

Iniciativa a que se refere a Constituição deve, neste sentido, abarcar as três acepções de liberdade, objetivando a efetivação de tal liberdade *lato sensu*, descrita pelo autor ora mencionado (1990, p. 199) como “sensibilidade e acessibilidade a alternativas de conduta e de resultado”⁴²

O Valor Social da Livre Iniciativa, em sua concepção ampla de liberdade, tem, portanto, como primeiro desdobramento a *Liberdade Econômica*, a qual, não obstante seja titularizada, em abstrato, pela empresa, refere-se indubitavelmente à não restrição do potencial individual de desenvolvimento em setor laborativo. Recorramos, neste sentido, novamente às lições de Eros Roberto Grau (1990, p. 200 e 201):

O princípio da liberdade de iniciativa econômica – originariamente postulado no édito de Turgot, de 9 de fevereiro de 1776 – inscreve-se plenamente no decreto d'Allarde de 2-17 de março de 1791, cujo art. 7º determinava que, a partir de 1º de abril daquele ano, seria livre a qualquer pessoa a realização de qualquer negócio ou exercício de qualquer profissão, arte ou ofício que lhe aprouvesse, sendo contudo ela obrigada a se munir previamente de uma “patente” (imposto direto), a pagar as taxas exigíveis e a se sujeitar aos regulamentos de polícia aplicáveis.⁴³

Do princípio ora em análise, bem como do referido conceito amplo de liberdade, extrai-se, ademais, segundo desdobramento, a ser considerado em análise conjunta com todo o *caput* do art. 170 do texto constitucional – isto é, em conjunto com o *Princípio do Valor Social do Trabalho*: a positivação do trabalho como expressão da liberdade individual em uma sociedade pluralista, tratando-se, ademais, de atividade emanante da dignidade do indivíduo e, simultaneamente, condicionante à caracterização desta dignidade.

No tocante ao art. 170, *caput* da CRFB de 1988, em referência ao *Princípio do Valor Social do Trabalho*, convém apontar, além, estar este dotado de prevalência sobre a livre iniciativa, posicionamento este consubstanciado não apenas nas lições de José Afonso da Silva, já expostas, como também de posicionamento explícito adotado pelo Plenário da

⁴² GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 199.

⁴³ GRAU, E.R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 198.

Constituinte, conforme se extrai da exposição de Eros Roberto Grau, em referência às lições de Miguel Reale Júnior (1990, p. 198):

Miguel Reale Júnior (ob. cit.) lembra que, quando submetido ao Plenário da Constituinte o Projeto de Constituição A, o Projeto alternativo, apresentado pelo grupo de constituintes que ficou conhecido pelo nome de “Centrão”, fazia, no texto do art. 199 – atual art. 170 –, anteceder a livre iniciativa à valorização do trabalho humano. A proposta não foi acolhida, mantendo-se, no texto, inicial referência à valorização do trabalho humano. Daí extrai Miguel Reale Júnior a conclusão de que a ela foi dada precedência.⁴⁴

Conclui-se, neste sentido, no tocante ao Princípio do Valor Social da Livre Iniciativa, pela preponderância de sua perspectiva a anotar o trabalho como expressão da liberdade individual inserido no pluralismo social em face de sua perspectiva de liberdade econômica, no que se refere à titularização pela Empresa.

No tocante ao *Princípio do Valor Social do Trabalho* – extraído não apenas no art. 170, *caput*, como também no art. 1º, IV do Texto Constitucional –, aproveitando-se do já exposto, convém destacar ainda que este, tratando-se de princípio político constitucionalmente conformador, figurando em posição de especial relevância na Ordem Jurídica instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cria obrigação vinculativa positiva de ampla importância ao Estado no sentido de dispensar tratamento peculiar aos agentes do trabalho e aos indivíduos enquanto seres humanos a se aperfeiçoarem mediante o valor trabalho, nele reconhecendo-se, assim, forte potencialidade transformadora.

Diante da amplitude de que são dotados os conceitos de desenvolvimento e liberdade, diversos outros princípios componentes da *Ordem Econômica* inerente à Constituição de 1988 tornam-se, ainda, essenciais na compreensão da busca pelo pleno emprego.

