

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS NESTE CAPÍTULO DA CONSTITUIÇÃO, DE 1946 A 1969.

AIMAN NOGUEIRA DA GAMA

Assessor Legislativo do Senado Federal

“El mundo contemporáneo está empeñado en la inmensa tarea de realizar organizaciones sociales más justas y más humanas. En nuestro Continente, buscamos esta organización más justa y más humana dentro de la configuración de nuestro estilo de vida, de nuestros ideales políticos y sociales, que son resultado de las luchas que por centurias hemos sostenido para conquistar la libertad; que son resultado del pensamiento de los forjadores, de los constructores de nuestras patrias y que son expresión, también, de nuestra vocación por la libertad, la dignidad del ser humano y la justicia social.” (Dr. Benito Coquet, do Comité Interamericano de Segurança Social — Revista “Seguridad Social”, nº 28, 1964, pág. 23.)

I — ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL OU DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS?

1. Essa vocação, essa ânsia pela “liberdade, pela dignidade do ser humano e pela justiça social”, a que alude o autor acima citado, tem sido uma constante em nosso País. Há longa data, desde o abandono das idéias liberalistas e individualistas, fazemos constar expressamente dos textos das nossas Cartas Magnas as conquistas introduzidas no campo do Direito Social, onde, atualmente, ocupamos posição vanguardeira.
2. Desde a Constituição de 1934 existe um capítulo próprio para a Ordem Econômica e Social, englobando alguns artigos anteriormente constantes de outros títulos e introduzindo novos preceitos disciplinadores, matéria que tem sido mantida, sob a mesma denominação, nos demais textos constitucionais.
3. Entendem alguns autores que, existindo nas Constituições um capítulo destinado aos Direitos Individuais, e agora outro, relativo aos Direitos Políticos, muito logicamente deveria constar, devido à sua alta importância, também um para os Direitos Sociais e outro para os Direitos Econômicos. Julgam esses mestres que os nossos legisladores constituintes ainda estão vacilantes e temerosos em realizar essa separação de direitos *sociais* e *econômicos*, como seria desejável, pelo que englobam ambos num só título — “Ordem Econômica e Social”.
4. Admite-se, desse modo, que a Ordem Econômica e Social de um povo se baseia nos *direitos* econômicos e sociais, tendo por finalidade “assegurar a

todos os cidadãos condições materiais que lhes permitam dispor e gozar das outras liberdades". Direito ao trabalho, direito à habitação, direito ao repouso, sistema de seguro social contra riscos, doenças, acidentes, velhice, maternidade etc., gratificações por encargos de família, tudo isso se configura nessa esquemática institucional. Passa-se, desse modo, do Estado-parasita dos clássicos ao Estado-providência (Welfare state — MAURICE DUVERGER, *Institutions de Politique et Droit Constitutionnel*, pág. 208).

5. Dentro dessa esquemática, em que o Estado, através das normas do Direito Social, franqueia e disciplina os interesses da sociedade, visando ao indivíduo, não em caráter pessoal, mas como parcela desse todo, a verdade é que muito temos avançado.

6. Pela redação dada à Constituição da República Federativa do Brasil (1969), bem mais explícita do que a de 1946 e a de 1967, a Ordem Econômica e Social não mais "deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano" (art. 145, de 1946), nem apenas "tem por fim realizar a justiça social" (art. 157, de 1967), mas, "tem por fim o desenvolvimento nacional e a justiça social" (art. 160, redação dada em 1969), com base nos princípios que enumera: liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana (antigo *caput* do art. 145, de 1946), função social da propriedade (inovação de 1967, complementada com as alterações relativas à reforma agrária), harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção (inovação de 1967), repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, eliminação da concorrência, aumento arbitrário dos lucros (art. 148, de 1946) e expansão das oportunidades de emprego produtivo (inovação de 1969).

II — DESENVOLVIMENTO NACIONAL E JUSTIÇA SOCIAL

7. Em 1967, o último dos princípios enumerados no art. 157 era o "desenvolvimento econômico", que agora passou a ser qualificado como *nacional*, sendo ainda uma das finalidades da "Ordem Econômica e Social", ao lado da *Justiça Social* e, até, em primeiro plano. Convirá, por isso, definir e conceituar devidamente esses dois termos.

8. "Justiça Social" é expressão que tem em si mesma, de modo implícito, um conteúdo de respeito à pessoa humana, sendo invocada pelos legisladores das diversas ideologias e aparecendo em quase todas as Constituições dos países cultos. Na realidade, porém, ela não é mais do que a própria Justiça no sentido clássico: "Justitia est constans et perpetua voluntas, jus suum cuique tribuendi" (ULPIANO, Digesto I, Título I, Lei 10), ou seja, "é a vontade constante e perpétua de dar a cada um o que lhe corresponde por direito".

Como se vê, a sua significação é a mais ampla possível, engloba todos os bens, tanto os materiais como os espirituais.

No dizer de DANTE, essa *justiça* "é a proporção pessoal e real do homem para o homem, que, conservada, conserva a sociedade e, corrompida, a corrompe" (*De Monarchia*, II, 5, 1).

Ela regula, assim, as relações do homem com a comunidade, seja individualmente ou em grupo, ou mesmo como fundação estatal.

