

Economic Analysis of Law Review

A Acepção Do Pleno Emprego No Texto Constitucional de 1988

A Sense Of Full Employment In Constitutional Text 1988

Carlos Frederico Azeredo Uchôa¹
Universidade Federal da Bahia

RESUMO

Esse artigo tem por objetivo analisar de que maneira o princípio previsto no art. 170, inciso VIII, da Constituição Federal, deve ser interpretado de modo que seu significado se harmonize com os objetivos fundamentais da República e os demais princípios previstos no texto constitucional. Pretende-se demonstrar que, a despeito de interpretações mais restritivas, a única interpretação plausível, aquela que consubstancia o princípio do pleno emprego na norma objetivo que visa assegurar a todos uma existência digna, é o da busca pelo emprego de todos os fatores de produção. Por conseguinte, conclui-se que a correta acepção do princípio pleno emprego impõe não uma garantia da empregabilidade total da força de trabalho, mas um comando de eficiência produtiva.

Palavras-chave: Pleno Emprego; Constituição; Interpretação.

JEL: K00, K10, K29

ABSTRACT

This paper aims to analyze how the principle of full employment, referred in the Federal Constitution, art. 170, section VIII, must be interpreted in order to interconnect with the fundamental Republic objectives and other Constitutional principles. The main goal is to show that, despite more restrictive hermeneutics, the only way interpreting it, one that embodies the principle of full employment in the fundamental objective to promote fundamental social rights, must be the full employment of all factors of production. Therefore, one must conclude that the correct meaning of full employment principle implies, not a guarantee of full employment of labor, but an aiming for production efficiency.

Keywords: Full Employment; Constitution; Hermeneutics

R: 06/03/16 **A:** 05/05/16 **P:** 30/12/16

¹ E-mail: uchoa@ufba.br

1. Introdução

Grande parte das constituições atuais impõe uma atuação prestacional positiva por parte do Estado. Os direitos sociais, também chamados de direitos de segunda dimensão, compõem um conjunto de direitos através dos quais pretende corrigir desigualdades sociais e permitir que os cidadãos possam desfrutar a liberdade em sua plenitude. Para alcançar esse objetivo é comum estarem expressamente positivadas diretrizes norteadoras da ação estatal. Muito por isso Constituições que trazem nos seus textos comandos normativos através dos quais pretende-se alcançar tais objetivos, impondo aos agentes econômicos determinado modo de agir, foram qualificadas por Mendes (2013, apud Canotilho, 1994) de Constituições Dirigentes.

A Constituição de 1988 (CF/88), no seu artigo 1º, IV, consubstanciou, como um de seus fundamentos, o valor social do trabalho e, mais adiante no artigo 6º, incluiu no rol dos direitos sociais ali elencados, o direito social ao trabalho. Não obstante, na cabeça do art. 170, a CF/88 estabelece que, baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a ordem econômica deverá assegurar a todos existência digna. Mais ainda, o referido dispositivo estabelece que a ordem econômica deve observar, dentre outros, o princípio da busca do pleno emprego. Assim, a ordem econômica e, portanto, a própria economia estaria vinculada a este ditame cabendo ao Estado pautar suas ações de modo a obter o resultado ali pretendido.

Interessa, no presente artigo, minuciar o princípio diretivo da “busca do pleno emprego”, estabelecendo de que maneira a referida diretiva deve ser interpretada de modo a harmonizar o texto constitucional, tornando possível a sua consecução. Isso porque, ater-se tão somente ao seu sentido literal, qual seja a criação do número máximo de postos de trabalho, implica não vislumbrar todo o alcance que o preceito possui. Mais ainda, entendido de modo equivocado, o referido inciso parece repetir o que já está positivado em outros pontos, a exemplo dos artigos 1º e 6º supracitados, ou correr sério risco de tornar-se letra morta por ser impossível a sua efetivação.

Para a consecução do objetivo proposto, a próxima Seção traz um sucinto histórico da norma analisada, origem e evolução do princípio nas Constituições Brasileiras. A Seção 3 discute a visão do papel do governo na economia e a Seção seguinte apresenta uma revisão sobre os diversos pontos de vista existentes na atualidade. A Seção 5 analisa as consequências advindas da opção por determinada interpretação e, a partir do estabelecimento do objetivo a ser perseguido, qual deve ser a interpretação adotada. Por fim, algumas considerações finais são emitidas.

2. Origem e Evolução do Princípio Nas Constituições Brasileiras

A Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar, ainda que os textos anteriores fizessem alusão a questões econômicas ou a intervenção do Estado no domínio econômico, um Capítulo próprio, o da Ordem Econômica e Social. Já no preâmbulo, a referida Carta inova em relação a anterior ao dispor sobre o “bem-estar social e econômico” como princípio norte-

ador da ação estatal e no art. 115 tratava do assunto dispondo que a organização da ordem econômica deveria seguir “os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna”. Então, somente dentro desses limites, estaria garantida a liberdade econômica. O art. 121 trazia um princípio de proteção ao trabalhador, visando garantir condições para o exercício da atividade produtiva na cidade e no campo bem como sua proteção social (BRASIL, 1934).

Na carta magna seguinte, de 1937, o alcance do princípio de proteção ao trabalhador foi ampliado, tornando o trabalho um dever social protegido e incentivado pelo poder público. O referido diploma, no art. 136, asseverava que o trabalho é um bem a ser protegido pelo Estado que tem como dever assegurar as condições favoráveis e defendê-lo. Demais, a referida carta pretendia garantir a todos o direito de obter o sustento a partir do trabalho honesto. Relativamente à ordem econômica o texto constitucional, pela primeira vez, se refere a uma incompatibilidade entre os interesses individuais e coletivos. O art. 135 tratava da intervenção do Estado na economia prevendo a possibilidade de intervenção naqueles casos em que fosse necessário “(...) suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção” (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 estabeleceu, pela primeira vez, que a organização da ordem econômica deveria conciliar dois princípios: liberdade de iniciativa e valorização do trabalho humano. A proteção ao trabalho permaneceu presente no texto constitucional, mas ressaltou o seu caráter social. O parágrafo único do art. 145 reafirmou o caráter de obrigação social do direito ao trabalho viabilizador de uma existência digna. Com o trabalho deveria ser possível satisfazer um conjunto de necessidades básicas, tais como, alimentação, moradia, vestuário, água potável, saneamento, transporte público, saúde e educação o que significa dizer o direito a um salário mínimo condizente com essas necessidades (BRASIL, 1946).