Alguns destes princípios, não obstante afetem o Princípio do Pleno Emprego em seus ambos aspectos, ligam-se de forma mais íntima ao seu aspecto vinculativo ao exercício

⁴⁴ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 198. Ref.: REALE JÚNIOR, M. **A Ordem Econômica na Constituição**. Texto inédito à época da edição ora referida.

de poderes, seja por parte do setor público ou privado. Dentre eles, cumpre destacar o *Princípio da Garantia do Desenvolvimento Nacional* – positivado no art. 3º, II da CRFB de 1988, apontando, em interpretação sistemática dos princípios formadores da *ideologia constitucionalmente adotada* pela Constituição, no sentido de garantir desenvolvimento material, *lato sensu*, conforme já apresentado –, *Princípio da Defesa do Consumidor* – positivado no art. 170, IV, bem como art.s 5º, XXXII, 24, VIII e 150, §5º da CRFB de 1988, observado ainda o art. 48 de suas disposições transitórias – e *Princípio da Defesa do Meio Ambiente* – positivado no art. 170, VI, inaugurando, ao colocar-se ao lado da clássica crítica à utilização do fator trabalho, nova perspectiva crítica do processo econômico capitalista, voltando-se aos limites de utilização, em tal processo, de recursos naturais.

Neste sentido, ainda, ganham relevância os *Princípios da Propriedade Privada e da Função Social da Propriedade*, positivados no art. 170, I e II da Lei Maior. Estão presentes na Constituição, ademais, em seu art. 5º, XXII e XXIII. A princípio, convém apontar que a Propriedade não é instituto – ou conjunto de institutos, conforme se verá – exclusivo ao Modo de Produção Capitalista. Caio Mário da Silva Pereira, em estudo ao Direito das Sucessões, abordando seu tratamento diferenciado aos bens de consumo e bens de produção no Código Civil Soviético, em referência aos seus art.s 416 e seguintes, demonstra a transmissão hereditária daqueles, o que não se dava, sob a vigência de tal codificação, em relação aos bens de produção, eis que estes, no Sistema Socialista, encontravam-se sob propriedade do Estado (PEREIRA, 1974)⁴⁵. Neste sentido, faz-se presente o instituto da Propriedade no Sistema Socialista, esta, porém, regida por regime diverso do núcleo comum extraído dos ordenamentos jurídicos a adotarem o Sistema Capitalista.

Da proposição ora levantada, porém, extrai-se classificação de notável importância para compreensão do regime de propriedade adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil. Isto porque a Constituição Brasileira de 1988, conforme leciona Eros Roberto Grau, institui aproximações diferentes à Propriedade de acordo com suas funções. No tocante às disposições constantes de seu art. 5º, refere-se a Constituição à propriedade que exerce *função individual*. Trata-se, neste sentido, de propriedade enquanto instrumento de subsistência individual e familiar, em seu sentido clássico. Sobre a propriedade de tal natureza, não incidirá o princípio da função social da propriedade, o que leva Eros Roberto Grau,

⁴⁵ PEREIRA, C.M.D.S. *Instituições de Direito Civil – Vol. VI: Do Direito das Sucessões*. 22. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015. P. 6.

inclusive, a cogitar de equívoco de caráter topológico presente na técnica sistemática constitucional em sua menção constante do art. 5º, XXIII (GRAU, 1990)⁴⁶.

Ocorre, porém, tratar-se a Propriedade de um conjunto de institutos jurídicos, nela identificando-se, hodiernamente, perfis estáticos e dinâmicos. Contemporaneamente, ainda, a propriedade deixa de ser o único meio de subsistência humana. Neste sentido, faço nova referência a Eros Roberto Grau, que, utilizando-se das lições de Fábio Konder Comparato, assim dispõe (1990, p. 235):

A propriedade – observa Fábio Konder Comparato – 'sempre foi justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover à sua subsistência. Acontece que na civilização contemporânea, a propriedade privada deixa de ser o único, senão o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar. Em seu lugar aparecem, sempre mais, a garantia de emprego e salário justo e as prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado, como a previdência contra os riscos sociais, a educação e a formação profissional, a habitação, o transporte e o lazer'.⁴⁷