ARISTÓTELES, em *A Política*, livro III, Cap. VII, § 8º, afirmava que a justiça “é uma virtude social, que forçosamente arrasta consigo todas as outras”.

Pode-se dizer, mesmo, que ela é *a virtude* sobre a qual repousa toda a ordem jurídica.

Nada de novo se tem dito sobre ela, modernamente, não obstante as grandes discussões que desperta. Entretanto, as transformações sociais, as mudanças ocorridas, especialmente neste século, demonstram que a justiça, para ser *social*, precisa conter não somente um produto da razão filosófica, mas uma expressão de equilíbrio e segurança da própria vida, de tal modo que se constitui no grande anseio de todos os homens e povos sujeitos a restrições em seus direitos.

É errôneo, no entanto, julgar que todo sentimento de justiça é subjetivo ou abstrato, porque, propriamente considerada, ela é apenas a proporção entre o que se dá e o que se exige para que o homem, dentro da ordem social, possa cumprir o seu destino, desenvolvendo todas as suas qualidades em benefício da coletividade.

9. O conceito de justiça induz a idéia de sua *distribuição*, que é objeto das definições e discussões da mais variada ordem, pelas diferentes escolas ideológicas.

Para os *capitalistas*, consiste em: “dar a cada um segundo o seu poder econômico”. Para os *socialistas*: “dar a cada um segundo sua produtividade individual”. Para os *comunistas*: “a cada um segundo as suas necessidades”.

BRUNO MOLL, em seu livro *Hay Justitia en la Economía?*, págs. 29 e segs., faz clara análise dessas três definições, demonstrando que, teoricamente, embora se mostrem *como justas*, na realidade despertam sérias dúvidas sobre a sua praticabilidade.

Quanto ao princípio comunista, lembra o autor que ele pressupõe uma socialização dos meios de produção e do consumo, do que resulta, em oposição ao princípio capitalista, na inexistência de propriedade privada. Os fundamentos dessa doutrina se apóiam na condição social das famílias e do número de filhos, na legislação sobre impostos, na escala de salários, feita de acordo com as cargas familiares, na assistência pública aos pobres e desocupados e, enfim, na assistência social e na política social do Estado, que, por sua vez, pertencem à ordem econômica, na qual se baseia, *essencialmente*, o capitalismo privado.

Em oposição à definição capitalista, é comum alegar-se a *injustiça* de uma pessoa receber maior renda do que a outra, pelo fato de possuir um capital herdado de seus antepassados ou por tê-lo obtido de uma conjuntura favorável, sem qualquer parcela de mérito pessoal.

Sem dúvida que o socialismo — “a cada um segundo sua produtividade” — aparece como o que mais corresponde ao sentimento moderno de justiça econômica e está, de certa forma e até certo ponto, arraigado na consciência do homem culto moderno. No entanto, esse mesmo sistema pode ser combatido, se não aplicado de forma correta. Pergunta-se, por exemplo: não é igualmente injusto que um trabalhador robusto, *privilegiado pela natureza e pelo destino*, perceba, com a ajuda dessas qualidades e vantagens físicas, o dobro do salário e, quiçá, até quatro vezes mais do que outro trabalhador débil ou inválido, que só pode ser ocupado, ocasionalmente, em trabalhos subalternos?

Por sua vez, a doutrina comunista — “a cada qual segundo suas necessidades” —, de uma forma global, corresponderia ao gosto da grande massa, mas, de maneira alguma, aos homens cultos, pois, devido à manutenção sistemática *de todos pela sociedade*, desapareceria *toda luta pela existência* e, até mesmo, toda classe de luta e, com isso, o seu efeito educativo e robustecedor. A consequência inevitável seria a degeneração, a estagnação, a decadência. De outro lado, é muito duvidoso que alguma vez se pudesse realizar, num território extenso e de grande população, alguns desses princípios, em sua integral compreensão.

10. Não há quem possa negar que a pessoa humana tem direito a uma existência digna, dentro dos quadros sociais.

Em trabalho publicado nesta Revista, nº 12, afirmamos que “as desigualdades humanas não de existir sempre, pois jamais haverá uma coletividade igual, de homens e mulheres, no espírito, na inteligência, nas idéias, na posse de bens materiais, na harmonia da vida em comum. Mas o que não pode e não há de existir sempre é a desigualdade oriunda da falta de bem-estar, da pobreza, da miséria, das doenças, porque estes são males humanos, superáveis pela assistência estatal, manobrada, assim, como instrumento de reparação, de amparo e de nivelamento. Melhorar o nível de vida de homens e mulheres que disso necessitam é estabelecer condições de bem-estar, realizando a igualdade social, *à base das possibilidades* reais de cada um. É um verdadeiro *nivelamento sociológico*, que se funda num conjunto de princípios, normas e diretrizes constitutivos do que se poderia chamar de política social. Essa política, por sua vez, resulta de atos e fatos com que os homens e os Governos procuram resolver os graves problemas sociais oriundos da miséria, do infortúnio, da insegurança do futuro, do pauperismo, visando à implantação de melhores condições de vida para os povos, com base nas razões mais variadas: sentimento de solidariedade humana, de caridade, de compaixão e de religião”.