O art. 160 da Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969 atribuía à ordem econômica a o papel de promover o desenvolvimento nacional e a justiça social. O inciso VI estabelecia, de modo bastante claro, que a ordem econômica tinha como diretriz a “expansão das oportunidades de emprego produtivo”. O inciso II do mesmo dispositivo afirmava, mais uma vez, o princípio da valorização do trabalho atribuindo ao trabalho produtivo o papel de prover uma existência digna como premissa crucial à dignidade humana (BRASIL, 1969). Hodiernamente, o texto da Constituição de 1988 afirma, logo em primeiro artigo, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito tendo, dentre outros fundamentos, “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. A Ordem Econômica e Financeira foi tratada num título específico, o VII, composto pelos arts. 170 a 192. O art. 170, onde o princípio de interesse está localizado, dispõe que:

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

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;

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

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

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

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

Percebe-se que há, claramente, uma constante nos textos constitucionais que tratam da ordem econômica. Mais especificamente, o princípio da proteção ao emprego foi mantido e ressaltado em vários dos dispositivos da Carta Magna de 1988. No art. 6º o rol dos direitos sociais engloba, dentre outros, o direito ao trabalho. Outro exemplo é o da ordem econômica que em todos os textos desde a carta de 1934 traz, a despeito das variadas redações, como princípio norteador, permitir que todos possam ter uma existência digna. Com respeito à Ordem Econômica o texto guarda semelhanças com o da EC nº 1/69, mas é, não raro, contraditório ao unir ideias político-econômicas dos mais variados matizes. Nas palavras de Raul Machado Horta (1988) é um texto que está repleto de contradições. “Ora reflete um rumo do capitalismo liberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores”.

A criação de um arcabouço jurídico destinado a direcionar a economia rumo ao crescimento, ao mesmo tempo em que procura impor o menor sacrifício à sociedade, é, até certo ponto, compreensível. Isso decorre da tentativa de propor uma solução adequada a um dos problemas econômicos mais fundamentais, qual seja o de conciliar crescimento econômico com distribuição de riqueza. No entanto, ao impor simultaneamente esses dois objetivos, o texto cai, muitas vezes, numa impossibilidade fática que na Ciência Econômica se reflete no problema do trade-off. Em particular, a imposição incontinenti pela geração do número máximo de postos de trabalho resulta, por certo, na impossibilidade de realização da almejada justiça social. Isso porque, ao impor ao funcionamento da economia um conjunto de regras que viola os axiomas da escolha e da escassez, não raro, o resultado obtido é uma piora do cenário econômico e, por sua vez, uma queda do nível de emprego.

Não é novidade, porém, que a economia precisa de um conjunto mínimo regras para o seu bom funcionamento, sem o qual não seria possível construir um sistema eficiente. A esse propósito Rossetti (2003) afirma que:

“A liberdade de organização e de concorrência das empresas, bem como a liberdade de opção e de atividade econômica dos indivíduos devem ser permanentemente ajustadas pelas leis jurídicas, de tal forma que se conciliem os interesses e as responsabilidades de cada um. Reconhecidamente, nenhuma ordem econômica é possível sem que o Direito limite as liberdades em função das responsabilidades recíprocas, solucionando claramente os conflitos potenciais observados”.

Através de políticas públicas, leis e regulamentos, o governo influencia ou mesmo determina o comportamento dos agentes econômicos (pessoas, empresas e o próprio governo). Ademais, a CF/88 adotou a economia de livre mercado, de modo que a alocação dos recursos

decorre da coordenação espontânea, resultado das inúmeras decisões pessoais. Contudo, estabeleceu um sistema constitucional que prevê casos em que o governo pode intervir na economia visando corrigir eventuais distorções. A questão central torna-se, contudo, determinar em quais ocasiões a o Estado deve usar seu poder diretivo para intervir no ambiente econômico.

3. Papel do Governo na Economia

Economistas que defendem um protagonismo do governo na economia são, comumente, chamados de keynesianos. Tal denominação decorre das contribuições de John Maynard Keynes que, com suas ideias originais, promoveu uma revolução no pensamento econômico a partir do início do século XX. Keynes defendia a tese segundo a qual a economia, por si só, é incapaz de se manter sempre numa situação de pleno emprego. Os keynesianos argumentam que as decisões do setor privado podem levar a resultados macroeconômicos ineficientes. Por exemplo, se a maioria dos indivíduos resolve não gastar, mas sim poupar, a economia, no nível macroeconômico, passa a operar abaixo da sua capacidade produtiva e, por conseguinte, do seu crescimento potencial. Uma política ativa por parte do governo poderia, nesse caso, evitar a ocorrência de resultados ainda mais danosos.

A economia keynesiana é uma concepção segundo a qual, no curto prazo, especialmente durante períodos de recessão, a produção econômica é fortemente influenciada pelos gastos totais na economia (denominados de demanda agregada). Isso porque, segundo tal teoria, a demanda agregada (gastos totais) pode, em certos casos, não igualar a capacidade produtiva total da economia. Nesse cenário, a economia passa a se comportar de maneira errática fazendo com que produção e emprego sejam afetados. Teóricos alinhados com o pensamento keynesiano defendem que o governo assuma um papel relevante e que, por ser um importante consumidor de bens e serviços e também um grande empregador, suas decisões devem ser tomadas de modo a direcionar o comportamento dos demais agentes econômicos, minimizando as flutuações econômicas através de gastos compensatórios e mantendo ou aumentando os níveis de investimento por meio de aumentos dos gastos públicos.

Um dos principais argumentos de Keynes é que, durante as recessões, ocorre uma reação exagerada por parte dos produtores que reduzem sua atividade. Isso conduz à demissão de trabalhadores e, por conseguinte, a uma queda na demanda agregada, o que acentua ainda mais o problema. Para resolver esse impasse, keynesianos defendem uma política de estabilização que vise reduzir as flutuações econômicas. De acordo com essa teoria, os gastos do governo devem ser usados para aumentar a demanda agregada, aumentando assim a atividade econômica, e reduzindo o desemprego.

