

O Princípio da Dignidade Humana e a Regulação do Estado

Paula Pace Prado*

I - Introdução

Muito tem se falado a respeito da dignidade da pessoa humana nos dias atuais, diante da atuação das organizações não-governamentais, da ONU entre outras, mas sempre em assuntos relativos ou ao direito penal ou relativos ao direito social.

No entanto, o que percebemos é que a atividade regulatória exercida pelo Estado, através das agências reguladoras, está diretamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Muito embora não pareça o tema da presente dissertação tem plena relação com a ordem econômica e, em especial, com a atividade regulatória do Estado, mesmo porque, como bem sabemos a regulação raramente em sua definição é usada, senão vejamos: “a regulação engloba toda a forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício de poder de polícia”.

A regulação é algo muito além da fiscalização ou da regulamentação do mercado. É uma atividade muito importante, pois sem ela, não seria possível delegar a exploração dos serviços públicos e de outras atividades de grande interesse público ao setor privado.

Assim, as agências reguladoras não formulam políticas públicas, mas apenas as implementam. Quem formula as políticas públicas são o

* Mestranda em direito internacional pela Universidade Católica de Santos/SP - UNISANTOS

Executivo e o Legislativo. Através da criação de leis, são transmitidas as metas das políticas públicas às agências, que sempre trabalham em obediência ao princípio da legalidade. Atuam não de forma política, mas através de parâmetros técnicos. A lei fixa standards que o órgão regulador deve tomar como base para perseguir sua finalidade, durante a atividade regulatória.

As agências reguladoras obedecem ao princípio da especialidade, isto é, cada agência é especializada no setor da economia ao qual regula.

Assim, para a presente dissertação o que importa é que com a regulação o Estado consegue: a) apresentar à sociedade a prestação de serviços públicos adequados; b) a liberação do erário público às atividades que são essenciais à sociedade e fins do Estado. Com isso o Estado consegue promover o bem-estar social, podendo garantir, pelo menos em princípio, a dignidade da pessoa humana.

Hoje, a dignidade humana, definida como um princípio informador do Direito, que, apesar do total desprezo por ela dispensado, precede ao próprio Direito, pois nasceu juntamente com o homem, desempenha um papel importantíssimo na vida social e econômica.

Ora, tendo como fulcro o objetivo final do Direito, chegaremos à conclusão de que sua finalidade última é servir ao homem, assim como a do Estado e para tanto sabemos que o Direito é um meio de se alcançar o bem estar do homem e proteger sua dignidade da ação dos demais indivíduos, de si mesmo e do Estado.

II - A ordem econômica e a dignidade humana

Hoje, a dignidade humana, definida como um princípio informador do Direito, que, apesar do total desprezo por ela dispensado, precede ao próprio Direito, pois nasceu juntamente com o homem, desempenha um papel importantíssimo na vida social e econômica.

Ora, tendo como fulcro o objetivo final do Direito, chegaremos à conclusão de que sua finalidade última é servir ao homem, assim como a do Estado e para tanto sabemos que o Direito é um meio de se alcançar o bem estar do homem e proteger sua dignidade da ação dos demais indivíduos, de si mesmo e do Estado.

A Constituição de Weimar 26 de 1919, artigo 151, já tinha previsto o princípio da dignidade humana, porém somente em 1988 que o constituinte brasileiro consagrou este princípio como princípio fundamental. A nossa Constituição, em seu art. 1º, III, consagra como fundamento da República a dignidade da pessoa humana.

Há necessidade de estabelecermos critérios que verificarão quais as implicações que este fundamento da República trouxe e ainda trará ao nosso sistema econômico e, principalmente, na atividade regulatória do Estado é primordial.

Para que possamos entender o conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana é necessário compreendermos a existência do próprio Estado.

A criação do Estado foi feita para atendermos aos interesses do homem que, dispondo de parte de sua autonomia, confere poderes ao Estado para que este atue de forma a garantir a proteção dos interesses do próprio homem.

Percebemos que, então, o Estado foi criado para o benefício do homem e não para seu sofrimento. Assim, acreditamos que o Estado, criado pelo

homem, deverá sofrer limitações à sua atuação, para que não ofenda o seu próprio criador.

A autonomia humana, o livre arbítrio, é o que caracteriza o homem como ser humano, não podendo este abdicar de sua condição e assim em nome da dignidade humana, poderá o Estado estabelecer limites para a autonomia do homem. E como exemplo basta verificarmos as regras contidas no artigo 7º da nossa Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho, para nos depararmos com o seguinte: a) todo o trabalho deve ser remunerado em um valor mínimo (art. 7º, VII da CR); b) repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos (art. 7º, XV, da CR); c) que o trabalhador não pode negociar com o empregador, abdicando desses direitos, além das férias remuneradas; d) que o trabalhador somente poderá negociar com o empregador uma pequena parte delas.