O ser humano, na etapa atual da civilização, pela sua própria natureza, *faz jus a um amparo*, amplo e total, desde o seu nascimento. É uma decorrência de sua própria vida, é uma contrapartida a que ele tem direito, do Estado e da coletividade, pelo próprio existir, uma vez que irá concorrer, por sua parte, para o bem-estar comum de todos, com a sua força de trabalho. É uma obrigação que não mais resulta apenas da solidariedade humana, mas, já agora, se apresenta e se impõe *em nome da solidariedade social*. Assim é que a sua existência é *reconhecida* e não *concedida*. Não é um favor que a gera, antes é *a ordem social que a estabelece*.

Diante disso, em nosso entender, nada impede que, num regime capitalista, a pessoa humana possa receber segundo o seu poder econômico, sua produtividade individual ou sua necessidade.

O problema é, assim, de união das três fórmulas para uma participação distributiva, de acordo, aliás, com a clássica definição de ULPIANO, até hoje a mais perfeita — “dar a cada um o que lhe corresponde por direito”, ou seja, o que lhe corresponde *pelo seu capital*, o que lhe é devido *pelo seu trabalho*, o que lhe cabe *como pessoa humana*.

Discordam muitos autores da possibilidade atual da fusão dos três princípios. É de se admitir, porém, no futuro, a sua aplicação concomitante, por não

se conflitarem, e isso tendo em vista o efeito das transformações de toda ordem, oriundas do progresso tecnológico, aliadas à evolução da mentalidade humana e ampliação do princípio da solidariedade social, que, no dizer de GARCIA OVIEDO (*Tratado Elementar de Derecho Social*, pág. 38), é uma “interdependência entre todos os membros do organismo social”. Coloquem-se, ao lado disso, os ensinamentos religiosos, que tanto influem na vida dos homens e dos povos.

11. A expressão “desenvolvimento econômico”, por seu turno, tem significado especial, constituindo, segundo alguns, parte da teoria geral da *transformação cultural*, cujo estudo compreende várias etapas. A primeira delas trata das transformações das *estruturas mentais*, a segunda da transformação *social*, a terceira da transformação *política* e a quarta da transformação *econômica* ou *desenvolvimento econômico*, propriamente considerado.

A Constituição vigente não menciona mais, como vimos, o desenvolvimento econômico, usando a terminologia “desenvolvimento nacional”, mais ampla, que engloba todas as demais formas de desenvolvimento.

É de se notar, porém, que as referidas transformações passam a ser “desenvolvimento” apenas quando certas relações materiais e sócio-econômicas alcançam níveis suscetíveis de modificar a estrutura vigente, tudo isso sob o freio das instituições e aos impulsos dinâmicos do espírito de renovação.

É evidente que, ante essa conjuntura, exige-se dos governantes que sintam os fenômenos e correspondam, por meio de uma ação construtiva, às aspirações de mudança, submetendo-os, entretanto, aos reais interesses do país, numa substituição gradual das estruturas obsoletas pelos diversos tipos de desenvolvimento.

Diante do exposto, se o “desenvolvimento nacional” é o conjunto das transformações estruturais de uma sociedade em função dos objetivos a que a mesma se propõe alcançar, inegavelmente a Constituição da República Federativa do Brasil inovou para *melhor*, ao incluir essa nomenclatura como uma das finalidades da Ordem Econômica e Social.

O problema do desenvolvimento econômico nacional assumiu, no último decênio, grande ênfase no Brasil, a ponto de ter justificado a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e a adoção, depois de vários planos, do Orçamento Plurianual, em franco cumprimento, no qual são consubstanciados os esquemas de aplicação de capital ou dos investimentos do Tesouro Nacional.

A política dos incentivos fiscais, executada através da SUDAM, SUDENE, etc., e a dos órgãos regionais de desenvolvimento (SUDECO, SUDESUL, SUVALE etc.), bem como a dos diversos outros órgãos e Fundos que também atuam nessas áreas, formam, por outro lado, uma estrutura de desenvolvimento econômico, em bases realísticas.

III — DESAPROPRIAÇÕES — REFORMA AGRÁRIA

12. É certo, também, que não pode haver “desenvolvimento nacional” e “justiça social” sem que se coloque, ao lado de outros e com caráter preponderante, a decisiva intervenção do *fator econômico*.

Como exemplo, aí estão as inovações constitucionais, introduzidas no tocante às desapropriações de propriedades territoriais rurais, com vistas a uma efetiva reforma agrária.

Os §§ 1º a 5º do artigo 161 da Constituição vigente regulam essas desapropriações, mediante pagamento de *justa indenização, em títulos* especiais da dívida pública, o que não era permitido pela de 1946 e sempre constituiu o grande óbice a toda e qualquer reforma agrária no Brasil, uma vez ser exigência constitucional, à época, *prévio pagamento em dinheiro*. Essa mudança foi introduzida em 1967, pelos §§ 1º e 6º do artigo 157, que tornaram possível efetuar e implantar, gradativamente, uma legislação propícia ao objetivo reformista.