Vale ressaltar que mesmo países com constituições mais liberais optaram em algum momento por positivar a criação de postos de trabalho e o valor do trabalho produtivo como princípio norteador da ação estatal. Por exemplo, os Estados Unidos, possuem legislação comprometida com obtenção do pleno emprego da mão de obra. O “Full Employment Act” aprovado em 1946 e revisto em 1978 impõe uma política de pleno emprego que implica desemprego de 3% para pessoas com 20 anos ou mais e de 4% para trabalhadores com idade superior a 16 anos. Os patronos da referida legislação foram claramente influenciados pela

teoria econômica keynesiana, defensora de um aumento substancial dos gastos do governo com a finalidade de reduzir o desemprego.

Esse ideal keynesiano serviu de inspiração para os modelos macroeconômicos dos países desenvolvidos durante a última parte da Grande Depressão, na Segunda Guerra Mundial e na expansão econômica do pós-guerra (1945-1973). Apesar de ter perdido alguma influência após o choque do petróleo, o pensamento keynesiano segue sendo um dos mais importantes alicerces para o desenvolvimento de políticas públicas e ação estatal em diversos países. Assim, o papel do governo seria o de ser não apenas fonte de regulamentação da atividade econômica, mas importante agente econômico indutor do crescimento e da estabilidade econômica. Em sintonia com essa concepção, vários países criaram legislações que preveem um conjunto de medidas a serem tomadas com o objetivo de criar empregos, aumentar o nível de renda ou do investimento. Esse pensamento é, claramente, fonte de inspiração para o texto do inciso VIII, art. 170, de nossa atual Constituição que informa ser um dos princípios norteadores da Ordem Econômica a “busca pelo pleno emprego”.

O termo “pleno emprego” é visto por alguns como uma metáfora para a taxa de desemprego “ideal” ou “natural”, sendo essa a taxa observada na economia quando há apenas desemprego cíclico ou voluntário. Ou seja, dada uma determinada taxa de desemprego acima de 0%, apenas pessoas que estão transitoriamente desempregas, por exemplo, mudando de emprego ou em busca de novos postos de trabalho e as aquelas não querem trabalhar, estão desempregadas. Pleno emprego implicaria assim que toda a mão de obra disponível na economia está empregada e o desemprego restante é apenas transitório.

No cerne da questão está a possibilidade do Estado de optar ou não por uma política, ou um conjunto de ações, que conduza, deliberadamente, ao aumento do desemprego. A esse respeito, não é demais lembrar que o caminho para o crescimento sustentável de longo prazo pode passar pela adoção de políticas de curto prazo que divergem desse entendimento. O maior exemplo está no controle inflacionário que impõe no curto prazo um aumento da taxa básica de juros e, conseqüentemente, uma retração da economia. Mais adiante, em Seção específica, será tratado o problema da dicotomia entre curto e longo prazo que deve ser feita na utilização dos fatores de produção.

Cabe então a seguinte questão: seria, atualmente, inconstitucional a adoção de uma política cujo objetivo fosse exclusivamente o controle inflacionário? A resposta é, obviamente, negativa. Isso porque o resultado seria, no longo prazo, um desemprego muito maior, senão uma tragédia social, do que o observado caso essa política não fosse adotada. O Plano Real é, sem dúvida, o maior exemplo dessa última afirmação. No início dos anos 1990 a caótica economia brasileira apresentara taxas de inflação acima dos 100%, com pico de 2477% no ano de 1993, além de elevados índices de desemprego. O cenário não poderia ser pior para o trabalhador que nessas condições vê seu poder comprar se deteriorar significativamente e se vê indefeso diante da fúria inflacionária.

A partir dessa observação é possível perceber que há uma inconsistência na interpretação do termo pleno emprego como a simples busca pela maximização da utilização do fator trabalho. Por exemplo, o inciso VIII do art. 170 da CF/88 seria afrontado toda vez que fosse

preciso adotar uma política pública que intentasse debelar a inflação visto que a decisão de curto prazo poderia contrariar essa interpretação. Claro está que não poder ser esse o entendimento, sendo preciso estender o alcance do princípio para que ele possa ter aplicabilidade.

4. Um Breve Resumo das Interpretações Concebidas na Atualidade

O vocábulo emprego tem, dentre outras, duas acepções principais. Imediatamente, indica a função ou condição das pessoas que trabalham, de maneira temporária ou permanente, remunerada ou não, em determinada atividade econômica. Outrossim, pode também significar a aplicação ou utilização de quaisquer recursos ou faculdades, no sentido de fazer uso de algo. Depreende-se daí que o termo “busca pelo pleno emprego” pode significar, naquele caso, uma prescrição normativa para que a ordem econômica tenha como um de seus objetivos empregar todos os trabalhadores que compõe a população economicamente ativa. No segundo caso, a expressão pode ser entendida como um regramento que impõe a utilização de todos os recursos produtivos dos quais a economia dispõe, inclusive, obviamente, a mão de obra disponível. Dessa ambiguidade surge a possibilidade de interpretar a referida expressão de duas ou mais formas distintas. Essa imprecisão impõe ao formulador de políticas públicas uma dificuldade adicional, pois caminho a ser trilhado deve respeitar os princípios previstos no texto constitucional.

Na tarefa de elaboração das leis, por mais rigoroso que seja o legislador, não é possível representar em palavras, com precisão, o exato sentido da norma e todas as suas nuances e como dificilmente as leis estão livres de imprecisões, torna-se constantemente necessário interpretar o seu conteúdo usando a hermenêutica. No entanto, visto que normas legais são em essência fenômenos sociais e jurídicos, determinar de que maneira o texto legal deve ser entendido se constitui numa tarefa das mais relevantes. Por esse motivo, no dizer de Perelman (2000), doutrina e jurisprudência se dedicam à tarefa de corrigir as incertezas que decorrem das imprecisões dos termos empregados no texto legal. Tanto quanto possível, os termos usados na legislação devem seguir um raciocínio preciso o suficiente para, se não erradicar, ao menos reduzir consideravelmente todas as ambiguidades geradoras de controvérsias que resultam insegurança jurídica.

A interpretação pode ser feita, segundo o critério da extensão, de modo autêntico, doutrinário ou jurisprudencial. No primeiro caso tem-se aquela que é feita pelo próprio legislador. No presente estudo, serão consideradas apenas as duas outras formas: quando feita por cientistas jurídicos e estudiosos do tema (doutrinária) e quando produzida pelo conjunto de sentenças, acórdãos, súmulas e enunciados (jurisprudencial) (Maximiliano, 2011).