No tocante à diferença entre os bens de consumo e bens de produção, bem como em compreensão ao contemporâneo perfil dinâmico da propriedade, indispensável recorrer às lições de Adolf Augustus Berle e Gardiner Coit Means (1988, p. 6):

Os advogados estão acostumados a conceber a propriedade em termos de uma classificação antiga. Quando tangível, era “real” - isto é, terra ou direito derivados da terra; ou “pessoal” - móvel, passível de ser usada, tomada, deslocada, transferida etc., por seus donos. Quando intangível, era um direito sobre ou contra outros indivíduos ou entidades, passível de ser imposto ou garantido pelos tribunais. Parte deles era “negociável”, sendo regulada pela lei do comércio ou por adaptações desta. Supunha-se que a *proprietas* (a relação entre o indivíduo ou possuidor com sua propriedade – real, pessoal ou de direito) fosse algo estável.

Não é necessário mudar essas definições clássicas. Elas funcionam bem quando se trata de definir direitos, métodos de transferência, manejo de

⁴⁶ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

⁴⁷ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 235

direitos intercorrente e das miríadaes de problemas secundários de transmissão e ajustes. O que mudou foi o conceito de *proprietas*. Eu lembro aqui que uma nova classificação se sobrepôs à velha teoria.

Minha tese é que a “propriedade” divide-se agora em duas categorias: a) a propriedade de consumo, e b) a propriedade produtiva – propriedade dedicada à produção, manufaturas, serviços ou comércio, com a finalidade de oferecer, por certo preço, bens ou serviços ao público, com os quais seu possuidor espera obter um lucro.

(...)

Como corolário, a propriedade produtiva divide-se em dois tipos: 1) a que, embora não dirigida pelos proprietários ativos, é administrada de forma a proporcionar um retorno sob forma de juros, dividendos ou distribuição do lucro, e 2) a dominada ou controlada pelos representantes ou delegados de proprietários e passivos, cujas decisões agora estão sujeitas ao processo políticos que acabamos de mencionar. Nesta categoria o desenvolvimento social é intenso hoje em dia e é provável que continue.⁴⁸

Não obstante o Sistema Capitalista não opere estatização dos bens de produção, na forma do Sistema Socialista em modelo soviético, nele também é comum que se encontre restrições ao Direito Real de propriedade, especialmente considerada a propriedade em dinamismo, administrada por terceiros que não os proprietários, casos em que a propriedade é afetada de forma mais profunda em seus atributos clássicos, especialmente em análise ao seu direito de dispor. O gozo tradicional inerente aos atributos da propriedade converte-se, no caso, em verdadeira expectativa de direito – isto é, expectativa de vantagem de espécie conexa ao objeto vinculado à empresa da qual compõe patrimônio, mas voltado ao indivíduo.

Tratando-se de matéria de grande complexidade, amplamente fértil no terreno doutrinário jurídico, sem perder de vista o objeto do presente labor acadêmico, faz-se necessária a compreensão de que, no Sistema Capitalista, o direito real à propriedade de bens de produção, bem como bens de consumo que excedam *quantum* razoável a ser caracterizado como propriedade tangida pela função individual, além dos bens de consumo enquanto acervo do produtor ou comerciante, está referido pelo art. 170, I da CRFB de 1988, e será, este sim, delimitado pela Função Social da Propriedade. Observadas as lições de Eros Roberto Grau, no tocante aos bens de produção, bem como bens de consumo enquanto acervo do produtor, mais

⁴⁸ BERLE, A.A.; MEANS, G.C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. 3. Ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

específico referir-se por *função social da empresa*, eis que se trata de função social da propriedade dos bens de produção em função dinâmica (GRAU, 1990)⁴⁹.