Em 1967 era ainda necessário o pagamento de "prévia" e justa indenização. A Constituição, atualmente, não se refere mais ao "prévio" pagamento. Em 1967, esses títulos especiais da dívida pública seriam resgatáveis "no prazo máximo de vinte anos" e, agora, a partir de 1969, esse prazo é fixado, obrigatoriamente, em vinte anos. Observa-se que o atual *caput* do artigo 161 era, em 1967, o § 1º do artigo 157. Dada a sua relevância, na Constituição em vigor constitui um artigo peculiar às desapropriações. Também a justa indenização, referida no artigo, será "fixada segundo os critérios que a lei estabelecer" — inovação mais adequada à matéria, introduzida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Os demais parágrafos do artigo 161 são repetições dos já existentes em 1967, regulando e disciplinando as desapropriações referidas no artigo: quanto ao volume anual ou periódico das emissões, características dos títulos, taxa de juros, prazos e condições de resgate, competência da União para efetuar as desapropriações, casos de indenização em títulos, somente quando se tratar de latifúndios, planos de desapropriação para fins de reforma agrária, mediante aprovação por decreto do Poder Executivo e execução da competência de órgãos colegiados, bem como nos casos admitidos no § 5º, isenção dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.

Vê-se, do exposto, que o sentido e o destino social e econômico da terra, objeto de velhas discussões, têm solução condizente na Constituição. Exatamente nessa questão se encastela o problema da reforma agrária em toda a América Latina, onde, não raro, é o ponto nevrálgico ou o foco de lutas políticas e até mesmo, em alguns casos, de golpes de Estado.

Resta, agora, a parte executória dessa reforma agrária, que apresenta aspectos complexos, dadas as diversidades de ordem agrológica, ecológica, climática e, de modo especial, no que se refere à extensão da área estabelecida à pequena propriedade rural, que não pode ser a mesma em todo o País, pois, se junto das grandes cidades é de menor dimensão, nos centros distantes maior será sua área, por motivos de ordem econômica.

IV — DA GREVE

13. No artigo 157 da Constituição do Brasil de 1967, um ponto deve ser salientado: o contido no § 7º, ou seja, a proibição de greve nos serviços públicos e atividades essenciais, atualmente, artigo 162 da Constituição. Essa disposição, combinada com a do item XXI do artigo 158, de 1967, atual item XX do artigo 165, deu novos rumos ao assunto.

Dispunha a Constituição de 1946: "É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará".

O exercício do direito é que era regulável e, dessa forma, quando a legislação específica proibiu a greve nos serviços públicos, muitos entenderam, e

parece que com razão, não ser possível essa *proibição*, uma vez que o *direito* de greve era reconhecido *a todos*, inclusive aos funcionários públicos.

A nova disposição introduzida no § 7º do artigo 157, mantida no artigo 162 da Constituição em vigor, no entanto, dirime e elimina qualquer dúvida: “A greve *não é admitida* nos serviços públicos e atividades essenciais”.

É preferível, sem dúvida, essa forma positiva, dada a natureza essencialíssima desses serviços estatais e, ainda, os superiores interesses da coletividade.

14. É bom ressaltar que o artigo 165 *assegura* aos trabalhadores, em seu item XX, “a greve, salvo o disposto no art. 162”, que se refere, especificamente, aos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei. É óbvio o objetivo da ressalva: aos trabalhadores ou operários do serviço público não é concedido o direito de greve.

V – DA INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

15. Entre os meios a serem utilizados pela União, ainda com a finalidade de implantar a Justiça Social, estão o de intervir no domínio econômico e o de estabelecer *monopólio* estatal de determinada indústria ou atividade (§ 2º do artigo 157, Constituição de 1967; art. 163, Const. vigente), podendo ser instituídas contribuições especiais para o custeio desses serviços (§ 9º do art. 157, Const. de 1967; parágrafo único do art. 163 da Const. em vigor).

Sem dúvida que essa matéria é da mais alta significação e repercussão para o País. A intervenção no domínio econômico, no entanto, envolve aspectos ainda contraditórios, sendo os diplomas legais a ela atinentes de aplicação nem sempre compreensiva das hipóteses emergentes. É de se esperar, porém, que o sistema se aperfeiçoe e seja, realmente, um instrumento sólido da Justiça Social, tão desejada por todos.

É indiscutível o sistema eclético que a Constituição adotou, no citado artigo 163, inspirando-se certamente o legislador constituinte na necessidade de atender ao crescimento do País. Essa motivação, só por si, torna sem validade controvérsias ou oposições ao intervencionismo estatal. O que se deve considerar, nesse caso, é tão-somente o interesse coletivo, — que não aceita o atraso, a miséria, o subdesenvolvimento, cuja eliminação não está ao alcance da iniciativa privada. Só a União, com seus recursos e contribuições especiais, estará habilitada a promover o desenvolvimento econômico do País. A Constituição vigente, por tudo isso, se revela um instrumento institucional de caráter *dinâmico*, regendo o presente e abrindo os caminhos do futuro para o País.