Ainda como exemplo temos as questões consumeristas, no âmbito do Direito do Consumidor, o rol de direitos básicos, estabelecido no art. 6º do Código de defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90), é matéria de ordem pública, não podendo nem mesmo o consumidor renunciar tais direitos.

Assim, percebemos a estreita relação da dignidade humana com a atividade econômica e com os serviços públicos. Por isso a regulação econômica do Estado deve a todo o momento observá-la

Estabelecer um conceito jurídico concreto e preciso da dignidade da pessoa humana, é impossível e dessa forma vemos que é a autonomia que se coloca como conteúdo nuclear da dignidade humana. A dignidade humana serve de limitação à autonomia da vontade.

Outra questão de suma importância é a garantia de um mínimo para uma existência digna. Assim, não apenas o Estado, através da assistência e previdência social, das limitações ao poder de tributar, como também aos particulares, à iniciativa privada é imposta tal tarefa: garantir, ou ao menos possibilitar que os indivíduos tenham um mínimo de recursos para sua existência digna, uma vez que no caput do art. 170 da Constituição da República está estabelecido que a ordem

econômica tem como um dos seus fundamentos a valorização do trabalho humano, e a finalidade de assegurar a todos uma existência digna.

No que diz respeito à atividade regulatória do Estado, no âmbito das atividades econômicas e dos serviços públicos, o Estado deve sempre levar em consideração a dignidade humana, como principal valor a ser preservado.

III - O art. 170 da Constituição Federal

O artigo 170 da Constituição Federal diz que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim precípua assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Podemos observar, da leitura desse dispositivo, que toda a finalidade da ordem econômica, isto é, de toda a atividade econômica é garantir uma existência digna aos membros da sociedade brasileira.¹

A valorização do trabalho humano é um dos fundamentos da ordem econômica. Assim, vemos que a valorização do trabalho humano está diretamente ligada à noção de mínimos materiais para a dignidade do trabalhador e de sua família. Normas, referentes ao piso salarial, formas adequadas de trabalho relativas à saúde e à segurança dos trabalhadores, férias, 13º salário etc., são formas de se proteger tal fundamento da ordem econômica.

O outro fundamento da ordem econômica é a livre iniciativa. O que se quis preservar foi aquela autonomia humana, o que caracteriza um indivíduo como um ser humano. A possibilidade de esta pessoa dar início a uma atividade sem que, para isso, necessite pedir autorização do Estado.²

Dentre os princípios que regem a ordem econômica nacional queremos destacar a livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Ao tratar a livre concorrência como princípio da ordem econômica, o Estado em sua atividade regulatória deverá, através das agências reguladoras, fomentar a livre concorrência, tornando o mercado competitivo, para este

¹ O caput do art. 170 da CR, trata a atividade econômica no sentido mais genérico, englobando tanto as atividades econômicas propriamente ditas, quanto os serviços públicos.

² Somente nos casos previsto na lei e na Constituição, deverá o particular requerer autorização do Estado, para iniciar suas atividades.

se beneficiar das vantagens oferecidas pela livre concorrência. O mercado quanto mais competitivo mais qualidade em serviços e produtos poderá oferecer. Em especial, tratando-se de serviços públicos, os entes reguladores devem distribuir ao máximo as atividades das empresas, mesmo aquelas que se referem aos monopólios naturais, tais como as de energia elétrica, para que não haja abuso de poder econômico. As agências devem zelar pela livre concorrência, expressão que, inclusive, consta de uma maneira geral nas leis que criaram as agências reguladoras.

Em relação ao princípio da defesa do consumidor, também a atuação das agências reguladoras tem um importante papel, já que em sua atuação regulatória, devem ter sempre em mente, como consequência primeira de sua atuação, a proteção daqueles quem o serviço público está sendo prestado: os consumidores de serviço público.³

Quanto à defesa do meio ambiente, devemos ter em mente que muito se fala hoje em consumo sustentável, na necessidade da população mundial, bem como das empresas atuarem na vida econômica respeitando a natureza, para que a sociedade viva em harmonia com a esta. Não estamos falando, aqui, em o mercado parar em prol do meio ambiente e sim atuar na economia respeitando-o. Não podemos imaginar uma sociedade justa e solidária sem ar puro, sem árvores, sem água potável, sem o ecossistema. Assim, as agências reguladoras, como representantes do Estado Regulador, devem atuar de forma efetiva para o respeito ao meio ambiente, pelas empresas que atuam no mercado, em busca da proteção da dignidade humana.