Pesquisando a jurisprudência, pouco se encontra sobre o inciso VIII do art. 170, mormente no que diz respeito a sua interpretação. O princípio é, mais comumente, invocado para fundamentar decisões na seara trabalhista. O Tribunal Superior do Trabalho tem entendido que os princípios da busca do pleno emprego e da valorização do trabalho humano são interdependentes, de modo que o sentido de um é complementado a partir outro. Por exemplo, no

acórdão proferido no julgamento do Recurso de Revista, relatado pela ministra Kátia Magalhães Arruda, da 6ª turma, o egrégio Tribunal firmou o seguinte entendimento:

O serviço de telemarketing está ligado à atividade permanente, essencial e nuclear das empresas de telecomunicações, e integra, pois, sua atividade-fim. Sob outro prisma, não se pode concluir que o art. 94, II, da Lei no 9.472/97, ao dispor acerca da contratação de terceiros para o “desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço”, esteja autorizando a terceirização da atividade-fim das empresas de telecomunicações, sob pena de ferir o disposto no art. 170, caput, VIII, da Constituição da República, pois a intermediação de serviço em área-fim das empresas de telecomunicações culminaria na desvalorização do trabalho humano e no comprometimento da busca do pleno emprego. Aplicável o item I da Súmula no 331 do TST, segundo o qual a contratação de trabalhador por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços. Recurso de revista de que não se conhece. MULTA DO ART. 477 DA CLT. O TRT consignou que a reclamante foi dispensada em 17.5.2011, mediante aviso-prévio indenizado, e que o pagamento das verbas foi efetuado em 30.5.2011. Para que esta Corte pudesse decidir de modo contrário, como pretende a reclamada, ao afirmar que o pagamento ocorreu no prazo, seria necessário o reexame de fatos e provas; procedimento inviável, ante o óbice da Súmula no 126 do TST. Recurso de revista de que não se conhece (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, 2013).

Percebe-se, do julgado transcrito acima, que no entendimento da corte a Constituição, ao dispor que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano, impõe, como regramento, um agir que vise sempre o propósito de alcançar o pleno emprego do fator trabalho. Sendo assim, qualquer ação ou omissão que contrarie a expectativa gerar um número de postos de trabalho que torne o desemprego inexistente, ou ainda, que implique desvalorização do trabalho humano ou ainda redução dos postos de trabalho, colide com a Carta Magna sendo, portanto, inconstitucional.

Uma pesquisa nos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) resulta poucos acórdãos nos quais o princípio foi analisado. No julgamento da ADI 4.364, relatado pelo ministro Dias Toffoli, o inciso VIII do art. 170, serviu de fundamento para questionar a constitucionalidade da criação de um piso salarial regional. Além desse, muito pouco se encontra sobre o tema e, conquanto seja possível perceber, não há na Suprema Corte uma posição firme sobre sua interpretação.

Para a maioria dos doutrinadores a acepção do termo “pleno emprego” está em alcançar o objetivo de maximizar a geração de postos de trabalho. Isso decorre, muito talvez, da análise evolutiva desse princípio que, na EC 1/69 tinha, clara e exclusivamente, a conotação de pleno emprego do fator trabalho. Ferreira-Filho (2012), por exemplo, entende que o significado de busca pelo pleno emprego é o de “criar oportunidades de trabalho, para que todos possam viver dignamente, do próprio esforço”. Esse mesmo entendimento é compartilhado por Figueiredo (2013), que entende tratar-se “(...) da expansão das oportunidades de emprego produtivo, conforme positivado na Carta Política de 1967, que tem por fim garantir que a população economicamente ativa esteja exercendo atividades geradoras de renda, tanto para si, quanto para o país”. De acordo com Sérgio Luiz Junkes

A busca do pleno emprego é um princípio diretivo da ordem econômica que se contrapõe às políticas recessivas. Estabelece que ela deve ensejar o máximo aproveitamento de todos aqueles que estejam aptos a exercer atividades produtivas, respeitando as respectivas inclinações. A busca do pleno emprego vincula a ordem econômica a criar oportunidades de trabalho para todos viverem dignamente. Tal preceito, portanto, determina que a ordem econômica propicie a erradicação dos subempregos, como os de boia-fria e de biscateiros. A plenitude do emprego, por outro lado, não se coaduna com a mera busca em termos quantitativos e com o indiscriminado postulado econômico da oferta e da procura. Implica, sim, que ao trabalho corresponda uma remuneração proporcional à sua participação na geração da riqueza, de conformidade com sua posição prioritária na ordem econômica. Aliás, a remuneração de trabalho deve ser suficiente a assegurar “existência digna” ao trabalhador, conforme o caput do art. 170 da Constituição (Junkes, 2005).

Outros autores identificam ainda uma necessidade de assegurar que o sistema capitalista, adotado na Carta de 1988, se mantenha gerando empregos. Isso porque, de acordo com ideia marxista de exército de reserva, o sistema econômico estaria fatalmente condicionado a manutenção de determinado contingente de desempregados. A existência de grande número de desempregados serviria, segundo os marxistas, para manter um baixo nível salarial. Como contraponto, para evitar essa situação, a Constituição teria incluído, como fundamento da ordem econômica, uma determinação em sentido oposto.

Já para, José Afonso da Silva o termo “pleno emprego” diz respeito ao conjunto dos recursos produtivos. No entanto, o inciso VIII do art. 170 o emprega com sentido próprio, qual seja o de garantir a todos aqueles aptos a trabalhar a possibilidade de exercer uma atividade produtiva que garanta o seu sustento. Nesse sentido o

“Pleno emprego” é expressão abrangente da utilização, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos. Mas aparece, no art. 170, VIII, especialmente no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. Trata-se do pleno emprego da força de trabalho capaz. Ele se harmoniza, assim, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano. Isso impede que o princípio seja considerado apenas como mera busca quantitativa, em que a economia absorva a força do trabalho disponível, como o consumo absorve mercadorias. Quer-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica (Silva, 2013).