Encontra-se na Ordem Econômica instaurada pela Constituição de 1988, ademais, outros princípios que se relacionam de forma igualmente forte tanto com o aspecto vinculativo do exercício de um poder ou direito quanto com o aspecto voltado à liberdade, desenvolvimento e dignidade plenos por parte do indivíduo; ambos, conforme visto, extraídos da busca pelo pleno emprego. Dentre eles, cumpre destacar o *Princípio da Construção de uma sociedade livre, justa e solidária* – positivado no art. 3º, I da CRFB de 1988, no qual encontra especial relevância a acepção ampla de liberdade, já referida –, *Princípio da Sujeição da Ordem Econômica aos Ditames da Justiça Social* – o qual, positivado no art. 170, *caput* da CRFB de 1988, aponta, nas lições de Eros Roberto Grau (1990, p. 224), para uma busca pela “superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico”⁵⁰ – e o *Princípio da Erradicação da Pobreza e Marginalização e Redução das Desigualdades Sociais e Regionais*, positivado no art. 3º, III da Constituição, através do qual estabelece a Lei Maior reconhecimento de maior importância no sentido de tratarem-se a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais elementos fáticos da *Ordem Econômica* em sentido empírico brasileira.

Esta totalidade extraída da exposição traçada, conclui-se, representa o sentido do Princípio da Busca do Pleno Emprego – informado pelos demais princípios componentes da Ordem Econômica – presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tratando-se de princípio político constitucionalmente conformador, bem como de princípio constitucional impositivo, cumpre ao Estado garantir que não apenas a atividade econômica se dê no interior de seus parâmetros, considerando todos os sentidos a que aponta, como também agir positivamente, seja através de seu processo legislativo, seja através de políticas públicas, para que toda a amplitude do seu conteúdo se concretize em termos fáticos, dotando o princípio constitucional de devida eficácia. Cumpre suscitar, porém, sob a ótica materialista de Estado apresentada, com que amplitude este tende a se consolidar em termos fáticos, através da atividade estatal.

⁴⁹ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.

⁵⁰ GRAU, E.R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015. P. 224.

No tocante ao seu aspecto individual, em especial atenção à liberdade *lato sensu* que orienta, bem como ao seu vínculo íntimo com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o imperativo de tratamento do indivíduo enquanto singularidade, em contraposição a uma consideração objetiva de dignidade e bem-estar – isto é, a felicidade individual enquanto fator numérico –, encontraremos os principais óbices. Em primeiro plano, por se tratar de uma reivindicação da Classe do Trabalho, cujo potencial associativo é, conforme visto, menor, o que gera não apenas a relação assimétrica de dependência entre os grupos envolvidos no processo de produção, mas também serve de sustentáculo à *Assimetria Estrutural* estabelecida na relação entre estes grupos e o Estado. Dentre os diversos interesses empíricos dos agentes componentes do Grupo do Capital, ademais, dificilmente – para não se afirmar que jamais – figurará a garantia da liberdade em sentido amplo aos agentes do Grupo do Trabalho. Portanto, o grupo com o qual o Estado, de natureza Capitalista, possui afinidade, bem como do qual recebe influências mais significativas, não demandará da atividade estatal qualquer tipo de política pública ou atividade legislativa neste sentido.

Três circunstâncias, porém, devem ser consideradas. Em primeiro lugar, o aspecto de legitimação do poder constante das Operações Divergentes do Estado. Deve o Estado manter razoável nível aparente de legitimação, isto é, de atuação em prol de todas as camadas sociais, o que por vezes o levará a ceder em favor da Classe do Trabalho ainda que de encontro aos interesses empíricos extraídos da Classe do Capital. Assim agiria o Estado em favor do Interesse Capitalista Global, da manutenção da reprodução da economia capitalista, em favor da Classe do Capital e em desfavor de suas manifestações adaptativas oriundas da falsa consciência. Tratam-se, porém, de movimentos rasos, apenas no intuito da manutenção razoável aparência de legitimação. Encontra-se aqui, porém, espaço para que o Estado dê eficácia à pretensão aperfeiçoadora característica às Constituições Diretivas, não obstante em caráter limitado.