A intervenção prevista em nossa Lei Maior se manifesta sob duas formas — *direta* e *complementar*. A primeira tem lugar e se realiza sempre que se trate de uma fonte básica de riqueza ou de uma estrutura material imprescindível ao desenvolvimento nacional. A segunda é coadjuvante, visa a complementar a iniciativa privada. É um tipo de intervenção que o sistema liberal não logrou jamais impedir, a princípio muito restrito, limitando-se às redes de água, esgotos, luz, estradas, abastecimento público variado, ferrovias etc. É uma intervenção que planeja, organiza e também executa, nos casos específicos indicados, mas que não se confunde com a chamada economia dirigida, ensaiada por MUSSOLINI, na Itália, e HITLER, na Alemanha. Mesmo quando o Estado, pela Constituição, fixa regras, limites, condições à ação individual, não a cerceia, de modo algum, pois o interesse que o move, em tal procedimento,

é apenas o de assegurar as necessidades coletivas. A liberdade de iniciativa não sofre, em consequência, com essa disciplina e essa ordem, que antes possibilitam sua chegada às rotas e objetivos, tal como acontece — para usar a expressão de um escritor francês — com o automobilista que, embora guiado e submetido às indicações do serviço de trânsito, vai aonde quer.

VI — DOS DIREITOS SOCIAIS PROPRIAMENTE DITOS

16. Ainda no Capítulo da Ordem Econômica e Social, temos o artigo 165 da Constituição vigente, correspondente ao de nº 158 do texto de 1967, que trata especificamente dos direitos sociais, ou melhor, dos direitos do trabalhador, propriamente ditos.

Nesse ponto, igualmente, em relação à Carta de 1946, tanto a redação atual como a de 1967 são mais explícitas, tendo ambas introduzido alguns preceitos novos.

A Carta de 1946 dispunha que a legislação do trabalho e a da previdência social obedeceriam, entre outros, aos preceitos que enumerava. As posteriores são mais afirmativas e explícitas — *asseguram* direitos aos trabalhadores. Entre esses direitos, em 1967, foram incluídos alguns novos, como: salário-família aos dependentes do trabalhador (item II do artigo 158), estabilidade e fundo de garantia equivalentes e alternados (item XIII do mesmo artigo), seguro-desemprego (item XVI), colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei (item XIX) e aposentadoria para a mulher aos *trinta* anos de trabalho com salário integral (item XX).

Cada um desses incisos comporta, pela sua própria natureza e relevância social, exames refletidos que, sem dúvida, serão realizados pelos estudiosos da matéria.

Alguns deles, entretanto, pela sua natureza e relevância social, merecem rápidos comentários.

O primeiro é o que diz respeito ao “salário-família” aos dependentes do trabalhador (item II do artigo 165).

A Constituição de 1946 previa tão-somente a hipótese do “salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família” — art. 157, I.

A Convenção nº 102 (1952) da Organização Internacional do Trabalho, em seu art. 39, dispõe:

“Todo membro para o qual esteja em vigor esta parte da Convenção deverá garantir às pessoas protegidas a concessão de prestações familiares, de conformidade com os artigos seguintes desta parte.”

Essa sempre foi a preocupação de todos os países, a de dar proteção à família do trabalhador, o que faz prova o fato de que, em 1963, trinta e duas legislações já adotavam, de forma variada, o “salário-família”.

No Brasil, a Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963, instituiu o referido benefício, que, nos termos do seu art. 1º, é “devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, a todo empregado, como tal definido na Consolidação das Leis do Trabalho, qualquer que seja o valor e a forma de sua remuneração, e na proporção do respectivo número de filhos”, até à idade de quatorze anos.

Essa lei, entretanto, em seu artigo 6º, dispôs que a “fixação do salário-mínimo”, de que trata o Capítulo II do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, terá por base unicamente as necessidades normais do trabalhador *sem filhos, considerando-se atendido* com o pagamento do salário-família instituído por esta lei o preceituado no artigo 157, nº 1, da Constituição Federal”.

A Constituição de 1967, no entanto, foi um passo mais além, e incluiu o direito ao “salário-família aos dependentes” dos trabalhadores como um benefício autônomo, mantendo o relativo ao “salário-mínimo capaz de satisfazer... as suas necessidades normais e as de sua família”.

Como o preceito de uma lei ordinária não pode disciplinar ou restringir o da Lei Maior, pode-se entender que a referência à “família”, contida no item II do artigo 165 da atual Carta, compreende não só a esposa, como, também, os filhos. Tudo indica, assim, que esse campo ainda não foi exaurido e que, para o futuro, podem ser concedidos maiores amparos ao trabalhador e à sua família.

Em segundo lugar, temos a disposição do inciso III do art. 165, que proíbe diferença de salários e de critérios de admissões “por motivo de *sexo*, cor e estado civil”.

A Constituição de 1946 (item II do art. 157) referia-se à “proibição de diferenças de salários para um mesmo trabalho por motivo de *idade*, *sexo*, *nacionalidade* ou estado civil”.

Segundo uns, a supressão da referência à *idade* teve em conta a diminuição do limite mínimo para a admissão de menores para doze anos. E, como é sabido, o *salário* do menor, nos termos da lei específica (Lei nº 5.274, de 1967), é inferior ao salário-mínimo regional do adulto, obedecendo à proporcionalidade fixada. Assim, pode haver *diferença de salários* e de *critério de admissão* por motivo de idade, o que foi consagrado pela Constituição de 1967, redação mantida em 1969. Outros, no entanto, afirmam ter havido um pequeno lapso na redação do dispositivo. O certo é que, com a nova redação, o texto ficou perfeitamente adaptado às demais normas e à legislação específica vigente.