Essa acepção traz consigo uma ideia de garantia de um direito social e, coligado ao princípio da valorização do trabalho humano e do direito social ao trabalho como meio de prover uma existência digna, se traduz numa diretriz a ser observado pela ação estatal e, ao mesmo tempo, objetivo a ser alcançado. Interpretado dessa maneira, o referido princípio proibiria, por seu caráter nitidamente inconstitucional, a implantação de políticas públicas recessivas. A esse respeito, analisando a eficácia das normas constitucionais sobre justiça social na EC nº 1/69, Grau (2013, apud Mello, 1981) afirma que qualquer

“Política econômica que conduz, cientemente, à retração na oferta de emprego produtivo implica frontal contradição ao art. 160, V – que subordina a ordem econômica e social ao princípio da expansão das oportunidades de emprego produtivo. Trabalhador prejudicado por ela pode propor, com base naquele preceptivo, ação anulatória dos atos administrativos que diretamente concorrem para o resultado proibido”.

Luís Roberto Barroso entende que o princípio tem como objetivo informar ao Estado que é necessária a adoção de políticas que promovam a redução da desigualdade ou que busquem o pleno emprego. Contudo, não tem sentido concluir que o princípio impõe a particulares determinada regra de conduta. Para o ilustre ministro,

O que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, é que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios-fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre-iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número x de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno emprego. Ou ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu desenvolvimento (Barroso, 2012).

A despeito da definição de pleno emprego adotada como um diminutivo do termo “pleno emprego do fator trabalho” ou “pleno emprego da mão de obra” deve-se mencionar que é perfeitamente possível falar em “pleno emprego de todos os fatores de produção”. Nesse caso, basta ter em mente que não é possível produzir sem os demais fatores, tão necessários quanto o trabalho. Óbvio que a mão de obra, por sua dimensão social, deve ser sempre que possível privilegiada. No entanto, não raro, a opção que se traduz no mais elevado bem-estar geral implica fomentar o pleno emprego de outro dos fatores de produção, ou mesmo do conjunto.

O princípio pode ser visto de modo mais amplo, destinado a evitar o desperdício de recursos produtivos, ou seja, tornar obrigatório o emprego de todo e qualquer recurso produtivo disponível na economia. Esse é, em suma, o entendimento de Eros Roberto Grau, para quem o princípio destina-se a proibir a utilização não eficiente dos recursos produtivos disponíveis e, quando conjugado ao princípio fundamental da valorização do trabalho humano, se consubstancia no direito social ao trabalho.

Em outros termos – ‘expansão das oportunidades de emprego produtivo’ – esse princípio já fora contemplado entre aqueles da ordem econômica na Emenda Constitucional no 1/69, no seu art. 160, VI. Em razão de ser esse, o imediatamente acima transcrito, o seu enunciado, tomava-se-o, em regra, como se estivesse referido, exclusivamente, ao pleno emprego do fator trabalho. (...) ‘Expansão das oportunidades de emprego produtivo’ e, corretamente, ‘pleno emprego’ são expressões que conotam o ideal keynesiano de emprego pleno de todos os recursos e fatores de produção. O princípio informa o conteúdo ativo do princípio da função social da propriedade. A propriedade dotada de função social obriga o proprietário ou o titular do poder de controle sobre ela ao exercício desse direito-função (poder-dever), até para que se esteja a realizar o pleno emprego (Grau, 2015).

Pimenta & Prata (2009) compartilham parte desse entendimento, mas acrescentam que o art. 170, inciso VIII, não deve ser entendido como uma imposição ao Estado de disponibilizar a todos que reivindicarem um trabalho remunerado, o que muitos consideram algo impossível de ser alcançado. O princípio do pleno emprego informa, na verdade, uma limitação; o Estado, em função do referido princípio estaria impedido de adotar, deliberadamente, políticas econômicas recessivas, que limitem o acesso ao emprego.

É preciso concordar com parte dos dois últimos posicionamentos. No que tange ao conceito de pleno emprego, a acepção mais ampla do termo, como se referindo ao máximo uso de todos os recursos produtivos disponíveis, parece mais condizente com os objetivos de justiça social e da dignidade da pessoa humana. Contudo permanece ainda alguma discussão sobre a impossibilidade de adoção de políticas recessivas. A adoção de políticas recessivas é muita vezes inevitável e, não raro, o único caminho para preservar a própria ordem econômica. As razões dessa afirmação serão discutidas em seguida.

5. O Princípio da Busca Pelo Pleno Emprego e Sua Interpretação Constitucional

Para Eros Roberto Grau (2015) a busca pelo pleno emprego se reveste em princípio constitucional impositivo que deve atender a dupla função: uma instrumental e outra de objetivo específico a ser alcançado. No primeiro caso é um instrumento destinado a assegurar a todos existência digna e, no segundo, diretriz, ou seja, norma objetivo, dotada de caráter constitucional conformador que justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas. É certo que o ponto de partida para a construção de uma interpretação deve ser o da análise dessa dupla função. Então, tem-se que a norma nuclear deve servir ao propósito de permitir a todos uma vida digna e que, para tanto, o Estado deve adotar um conjunto de ações que visem alcançar esse fim.

Imaginar que o princípio do pleno emprego possa ser interpretado sem lançar mão da teoria econômica será um grave equívoco. Enquanto instrumento destinado a assegurar a todos existência digna, o princípio coincide com o objetivo de um crescimento econômico sustentável de longo prazo e, sendo assim, é preciso definir qual interpretação é capaz de conformar tal proposta. No que diz respeito a ser uma norma objetivo que justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas, cabe analisar quais ações seriam capazes de viabilizar o objetivo de assegurar a todos existência digna.

Garantir a todos uma existência digna é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que constituída em Estado Democrático de Direito tem, no art. 1º, inciso III, como um dos seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana. Ademais, o art. 3º dispõe que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Uma análise mais detalhada dos incisos II e III supracitados revela a relação intrínseca desses objetivos com o problema fundamental da economia. Não só ali, mas em diversos outros pontos do texto constitucional, a possibilidade de realização das garantias e direitos está diretamente relacionada com a capacidade de geração de riqueza pela sociedade. Logo, há uma relação evidente entre aquilo que a carta constitucional objetiva e o problema fundamental da economia.

Nem sempre, todos os recursos disponíveis são totalmente utilizados. Em tempos de recessão, por exemplo, muitos trabalhadores não conseguem emprego e, desse modo, há uma ineficiência na utilização desse recurso. Quando o nível de produção está num determinado ponto no qual não há pleno emprego dos recursos produtivos, existe a possibilidade de aumentar a produção total sem que seja preciso enfrentar o dilema do que produzir. De outro modo, quando a economia está produzindo com pleno emprego de todos os fatores de produção, o nível de produção está no limite de suas possibilidades e, portanto, o máximo do que é possível fazer para satisfazer as necessidades da população está, de fato, sendo feito.