Outro movimento de caráter raso por parte do Estado rumo ao aspecto subjetivo do Princípio da busca pelo Pleno Emprego está na em sua atividade pragmática, inerente ao seu pressuposto de indispensabilidade para reprodução da economia Capitalista. Tratando-se de um Estado intervencionista – ainda que na hipótese de um intervencionismo em grau mínimo –, em prol da manutenção de uma Ordem Econômica em sentido empírico, o Estado por vezes deverá atuar em contradição aos interesses empíricos da Classe do Capital considerando a necessária estabilidade das relações de Trabalho, eis que estas estão diretamente

conexas ao consumo – cuja estabilidade é essencial à manutenção do Sistema Social Capitalista. Neste sentido, forma-se tendência no sentido de o Estado proteger o trabalhador não necessariamente tendo em vista sua dignidade ou sua liberdade, mas visando manter seu poder de consumo. Tem-se, aqui, aliás, caráter a ser ressaltado, eis que o Estado em visão materialista tende a se confrontar com a proposição reformista, de aperfeiçoamento, da Ordem Econômica, traço das Constituições Diretivas. Cumpre destacar, neste ponto, que a análise aqui operada refere-se, porém, a *tendências* e não posturas concretas necessárias.

Por fim, há de considerar-se, ainda, em mesmo sentido à última exposição, que o Estado precisa manter a vida inserida no mercado de trabalho como, no mínimo, aparentemente vantajosa. Para isto, não basta a utilização de aparelhos ideológicos e repressivos no combate às alternativas à vida assalariada, conforme se viu. A vida assalariada, em si, precisa apresentar-se minimamente sedutora. Trata-se de aspecto que levará o Estado a manter um nível mais elevado de busca pela eficácia do Pleno Emprego, ainda que de forma oposta aos interesses empíricos apresentados pelos agentes do Grupo do Capital.

De todos estes, porém, percebe-se não uma tendência do Estado a procurar garantir a eficácia do Princípio da Busca pelo Pleno Emprego, em aspecto subjetivo, em conformidade ao seu conteúdo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, isto é, visando o indivíduo em sua singularidade, tendo por objeto o desenvolvimento e a liberdade plenos. Sob esta ótica, apresenta-se por tendência que tal princípio se efetive em busca de uma mera consolidação numérica, de legitimação razoável, suficiente em sentido pragmático, encontrando eventual e escasso espaço para que o princípio opere de fato seus efeitos potencialmente transformadores no mundo do ser.

No tocante ao aspecto objetivo do Princípio da busca pelo Pleno Emprego, observa-se como tendência movimento semelhante, de mesmo sentido restritivo à eficácia plena do mandamento constitucional: se em aspecto subjetivo, o Estado tende a atuar em prol de sua eficácia apenas quando se vê coagido a fazê-lo, por razões pragmáticas ou de legitimação de seu poder, em seu aspecto objetivo, em atenção à afinidade entre os agentes estatais e os do Grupo do Capital, bem como à já apontada verdadeira função social do empresário – ao qual, nas lições expostas de Claus Offe, o Estado não deve esperar bater às portas, mas sim chamá-lo às portas, eis que àquele se vincula o crescimento financeiro deste –, a tendência geral é que o Estado imponha restrições voltadas ao exercício de direitos e poderes referentes à propriedade

privada dos bens de produção em duas situações: quando forçado por razões inerentes à atividade próprio Estado Liberal, como a garantia da Livre Iniciativa e Livre Concorrência e quando forçado por razões de legitimação de poder frente à sociedade.

A Liberdade Econômica titularizada pela Empresa, neste sentido, será restringida em situações em que os interesses empíricos oriundos do Grupo do Capital não sejam capazes de vislumbrar circunstância na qual, ausentes as restrições, suas atividades se voltarão contra seus próprios interesses: caso, portanto, de atuação do Estado de encontro aos interesses empíricos da Classe Burguesa, consubstanciados em falsa consciência, em prol do interesse capitalista global. Em perspectiva da legitimação de poder, a atuação do Estado ganhará especial relevância em atitudes de restrição da liberdade econômica no setor privado referente a determinadas situações, como por exemplo, no tocante ao Princípio da Proteção ao Meio Ambiente. A atividade econômica privada, sem a intervenção do Estado, tende ao desequilíbrio do próprio Sistema Capitalista. O Estado, em aspecto objetivo, tende a atuar, portanto, tanto no sentido de sua essencialidade à manutenção do Sistema Capitalista – operando a destilação típica dos interesses empíricos capitalistas em interesse capitalista global, em prol de filtrar suas atividades potenciais que possam ser nocivas à própria classe – quanto no sentido de concretizar suas operações divergentes, de forma a conceder aparência de legitimidade ao Poder. Neste último sentido, encontrará o Estado espaço para dar escopo limitado à pretensão otimizadora da Ordem Econômica em sentido empírico comum às Constituições Diretivas. Trata-se, porém, de espaço consideravelmente limitado.