Já com referência à nacionalidade, muitos entendem que a supressão se prende ao fato de que o País, na sua atual etapa desenvolvimentista, ainda necessita do “know-how” estrangeiro.

E essa mão-de-obra altamente especializada é, normalmente, muito bem paga, sendo preciso salários elevados para consegui-la. Se persistisse a proibição de diferença por motivo de nacionalidade, poderiam os técnicos estrangeiros servir de “paradigma” aos pedidos de equiparação salarial, com prejuízos para a economia interna das empresas e reflexos negativos para a própria economia nacional.

Pelo inciso V do art. 165, é assegurada aos trabalhadores “integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo for estabelecido em lei”.

Esse inciso, na Constituição de 1946 (art. 157, IV), corresponde ao que assegurava “participação *obrigatória* e *direta* do trabalhador nos lucros da *empresa*”, que, como se sabe, nunca foi disciplinada em lei, apesar do grande número de projetos apresentados no Congresso Nacional e, até mesmo, de

ter sido objeto de mensagem presidencial (nº 295/67), *retirada*. Isso se deve à exigência de uma participação *obrigatória e direta* nos lucros da *empresa*, que criava uma série de obstáculos, enumerados pelos tratadistas na matéria, não tendo sido possível a obtenção de uma fórmula que os afastasse durante os vinte e cinco anos de vigência da Carta de 1946. A matéria está intimamente ligada à concepção de “*empresa*”. O constituinte de 1967 deu um grande passo no sentido da reestruturação da empresa nacional, estabelecendo, como um dos princípios fundamentais do nosso Direito do Trabalho, a *integração na vida e no desenvolvimento* da empresa. Em outras palavras, estabeleceu a democratização da empresa privada, a distribuição equitativa da riqueza social, ressaltando a *integração* do trabalhador, ressalvada a posição do empregador e do capital, aliados uns aos outros e cooperando mutuamente na luta pela produção nacional.

Invocando essa *integração* é que o Governo lançou o Programa de Integração Social — PIS (Lei Complementar nº 7, de 1970), destinado a “promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas” e executado por um “Fundo de Participação”, constituído pelo depósito, por parte das empresas, na Caixa Econômica Federal, das seguintes parcelas:

- a) a primeira, a ser deduzida do imposto de renda devido, recolhida ao Fundo juntamente com o pagamento desse imposto e sem prejuízo da utilização dos incentivos fiscais, na proporção estabelecida na lei;
- b) a segunda, com recursos próprios da empresa, calculada com base no faturamento.

A Lei Complementar que instituiu o PIS introduziu no Brasil, segundo alguns, a participação “mista”, pois admite que o empregado retire, anualmente, a parte referente aos juros e à correção monetária, creditados em seu nome, e deixe o restante para atender aos casos previstos, de incapacidade, casamento, aquisição de casa própria etc.

Aos que afirmam não se tratar da “participação nos lucros da empresa” propriamente ditos, responde-se que, pelo menos no tocante à dedução do imposto de renda, a nova lei é uma *participação* em tais lucros, uma vez que o referido imposto recai sobre os mesmos.

O PIS, é preciso que se diga, a curto prazo representa uma grande massa de capital de giro, que muito poderá beneficiar às empresas nacionais e, a longo prazo, um efetivo benefício para o trabalhador.

Outro inciso a chamar, em especial, a nossa atenção, devido talvez à sua alta complexidade e alcance, é o que diz respeito, não propriamente ao instituto de férias, mas ao estabelecimento de *colônias de férias* e de *clínicas de repouso*, recuperação e *convalescença*, mantidas pela União.

Os melhores autores e técnicos no assunto, como CESARINO JÚNIOR, EVARISTO DE MORAIS FILHO, além de outros, sempre propugnaram nesse sentido.

O instituto das férias possui, pela sua natureza, bases fundadas em razões de ordem biológica, constituindo verdadeira higiene mental e física, destinada a recompor, por meio do descanso, as energias dispensadas pelos trabalhadores.

É preciso, entretanto, afastar as burlas e desvirtuamentos a que se refere CESARINO JÚNIOR, *in verbis*:

“Como as nossas leis não regulam a utilização das férias pelos empregados, estes, ou burlam diretamente a lei, trabalhando na época que lhes deve ser consagrada, para receber uma remuneração dupla, ou trabalham em outros estabelecimentos, ou mesmo para si próprios, durante o período de férias, ou passam esse tempo nas tabernas, nos botequins, nos jogos e, portanto, na maneira menos higiênica possível, tanto sob o ponto de vista físico como moral.

Ora, desde que se trata de um problema de alta relevância para a coletividade e para o qual o operário por si é impotente, não conseguindo por seus próprios meios encontrar a solução, é ao Estado que cabe remover esse mal existente. De que maneira o Estado atingiria o seu propósito? Desenvolvendo uma instituição que já existe, e que é a das colônias de férias e, principalmente, subordinando o aproveitamento das férias à competente indicação médica.” (“Direito Social Brasileiro”, 2.º volume, página 394).