Diversos doutrinadores, ao definir a acepção do termo “pleno emprego”, entendem que o constituinte originário externou um ideal keynesiano. No entanto, sendo essa apenas uma das várias correntes do pensamento econômico haveria um único tipo de política econômica a ser adotada. Nesse caso, cabe inicialmente a seguinte pergunta: a teoria keynesiana alcança os resultados intentados pelo texto constitucional? Pode a ordem econômica, adotando um princípio keynesiano de pleno emprego, cumprir sua função de assegurar a todos uma existência digna? Para responder a essa pergunta inicial é preciso, primeiramente, determinar as principais implicações práticas dessa teoria.

Resumidamente, conforme já mencionado, a proposta keynesiana é a de que o governo deve intervir na economia para estabilizar o ciclo econômico. Durante uma recessão, uma política fiscal expansionista (corte de impostos e aumento dos gastos) deve ser adotada para acelerar a recuperação econômica. Então, o governo assume um papel ativo com o intuito de aumentar demanda agregada e, assim, manter o nível de pleno emprego a qualquer custo. Para tanto, pode-se aumentar a dívida pública, ou mesmo, financiar o aumento do gasto governamental imprimindo mais moeda, ou seja, contanto que o pleno emprego seja alcançado, o governo pode optar por qualquer política econômica.

Contudo, esse tipo de política econômica cria, geralmente, mais problemas do que soluções. Durante o período recessivo o governo aumenta seus gastos de modo que não haja capacidade ociosa. Então, passada a crise, o nível de gastos permanece elevado, em razão da dificuldade de convencer a sociedade a cortar gastos e, conseqüentemente, há uma elevação da carga tributária ou, ainda, um surto inflacionário.

É preciso mencionar ainda que, ao conceber um Estado provedor de benefícios, o que está se afirmando, de fato, é que a população arcará com os custos dessas ações. O Estado, por si só, inexistente, é apenas uma ficção que não possui recursos próprios. Toda vez que alguém defende um aumento do gasto público está, na verdade, propondo gastar mais receita tributária, ou seja, aumentar o percentual de apropriação pelo Estado da riqueza gerada pela sociedade. Logo, parece evidente que o alcance desse tipo de ação está limitado pela capacidade máxima de contribuição da população, ou seja, pela arrecadação máxima de impostos. Além disso, qualquer política torna-se impossível e, por conseguinte, qualquer tentativa de manter o pleno emprego.

Um argumento comum em defesa do aumento indiscriminado dos gastos públicos é o multiplicador keynesiano. Para seus defensores qualquer gasto do governo provoca um ciclo de crescimento do emprego e da renda. Por exemplo, um projeto do governo que contrata trabalhadores, paga salários e, deduzida a taxa de poupança média, esse dinheiro será gasto nos mais variados empreendimentos. Com mais recursos as empresas terão mais dinheiro para contratar mais funcionários e aumentar a produção o que ocasionaria um novo aumento dos gastos. Essa ideia serviu de base para o New Deal e para o Estado de bem-estar.

Uma falha óbvia dessa ideia é ignorar, ou mais geralmente desconhecer, o mecanismo de funcionamento do financiamento dos gastos governamentais. Por exemplo, ao manter o nível de gastos do governo acima da receita implica captar recursos através de títulos da dívida o que faz com que o governo aumente a dívida pública. Em seguida, o crescimento da dívida torna-se um poderoso incentivo para o aumento dos impostos ou, pior ainda, para um aumento da inflação. Nesse último caso, o poder de compra dos trabalhadores cai drasticamente e o efeito do aumento dos gastos é tornado sem efeito. Outra conclusão que decorre dos pressupostos keynesianos é a que se as pessoas não poupassem qualquer centavo a economia funcionaria eternamente no pleno emprego.

O modelo keynesiano divide, de maneira arbitrária, a poupança privada e o investimento em duas funções. A menos que se imagine que alguém guarde seu dinheiro inteiramente em espécie, algo que é improvável, todo o montante poupado é investido, ou pelos bancos, ou pelos próprios indivíduos. Por essas e outras razões, Milton Friedman, entre outros, mostraram que o multiplicador keynesiano foi, não só, incorretamente formulado mas é também um modelo completamente falho.

Uma das maiores falhas é, sem dúvida, o problema da insustentabilidade desse tipo de política no longo prazo. Soluções de curto prazo que estimulam um aumento dos gastos com o intuito de manter um crescimento econômico temporário, têm um alto preço. Outrossim, não há uma preocupação com os efeitos perversos do aumento da dívida pública e da inflação no futuro. Como resultado as gerações futuras não terão o direito de escolher qual política econômica desejam adotar. A única opção restante será arcar com os custos da irresponsabilidade das gerações passadas de modo que, abrindo mão do seu bem-estar naquele momento, seja possível pagar uma dívida que não contraiam.

Em particular, um dos resultados óbvios da política keynesiana é velho conhecido da história econômica brasileira: inflação. Quando a demanda agregada excede a produção empregando-se o máximo dos recursos disponíveis na economia, ocorre o chamado excesso de demanda. Esse excesso leva a um aumento do nível geral de preços, ou seja, surge a chamada inflação de demanda. Mais ainda, estando no nível de pleno emprego, todos os recursos produtivos estão sendo empregados e qualquer aumento na demanda não pode resultar num aumento da produção. Por conseguinte, não se pode esperar que desse tipo de política resultasse um aumento da produção e, portanto, de uma melhoria nas condições socioeconômicas da população.

É evidente o dilema na escolha do caminho a ser trilhado. De um lado o imediatismo de um ideal que só se preocupa com o que acontece no presente e que, buscando uma solução acaba por gerar um problema ainda maior no futuro. Há ainda o mencionado aumento dos gastos públicos, via de ação para os keynesianos. Como o problema diagnosticado é a indisposição das pessoas a gastar, cabe ao governo o papel de gastar no lugar dos contribuintes. Então, em resumo, bastaria determinar se o que deve ser feito é garantir às pessoas direito de gastar seu próprio dinheiro, de acordo com suas preferências e inteligência, ou se o que deve ser feito é transferir a burocratas do governo o papel de gastar em nome dessas pessoas.