Em relação ao princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, devem atuar de forma efetiva. Imaginemos comunidades que não têm energia elétrica, água encanada, gás, ou telefone. São comunidades inteiras excluídas. Excluídas social e economicamente. Será que a dignidade dessas pessoas é tão protegida e resguardada quanto à dos moradores de uma grande metrópole? Certamente que não. Os serviços públicos, ainda que “economicamente inviável” sua exploração em determinados locais, devem ser oferecidos a todos, sem exceção, em respeito ao princípio da universalidade dos serviços públicos. Quando as agências

³ Importante esclarecer, aqui, que o CDC tem plena aplicação sobre as relações entre as concessionárias de serviços públicos e seus usuários, pelo menos os que puderem ser enquadrados como consumidores.

atuam no sentido de, cada vez mais, impor às empresas concessionárias a expansão de seus serviços para atender a um número cada vez maior de pessoas e comunidades, estes entes reguladores estão fazendo cumprir este princípio e, com isso, garantindo a dignidade da população brasileira, das pessoas excluídas.

IV - O princípio da dignidade da pessoa humana e sua eficácia

Ao tratarmos da dignidade da pessoa humana, não poderíamos deixar de analisar a eficácia de tal princípio dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, devemos visualizar o princípio da dignidade como um valor supremo, em que o legislador e o constituinte devem se nortear para a modificação do ordenamento.

Nos princípios constitucionais fundamentais, com ênfase no princípio da dignidade da pessoa humana, há uma força suprema que vincula o Poder Público e os particulares, podendo dizer que, na verdade, há uma hierarquia dentro da Constituição da República, em que os princípios fundamentais estão no topo dessa pirâmide hierarquizada, passando ao segundo plano os direitos fundamentais e demais normas constitucionais. Alguns autores que, ao tratarem sobre o tema, chegam a concluir que com o núcleo normativo que trazem com eles, os princípios constitucionais (em especial o princípio da dignidade da pessoa humana) são limitações ao Poder Reformador Constituinte ou Poder Constituinte Derivado.

O princípio da dignidade da pessoa humana, da mesma forma que os outros princípios fundamentais, é norma jurídica de eficácia plena, isto é, auto-aplicável, não necessitando de normas infraconstitucionais para regulamentá-lo.

Apesar de tudo isso, o Poder Judiciário, em suas decisões pouco se baseia nesses princípios para proferirem suas decisões se baseando em leis infraconstitucionais para tanto, como é caso no levantamento do FGTS para portadores de HIV.

Em uma decisão correta, nossa Constituição não colocou a dignidade humana no rol de direitos fundamentais, porque a concebeu como valor supremo, muito superior a estes últimos.

A dignidade humana funciona como fonte jurídico-positiva para os direitos fundamentais, o que lhes possibilita coerência e unidade. Dá-lhes uma noção de sistema. O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, assim entendida como valor axiológico, serve como “lei geral” para os direitos fundamentais, que são especificações da dignidade da pessoa humana.

Se os direitos fundamentais, elencados no art. 5º e demais normas da Constituição Federal, têm aplicabilidade plena, por que não o princípio da dignidade humana, que é preceito normativo superior àqueles?

Assim, percebemos que o Estado como fonte reguladora dos direitos fundamentais do ser humano, e acima destes, o direito a dignidade humana, regula apenas mínimo necessário e isto, não é suficiente.

Acreditamos que o Estado ao invés de perseguir seus objetivos precípuos vem exercendo a exploração de atividades econômicas, bem como de serviços públicos, que a iniciativa privada poderia exercê-las. Assim, verificamos que pouco ou quase nada sobraria do erário público para a promoção do bem estar social, o que prejudicaria a dignidade da pessoa humana.

Diante de tal situação, com a mudança de agentes – do Estado para a Iniciativa privada – o Estado teria que criar mecanismos de proteção à dignidade da pessoa humana, na exploração de tais atividades econômicas e serviços públicos. Assim tornou-se necessária a regulação.

Tanto a atuação das agências reguladoras, como a atividade dos atores econômicos devem respeitar a dignidade da pessoa humana, acima de tudo.

A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental, fundamento da República (art. 1º, III, CR) e finalidade da Ordem Econômica (caput do art. 170, CR), estando implícita em outros dispositivos, tais como a função social

da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecidos às empresas de pequeno porte e às micro empresas.⁴

Dessa forma, sempre que as agências estiverem atuando deverão ter como objetivo a preservação da dignidade da pessoa humana. Se assim não o fizerem, estarão transgredindo, seja por ação seja por omissão, a Constituição da República, que elegeu como princípio fundamental o princípio da dignidade da pessoa humana, que tem como conteúdo essencial a preservação da autonomia da vontade dos indivíduos e a tutela de um mínimo existencial, ou seja, um mínimo de recursos materiais necessários à subsistência dos indivíduos.

Quando falamos em existência digna, assim como dita a nossa Carta Maior, queremos dizer uma existência que traga consigo um mínimo de dignidade aos indivíduos. E as agências reguladoras devem preservar esta dignidade da pessoa humana, haja vista a grande importância que esses atores econômicos exercem em nossa sociedade.

VI –Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. por Carlos Nelson Coutinho. 10.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

⁴ Todos constantes no art. 170, III a IX, CR.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.