Conclui-se, portanto, que a tendência, no campo prático, é que o Estado tenha pouco espaço para agir no sentido de dirigir o pleno emprego dos recursos – isto é, a atividade econômica – em direção a um desenvolvimento material. A tendência é que a atividade estatal se dê majoritariamente em direção ao mero crescimento financeiro cerceado por relativa estabilidade, com espaço marginal para concessões no sentido amplo de que é dotado o princípio em sede constitucional.

Em ambos aspectos, além, importa ressaltar que mesmo em consideração a este espaço marginal de que disporá o Estado para agir mediante processo legislativo e políticas públicas em prol da eficácia plena do Princípio da Busca pelo Pleno Emprego, sobre estas leis e políticas incidirão, conforme disposto, forças deformadoras referentes aos processos

intermediários de poder, restringindo-as ainda mais no tocante aos seus objetos e em referência ao sentido constitucional do princípio em abordagem.

No tocante à prevalência do Princípio do Valor Social do Trabalho em relação ao Princípio da Livre Iniciativa, ademais, o que cria, conforme exposto, tendência a visualizar o trabalho como expressão individual inserida no pluralismo social como preponderante sobre o valor da liberdade econômica titularizada pela Empresa, identifica-se ponto em que a Constituição, inclusive, parece reconhecer a dificuldade apresentada. Encontra-se em tal positivação um reconhecimento à tendência natural no sentido de que a Liberdade Econômica agressivamente tome os espaços do valor trabalho em sentido amplo, com anuência da atividade estatal. A Constituição, então, lança desafio que vai de encontro à própria natureza do Estado, sob a ótica adotada.

Encontram-se, na substância das Constituições Diretivas, propostas direcionadas em contrariedade aparente à natureza capitalista do Estado. Mesmo que não se aborde revoluções, a própria volição reformista ou otimizadora aponta a uma tendência conflituosa aos que se beneficiam de situações empíricas. A questão da eficácia plena do aspecto inovador das Constituições Diretivas, portanto, se impõe como desafio a reformular a própria atividade institucional do Estado, enquanto tal reformulação se impõe como vinculativo a consciência social de sua validade em todos os Grupos Sociais.

Conclusão

Do confronto entre o caráter programático das Constituições Diretivas típicas à Ordem Jurídica Intervencionista, dentre as quais se insere a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e o vínculo substancial entre o Estado Democrático e o Grupo do Capital – referente à sua ascensão historicamente vinculativa ao Modo de Produção Capitalista, às diferentes capacidades associativas entre a Classe Burguesa e a Classe Proletária e à Assimetria Estrutural entre aludidas classes sociais e o Estado –, considerando que tal conteúdo programático é quase sempre atentatório aos interesses empíricos da Classe do Capital, extrai-se que sua eficácia estará limitada ao papel do Estado – simultaneamente em sua *autonomia relativa* e sob o exercício de influência do Grupo do Capital – de garantidor do Interesse Capitalista Global. Neste sentido, a atuação do Estado tende a se dar nos moldes de seu pragmatismo tradicional, visando a reprodução da Economia Capitalista e do processo de Valorização.

Encontra-se margem para a atuação do Estado – mediante políticas públicas e seu processo legislativo – em favor do conteúdo programático da constituição, em primeiro plano, quando este for favorável ao Interesse Capitalista Global – mesmo que eventualmente seja contrário a boa parte dos interesses empíricos verificáveis dentre os agentes do Grupo do Capital – e, em segundo plano, quando em exercício de suas Operações Divergentes, cedendo ao aperfeiçoamento da Ordem Econômica empírica em prol de legitimação de seu poder – ainda neste sentido, ressalte-se, atuando em prol da reprodução da economia capitalista.