Com o aumento dos índices de inflação ocorre uma concentração da renda em decorrência dos seus efeitos sobre os salários, o que é amplamente reconhecido na literatura especializada. Isso porque, durante períodos de inflação, o aumento do nível de preços precede o aumento nos salários ocasionando uma redução do poder de compra da população assalariada. A inflação, portanto, aumenta a desigualdade de renda porque os mais pobres não podem usar dos mesmos meios de defesa empregados pelos mais ricos, a exemplo das aplicações financeiras que remuneram o investimento diariamente. A esse respeito, basta a evidência empírica do quanto a inflação corroeu a renda dos mais pobres no Brasil. Resta claro que qualquer política econômica que gera, ou aumenta, a inflação viola o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização ou de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Com efeito, o fim do período hiperinflacionário no Brasil evidencia claramente o problema da finalidade da política econômica. Uma das medidas impostas pelo plano de estabilização foi o corte de despesas e o aumento de cinco pontos percentuais em todos os impostos federais, incluindo-se cortes em investimentos, gastos públicos e demissões. Outra medida foi o aumento da taxa básica de juros e da taxa de depósito compulsório dos bancos. Por tudo isso é fácil perceber que o caminho para estabilizar a economia passou pela adoção de ações que vão de encontro ao entendimento de Grau (2013, apud Mello, 1981), por conduzirem, momentaneamente, à retração na oferta de emprego. Então, a prevalecer esse entendimento o plano real jamais poderia ter sido adotado.

Não há como defender a manutenção dos altos índices de inflação apenas porque para combatê-la seria preciso lançar mão de uma política recessiva. A adoção de um sem-número de planos econômicos ineficazes ilustra bem que o caminho não poderia ser outro. Além disso, os resultados positivos em termos de distribuição de renda e do aumento do poder de

compra das classes menos favorecidas não deixam dúvidas quanto à eficácia, no médio prazo, das medidas adotadas.

Por isso, interpretar a busca pelo pleno emprego como uma limitação a adoção de políticas econômicas recessivas, que limitem o acesso ao emprego, é o mesmo que imaginar um eterno mar de tranquilidade e de crescimento econômico, no qual crises não ocorrem e medidas de ajuste não são necessárias. E imaginar que o pleno emprego está a explicitar uma opção pela adoção de políticas keynesianas implica desprezar o fato que tal corrente de pensamento tem incongruências e que, a depender do contexto econômico, seus diagnósticos e receituário são ineficazes ou mesmo inúteis.

Por essas razões, ainda que legislador originário tenha se inspirado nas teorias de Keynes, não é possível concluir que seja essa a finalidade do princípio em comento. O objetivo fundamental previsto no art. 3º, II, “garantir o desenvolvimento nacional”, jamais poderá ser alcançado apenas através daquelas medidas pois, sozinhas, são incapazes de assegurar um crescimento econômico sustentável de longo prazo. Além disso, depreende-se do acima exposto que, enquanto norma que justifica a reivindicação pela realização de políticas públicas, não se pode considerar como correta a reivindicação de medidas de caráter keynesiano. A finalidade de “assegurar a todos uma existência digna”, nos termos do caput do art. 170, passa, muitas vezes, por medidas que visam ajustar a trajetória de crescimento da economia.

Ainda mais comum é pensar de que o inciso VIII do art. 170 se refere a imposição da adoção de políticas governamentais que resultem na maximização da geração de empregos, ou seja, haveria uma imposição pela garantia do pleno emprego do fator trabalho. Nesse caso, a questão se resume a definir se, ao privilegiar sempre a geração de empregos, o resultado alcançado será o melhor para a sociedade. Não é difícil perceber que, nesse caso, a resposta é, obviamente, negativa.

A interpretação da busca pelo pleno emprego como sendo uma imposição de garantir emprego, a todos quantos queiram e possam, pode, certamente, ser qualificada como ludista. Ludistas estavam tentando salvar seus meios de subsistência e na visão daqueles trabalhadores o desenvolvimento de novos processos produtivos era a causa da dispensa da mão de obra. A solução mais óbvia, mas não a eficaz, foi atacar o que viram como a razão para o declínio de seus meios de subsistência.

Um pequeno exercício de abstração é capaz de mostrar o contrassenso dessa interpretação. Suponhamos que numa determinada economia, dado o nível de tecnologia, a produção de bens e serviços permita população alcançar um determinado padrão de vida. Isso se dá porque não é possível aumentar a produção por trabalhador e todos os recursos disponíveis estão sendo empregados (condição de pleno emprego de todos os fatores de produção). Considere agora que uma nova tecnologia de produção é inventada, e que tal tecnologia seja capaz de quadruplicar a produtividade atual. O nível de renda poderia ser até quadruplicado caso essa nova tecnologia fosse adotada. Considere ainda que apenas metade da população tem qualificação suficiente para manusear o novo maquinário. Então, como a adoção da nova tecnologia resultará na demissão de metade da população empregada, a sociedade deverá perma-

necer com um padrão de vida muito mais baixo, mesmo podendo desfrutar de melhores condições de vida.

Não há sentido em defender um princípio que, todas as vezes que for invocado, resultará na manutenção de empregos a qualquer custo, inclusive frustrando a possibilidade da sociedade desfrutar de uma existência mais digna, com mais bens e serviços a sua disposição. Seria, por exemplo, mais adequado aos objetivos de construir uma sociedade mais justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, utilizar o aumento do padrão de vida para subsidiar uma política de qualificação da mão de obra, o que permitirá então aumentar ainda mais o padrão de vida.

Este tipo de solução, qual seja, impor a prevalência do emprego de um único fator de produção é, ao mesmo tempo, inútil e contraproducente. É fácil perceber que a economia não é estática, que as condições mudam com o passar do tempo e que, portanto, é preciso adotar a política econômica adequada às circunstâncias do momento. Por outro lado, empregar a plenitude dos recursos disponíveis impõe a necessidade de adotar a política adequada ao contexto econômico. Por isso, dado que, a cada nova situação é preciso enfrentar as adversidades com diferentes instrumentos, não se pode concluir que uma única corrente de pensamento deve ser a norteadora da ação estatal no campo econômico.

No tocante ao direito social ao trabalho, deve-se mencionar que não apenas esse, mas todos os direitos sociais previstos do art. 6º do texto constitucional, só se materializam na medida em que a economia funciona adequadamente. Logo, não é da simples conjugação dos princípios fundamentais da valorização do trabalho humano e do pleno emprego, que se substanciará o direito social ao trabalho. Tomar decisões que assegurem uma trajetória de crescimento econômico é a única maneira de garantir um elevado padrão de vida e, por conseguinte, dos direitos sociais.