Essa idéia, que encerra conveniente solução, agora é um imperativo constitucional. Esperemos não se torne, como aconteceu antes, em relação a outros casos, *letra morta* a execução de tal preceito, que abre a todos os trabalhadores possibilidades de revigorar sua saúde e energias, a serviço do progresso nacional.

17. Pode-se afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil, ao tratar dos Direitos Sociais, deu ao artigo 165 uma redação mais consentânea, mais perfeita, inclusive quanto à técnica legislativa. Veja-se, por exemplo, o item X. Em 1967, a redação era a seguinte:

“proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos em indústrias insalubres a estes e às mulheres”.

A atual Constituição assim trata a matéria, em termos sem dúvida mais abrangentes e protecionistas:

“proibição de trabalho em indústrias insalubres a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos”.

Note-se que a redução do limite de idade para doze anos foi introduzida em 1967, pois o limite, até então (Constituição de 1946), era de quatorze anos.

A *redução* do limite de idade para admissão de menores ao trabalho é, no entanto, um lastimável *índice* da situação brasileira.

O exame das *Convenções e Recomendações* da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a matéria demonstra que quanto mais adiantado o país, quanto maior for o índice de escolaridade de um povo, *maior* deve ser o limite de idade para admissão de menores ao trabalho.

De um modo geral, a idade mínima é fixada pela OIT em *15 anos* — Convenções n.ºs 59, de 1937; 60, de 1937; 112, de 1959 (art. 2, item 1), e 123, de 1965.

Ao contrário, para a população indígena de um território dependente, o limite é menor — no caso, *doze anos*. Esta idade, diz o art. 18 da Recomendação n.º 70 (1944) da OIT, “se elevará progressivamente, à medida que se aumente a idade do período de escolaridade”.

Cumpra salientar, finalmente, o disposto no artigo 166 do "Código Internacional do Trabalho", de 1957, da OIT, assim redigido:

"1. Todos os países deveriam considerar como um dos elementos essenciais de sua política de emprego... o fato de *elevar a idade do término do ensino obrigatório e a da admissão ao trabalho.*"

18. Outro aspecto a salientar é o que diz respeito ao seguro de acidentes do trabalho. Até 1967, era este um seguro obrigatório *pelo empregador*, como se verifica do item XVII do artigo 158.

Com a mudança introduzida na legislação, passou o mesmo a ser feito pelo Instituto Nacional de Previdência Social. Daí por que, na redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi incluído no item XVI do artigo 165, junto com os demais seguros previdenciários normais, o seguro-desemprego, proteção à maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado. O seguro de acidentes do trabalho não é mais, portanto, um seguro privado e, sim, estatal.

Em 1969 foi suprimido o § 2º do artigo 158 de 1967, que dispunha:

"A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas com caráter geral na forma da lei."

Esse item XVI dispunha que os trabalhadores teriam direito à previdência social mediante contribuição da União, do empregador e do empregado para os seguros ali especificados. A parte da União, como se sabe, é destinada à cobertura dos serviços administrativos da Previdência Social e, em sua maioria, constitui-se da arrecadação de diversos impostos e taxas criados por lei. Assim, com a supressão desse parágrafo, não há obrigatoriedade de inclusão de dotações orçamentárias para cobertura da parte da União no custeio dos encargos a que se refere o item XVI do atual artigo 165.

Ora, se esse custeio é atendido, em sua maioria, por taxas e impostos criados por lei e arrecadados pela União, recolhidos ao Banco do Brasil ou outras instituições, para ficarem diretamente à disposição da Previdência Social, é óbvio ser desnecessária uma autorização constitucional para que a União atenda tal custeio por dotação orçamentária. Se houver qualquer *deficit*, é evidente, também, que a União poderá, vez que tal fato não é proibido, abrir créditos adicionais para cobri-lo.

VII – LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

19. A liberdade de associação profissional ou sindical é tratada no artigo 159 das Constituições de 1946 e de 1967. Atualmente, consta do artigo 166 (Const. de 1969).

Em 1946, o *caput* do artigo dispunha:

"É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."

Esse *caput* foi mantido em 1967, tendo sido incluídos mais dois parágrafos ao artigo, sendo de se notar o disposto no § 2º:

“É obrigatório o voto nas eleições sindicais.”

Em suas linhas gerais, foi adotada a mesma orientação de 1946 até 1969.

VIII — DISPOSIÇÕES GERAIS

20. De um modo geral, pode-se afirmar terem sido mantidas as principais disposições da Constituição de 1946 na de 1967, incluindo esta e a atual redação (1969) alguns preceitos novos, de caráter nacionalista, e outros concedendo maiores proteções e incentivos à iniciativa privada.

21. Assim é que, conforme ficou estabelecido no artigo 162 da Constituição do Brasil (atual artigo 169), a “pesquisa e a lavra do petróleo em território nacional constituem monopólio da União”. Nada mais certo e correto: o problema resolvido por esse preceito não se apresenta apenas pelo seu aspecto nacionalista, por certo relevante, mas pela necessidade de preservar riquezas de base, fundamentais à economia nacional, mormente quando as disputas de mercados e competições de produtos essenciais, como atualmente acontece, ocasionam choques no comércio internacional, com reflexos nas relações de troca entre os países.