Em análise ao Princípio Constitucional da Busca pelo Pleno Emprego, tal tendência implica que, no tocante ao seu aspecto subjetivo, torna-se improvável a atividade estatal em prol da garantia da liberdade em sentido amplo, o que eventualmente tende a se excepcionar em função da legitimação do poder estatal e em movimentos de caráter pragmático – como exemplo, em prol da manutenção da estabilidade do consumo ou da atratividade da vida sob regime assalariado. No tocante ao seu aspecto objetivo, igualmente, improvável que o Estado atue em prol da restrição da Liberdade Econômica senão na forma dos preceitos clássicos: em favor do mercado, ainda que de forma contrária a interesses empíricos oriundos da Classe do Capital, desde que a favor do Interesse Capitalista Global. Ademais, eventualmente atuará neste sentido, igualmente, em prol de sua atividade de legitimação de poder.

A função programática das Constituições Diretivas, neste sentido, encontra, tendencialmente, espaço marginal na atividade estatal, fundado majoritariamente nas Operações Divergentes do Estado, em especial atenção à sua perspectiva de legitimação de poder, bem como em eventual atividade de caráter pragmático. Reconhece-se, no aspecto de aperfeiçoamento comum às Constituições Diretivas, não apenas um desafio voltado à Ordem Econômica em sentido empírico ou, mais especificamente, aos resultados injustos naturalmente esperados de um modo de produção, mas que lança-se também em direção à própria natureza do Estado Democrático burguês, cuja tendência de atuação não aponta para a garantia da eficácia, neste aspecto, dos princípios que compõem a Ordem Econômica presente em tais Constituições Jurídicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERLE, Adolf Augustus; MEANS, Gardiner Coit. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. 3. Ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Edições Almedina, 1941
- COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas Políticas Públicas**. <[http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo Seletivo/Processo Seletivo 2016/Prova de Conteudo/14 05 12 150 direito nas politicas publicas FINAL.pdf](http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo%20Seletivo/Processo%20Seletivo%202016/Prova%20de%20Conteudo/14%2005%2012%20150%20direito%20nas%20politic%20publicas%20FINAL.pdf)>. Acesso em: 5 de julho de 2016,
- DOSTOIEVSKI, Fiódor Mikhailovitch. **Os Irmãos Karamazov**. Obra escrita em 1879. <[http://www.planetpublish.com/wp-content/uploads/2011/11/The Brothers Karamazov NT.pdf](http://www.planetpublish.com/wp-content/uploads/2011/11/The%20Brothers%20Karamazov%20NT.pdf)>. Acesso em: 5 de julho de 2016.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A Economia e o Controle do Estado**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo, 4 de junho de 1989.
- FERREIRA FILHO, Miguel Reale. **O Estado Onipresente**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 10 de dezembro de 1978.
- FRANCO, Antônio Luciano Pacheco de Souza. **Noções de Direito da Economia**, Vol. I. Lisboa: Associação acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1982-1983.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2015.
- HALLAK NETO, João; MACHADO, Danielle Carusi. **Políticas Ativas e Passivas de Mercado de Trabalho: Panorama Atual**. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE-UFF). 2011. <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD39_2.pdf>. Acesso em: 5 de julho de 2016.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

- HORTA, Raul Machado. **A Constituição Brasileira – 1988 – Interpretações**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.
- MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.) **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. Coimbra: Editora Centelha, 1973.
- MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição – para o conceito de Constituição Econômica**; Faculdade de Direito – Separata do *Boletim de Ciências Econômicas* XVII/35. Coimbra, 1974.
- NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.
- NUNES, António José Avelãs. **Uma Introdução à Economia Política**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007.
- OFFE, Claus **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Vol. VI: Do Direito das Sucessões**. 22. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.
- REALE, Miguel **Constituição e Economia**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo, 24 de janeiro de 1989.
- SILVA, José Afonso da. **Custo de Direito Constitucional Positivo**. 36. Ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2012.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de Souza. **Direito Econômico**. São Paulo: Editora Saraiva, 1980.
- THOREAU, Henry David. *Walden; or, Life in the Woods*. [S.l.]: Editora Dover Thrift Editions, c1995.