O problema fundamental da economia é a escassez e é esse o problema que limita a possibilidade de realização de políticas públicas. É somente com o aumento da produtividade, e consequente redução da escassez, que a sociedade alcançará um patamar de desenvolvimento que permitirá a cada indivíduo viver dignamente. Afirmar que a quantidade de recursos disponíveis é escassa implica concluir que é impossível satisfazer todas as necessidades e desejos humanos que, são por sua vez, ilimitados. A questão principal então é determinar o que deve ser produzido, e como os fatores de produção devem ser alocados. Em razão da escassez, torna-se de fundamental importância que os recursos disponíveis sejam plenamente utilizados. Isso porque, para atender, com o máximo das possibilidades, os anseios da população, todos os recursos devem ser empregados da melhor maneira possível. Dito de outra forma, não deve ocorrer desperdício ou uso ineficiente de recursos.

Portanto, o princípio da busca pelo “pleno emprego” deve ser entendido como uma limitação a deliberada manutenção de capacidade ociosa, vale dizer, como uma busca pela alocação eficiente dos recursos produtivos. Então o pleno emprego não deve ser visto como uma escolha, uma opção por determinada corrente do pensamento econômico. Tampouco deve ser entendido como uma limitação à adoção de políticas recessivas ou uma predeterminação da

garantia de empregos. O princípio do pleno emprego deve ser interpretado como uma diretriz que visa informar à ordem econômica que produzir, empregando de modo eficiente os recursos disponíveis, é o único modo de consubstanciar os objetivos fundamentais da Constituição de 1988.

6. Considerações Finais

Esse artigo teve como objetivo demonstrar que o princípio da busca pelo pleno emprego, previsto no inciso VIII do art. 170, pode ser interpretado de diversas maneiras, mas para alcançar os objetivos de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, essa interpretação deve ser a do pleno emprego de todos os fatores de produção.

Do ponto de vista econômico é preciso maximizar a produção, a fim de proporcionar o máximo de bem-estar à população. Esse máximo só pode ocorrer se a economia está operando de forma eficiente, o que significa que deve haver pleno emprego de todos os fatores de produção, e não apenas do fator trabalho. Emprego pleno dos fatores de produção implica duas consequências: eficiência alocativa, o que significa que os recursos são alocados para produzir os bens e serviços que são mais intensamente demandados pela sociedade; e eficiência produtiva, o que significa que os recursos produtivos estão sendo utilizados da maneira mais eficiente.

Por essas razões, não há falar em pleno emprego do fator trabalho ou imposição de geração de tantos quantos forem os empregos necessários. É preciso também ter em mente que as condições econômicas são dinâmicas e demandam, a cada novo desafio, um ferramental específico. Portanto, não é possível imaginar que o legislador originário elegeu, deliberadamente, uma das correntes econômicas como sendo a norteadora da ordem econômica.

O princípio do pleno emprego expressa assim uma clara limitação ao uso improdutivo dos recursos disponíveis, pois, apenas quando a economia funciona de maneira eficiente e sem desperdiçar recursos produtivos, direitos sociais podem ser assegurados. Então, a correta acepção do princípio pleno emprego é a de eficiência na alocação dos recursos produtivos. Em resumo, pleno emprego exprime um princípio que visa assegurar, ao mesmo tempo, eficiência produtiva e possibilidade de realização de garantias constitucionais.

7. Referências

BARROSO, L. R. (2012), *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*, Editora Fórum.

BRASIL (1934), *Constituição (1934)*, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil ed., Senado, Rio de Janeiro.

BRASIL (1937), *Constituição (1937)*, Constituição dos Estados Unidos do Brasil ed., Senado, Rio de Janeiro.

BRASIL (1946), *Constituição (1946)*, Constituição dos Estados Unidos do Brasil ed., Senado, Rio de Janeiro.

BRASIL (1969), *Constituição (1967)*, Constituição dos Estados Unidos do Brasil ed., Senado, Rio de Janeiro, cap. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

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

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2013), ‘Recurso de revista. concessionária de serviços de telecomunicações. call center. atividade-fim. terceirização ilícita. vínculo de emprego.’, *Recurso de Revista nº 1979-63.2011.5.03.0014*. URL <http://http://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24351346/recurso-de-revista-rr-19796320115030014-1979-6320115030014-tst>.

CANOTILHO, J. J. G. (1994), *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, reimpressão ed., Coimbra Editora, Coimbra.

FERREIRA-FILHO, M. G. (2012), *Curso de Direito Constitucional*, 38ª ed., Saraiva.

FIGUEIREDO, L. V. (2013), *Lições de Direito Econômico*, 6ª ed., Forense, Rio de Janeiro.

GRAU, E. R. (2013), *Comentários à Constituição do Brasil*, Série IDP, 1ª ed., Saraiva, São Paulo, chapter Dos princípios gerais da atividade econômica, pp. 1785–1891.

GRAU, E. R. (2015), *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo.

HORTA, R. M. (1988), *A Constituição brasileira 1988: interpretações*, Forense Universitária, Rio de Janeiro, cap. A Ordem econômica na nova constituição: problemas e contradições, pp. 388–392.

JUNKES, S. L. (2005), ‘A justiça social como norma constitucional’, *Resenha Eleitoral – Nova Série*. URL <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/>.

MAXIMILIANO, C. (2011), *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 20ª ed., Forense.

MELLO, C. A. B. (1981), ‘Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social’, *Revista Direito Social* (7), 137. URL <http://www.amdjus.com.br/doutrina/constitucional/21.htm>.

MENDES, M. B. (2009), ‘A constituição dirigente e a constituição de 1988’, *Revista Virtual da AGU* (88), 1–9. URL www.agu.gov.br/page/download/index/id/580098.

PERELMAN, C. (2000), *Lógica jurídica.*, Martins Fontes, São Paulo.

PIMENTA, A. C. S. F. & PRATA, L. A. (2009), ‘*O tratamento da questão econômica na história constitucional brasileira*’, *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região* 50(80), 227–254. URL
http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_80/adriana_freire_pimenta_e_lucilia_prata.pdf.

ROSSETTI, J. P. (2003), *Introdução à economia*, 20ª ed., Atlas, São Paulo.

SILVA, J. A. (2013), *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 36ª ed., Malheiros, São Paulo.