22. A organização e exploração das atividades econômicas passou a competir, preferencialmente, às empresas privadas, com “o estímulo e apoio do Estado”, que, somente para suplementá-la, poderá organizar e explorar diretamente a atividade econômica, como se verifica do § 1º do artigo 162 da Constituição de 1967, atual § 1.º do artigo 170 (1969), que dispõe:

“Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.”

Essa orientação deu oportunidade a grandes discussões quando da elaboração da Carta de 1967. Alguns legisladores entenderam ter havido, nesse setor, um retrocesso ao liberalismo do “laissez faire, laissez passer, que le monde va de lui même” — injustificável, especialmente num país ainda subdesenvolvido ou em crescimento —, enquanto outros afirmavam que o sistema estatizante é decadente, sendo aconselhável a adoção de um sistema de mercado nos moldes da atual economia alemã, que se inspira no princípio da competição econômica, responsável pelo aumento da produtividade e pela redução dos preços. Realmente, a economia alemã da atualidade está-se utilizando de um sistema híbrido entre o liberalismo clássico e o intervencionismo. Parece que esse ecletismo tem dado certo, propiciando àquele país um notável desenvolvimento econômico. O acerto ou não da medida adotada, no entanto, somente poderá ser julgado ou aquilatado através da sua aplicação prática, em tempo bastante para os devidos cotejos.

O Brasil habilitou-se, com a complementação intervencionista no campo econômico, a fazer experiência que pode dar bons resultados. Ao lado da iniciativa privada, que o Governo estimula, opera a intervenção oficial, necessária ao desenvolvimento nacional.

23. A navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias é objeto do artigo 165 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil, atual artigo 173 e seus §§ 1º e 2º, que reproduzem os princípios contidos no artigo 155 da Carta de 1946.

24. O artigo 166 da Constituição de 1967, atual artigo 174, relativo à propriedade e administração de empresas jornalísticas, amplia as disposições já existentes na Carta de 1946, artigo 160.

Tanto o artigo 173 como o artigo 174 da Carta em vigor contêm normas de cunho eminentemente nacionalista, com evidentes benefícios para o Brasil.

IX — CONCLUSÕES

25. Esta, em breves palavras, a análise que nos propusemos fazer sobre as principais alterações do Título III da "Constituição da República Federativa do Brasil" (redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969), em comparação com os textos de 1946 e 1967.

26. Parte integrante da América Latina, o Brasil passa pelas dificuldades e agruras próprias dos povos desse Continente. Sobre essas dificuldades, que são típicas, muito oportunas as observações de RICARDO MOLES, Técnico em Assuntos Sociais da ONU, nestes termos:

"Em vários sentidos, a América Latina é um complexo cultural não integrado definitivamente, em que os processos de transformação são mais significativos que suas estruturas permanentes. O fenômeno da instabilidade política, que pretere seu desenvolvimento econômico e social, pode ser solucionado ou pelo menos atenuado, em seus efeitos, melhorando as condições de vida, contribuindo para uma distribuição mais justa e equitativa da riqueza, facilitando o aproveitamento dos seus recursos atuais e potenciais e procurando, mediante um desenvolvimento econômico e social integral, relativa compensação e equilíbrio das forças políticas e dos grupos sociais." (Rev. *Industriários*, nº 83).

27. A Constituição da República Federativa do Brasil, no Capítulo ora analisado, a nosso ver, dá ao Governo os elementos necessários para que efetue e implante o efetivo e integral desenvolvimento nacional e justiça social, através de uma política social baseada nos verdadeiros princípios da justiça, da paz e da solidariedade social. Para esse fim, o Governo conta, sem dúvida, com os anseios e a cooperação de todas as classes de trabalho e do povo brasileiro, em geral, bem inclinado para as obras comuns, livre de quaisquer preconceitos, com marcante tendência "pela liberdade, pela dignidade do ser humano e pela justiça social", ideais através dos quais devem ser suplantadas todas as nossas atuais dificuldades sócio-político-econômicas.

BIBLIOGRAFIA

- 1) BENTITO COQUET, Rev. "Seguridad Social", 1964, n.º 28;
- 2) MAURICE DUVERGER, "Institutions de Politique et Droit Constitutionnel";
- 3) ULPIANO, "Digesto", Livro I;
- 4) DANTE, "De Monarchia", II, 5, 2;
- 5) ARISTOTELES, "Política", Livro III, Cap. VII, § 8.º;
- 6) BRUNO MOLL, "Hay Justicia en la Economia?";
- 7) AIMAN NOGUEIRA DA GAMA, "Previdência Social: rumo à segurança social" — Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, n.º 12;
- 8) GARCIA OVIEDO, "Tratado Elemental de Derecho Social", Madrid, 1934;
- 9) CESARINO JÚNIOR, "Direito Social Brasileiro", 2.º Vol.;
- 10) "Código Internacional del Trabajo", OIT, Genebra, 1957;
- 11) OIT — "Convenios e Recomendaciones", 1952, e publicações avulsas da OIT;
- 12) RICARDO MOLES, Rev. *Industriários*, n.º 83;
- 13) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946;
- 14) Constituição do Brasil, 1967;
- 15) Constituição da República Federativa do Brasil, 1969.