

O PRINCÍPIO ÉTICO DO BEM COMUM E A CONCEPÇÃO JURÍDICA DO INTERESSE PÚBLICO*

Ives Gandra da Silva Martins Filho**

Sumário: 1. Introdução – Perspectiva; 2. Noção de Finalidade; 3. Noção de Bem; 4. Noção de Participação; 5. Noção de Comunidade; 6. Noção de Ordem; 7. Conceito de Bem Comum; 8. Noção de Interesse; 9. Noção de Interesse Público; 10. Relação entre Bem Comum e Interesse Público; 11. Primazia do Bem Comum sobre o Bem Particular; 12. Primazia do Bem Espiritual sobre o Bem Material; 13. Limites ao Princípio do Bem Comum; 14. Contribuição Particular para o Bem Comum; 15. Conclusão – Resumo; Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO – PERSPECTIVA

O presente estudo sobre o *Princípio do Bem Comum*, que é um dos temas centrais da Ética Social, será feito sob a *perspectiva filosófica aristotélico-tomista*, aproveitando a tradição da filosofia grega e escolástico-medieval, que WILHELM LEIBNIZ¹ denominou de “*philosophia perennis*” (“Discurso de Metafísica” – 1686).

Essa perspectiva se justifica tendo em vista que a filosofia moderna, a partir do nominalismo e racionalismo cartesiano², e a filosofia contemporânea, em suas vertentes *liberal-individualista* ou *social-coletivista*, acabaram conduzindo a uma *aparente dicotomia entre o bem comum e o bem individual*, conforme ressaltado por JOHANNES MESSNER:

“A teoria social do individualismo partiu do indivíduo como ser acabado em si mesmo e em si mesmo exclusivamente baseado quanto ao seu valor; mas nunca chegou realmente a um conceito de comunidade enquanto realidade portadora de uma essência, valor e fim superiores ao indivíduo”.

“Em contrapartida, a teoria social de todas as formas de coletivismo parte do ser da sociedade, tomando-o por valor primário e incondicionado; mas sem compreender jamais a realidade total da pessoa humana, com seus fins supra-sociais e o seu valor de ordem supra-social”³ (grifos nossos).

* Roteiro da palestra proferida no Workshop Internacional sobre “Eficiência e Ética na Administração Pública”, realizado em Brasília nos dias 17, 18 e 19 de maio de 2000, no Centro de Convenções Corporate Financial Center, e promovido pelo ISE – Instituto Superior da Empresa e pela ABRH-DF – Associação Brasileira de Recursos Humanos, Seccional do Distrito Federal.

** *Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho.*

1. Cfr. ANTISERI, Dario e REALI, Giovanni, *História da Filosofia*. Paulinas, São Paulo : 1990, p. 445.

2. Cfr. CARDONA, Carlos. *Metafísica de la Opción Intelectual*, Rialp, Madrid : 1973.

3. *Ética Social*, Quadrante-EDUSP, s/d, São Paulo, p. 10

DOUTRINA

Para fundamentar qualquer teoria social, é peça de fundamental importância o *Princípio do Bem Comum*. Ao contrário do que se possa pensar, não é um princípio meramente formal ou demasiadamente genérico e teórico, sem conteúdo determinado, mas um *princípio objetivo*, que decorre da natureza das coisas e possui inúmeras *conseqüências práticas* para o convívio social⁴.

Comentando a encíclica *Mater et Magistra*, Alceu Amoroso Lima afirma sobre o bem comum:

*“A alma do Bem Comum é a Solidariedade. E a solidariedade é o próprio princípio constitutivo de uma sociedade realmente humana, e não apenas aristocrática, burguesa ou proletária. É um princípio que deriva dessa natureza naturaliter socialis do ser humano. Há três estados naturais do homem, que representam a sua condição ao mesmo tempo individual e social: a existência, a coexistência e a convivência. Isto vale para cada homem, como para cada povo e cada nacionalidade.”*⁵

Ao se perquirir sobre o que seja o *Bem Comum*, 5 noções básicas devem ser aprofundadas, como instrumental indispensável para sua compreensão: são as noções de *Finalidade*, de *Bondade*, de *Participação*, de *Comunidade* e de *Ordem*. Da conjugação desses conceitos fundamentais é que se extrairá a noção de *Bem Comum*.

Servir-nos-emos, para o desenvolvimento deste estudo, da *seleção de textos de S. Tomás de Aquino* sobre o “Bem Comum”, feita por Carlos Cardona⁶, e sobre o “Bem”, feita por Jesús García López⁷.

2. NOÇÃO DE FINALIDADE

A primeira noção básica para se compreender o *bem comum* é a de *finalidade* ou *causa final*. ARISTÓTELES, quando estudava o tema da *causalidade*, como explicativa do ser das coisas (a ciência seria o conhecimento certo através das causas), reduziu todas as possíveis causas a 4 espécies⁸.

- **Causa Material** – do que a coisa é feita (matéria, como princípio comum);
- **Causa Formal** – qual a essência da coisa (o que a distingue das demais);
- **Causa Eficiente** – qual a origem ou motor que colocou a coisa em movimento;
- **Causa Final** – qual o fim ou objetivo da coisa.

Destaca entre as 4 precisamente a última, a *causa final*, como a que melhor explica o ser das coisas: para que serve ou qual o fim para o qual existe. Para se compre-

4. Cfr. MESSNER, Johannes. *Ética Social, op. cit.*, pp. 271-278

5. Cfr. LIMA, Amoroso Alceu, in *Introdução à encíclica “Mater et Magistra” do Papa João XXIII*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro : 1963, tradução do Prof. Luiz José de Mesquita.

6. *La Metafísica del Bien Comum*. Rialp, Madrid : 1966.

7. *El Bien*. Universidad de Navarra. 1996, Pamplona.

8. Cfr. Aristóteles, *Metaphysica*, Livro I.

ender a noção de *bem* (bondade das coisas), a noção de finalidade representa um papel fundamental.

3. NOÇÃO DE BEM

S. TOMÁS DE AQUINO diz que “*Bem é aquilo que a todos apetece*”⁹. Apetece porque possui uma *perfeição, capaz de atrair*. Assim, o bem é o fim buscado pelo agente, porque o atrai.

ARISTÓTELES, quando solveu a antiga dicotomia existente entre as posturas radicais de HERÁCLITO (o que existe é apenas o devir) e PARMÊNIDES (o que existe é apenas o ser estático), desenvolveu sua *teoria hilemórfica* (diferenciação entre ser em ato e ser em potência)¹⁰, que serve para explicar o *bem como causa final que atua no ser*: Perfeito é o ente que está em *ato*, isto é, que tem atualmente todas as perfeições que lhe são próprias. Se não tem alguma dessas perfeições, está em *potência* de adquiri-la.

Nesse sentido, temos que a perfeição atua como *fim* para o qual tende o ente: o *bem* que busca possuir. Daí que “*primeiro e principalmente se chama bem ao ser aperfeiçoador de outro a modo de fim*”¹¹.

Quanto mais *perfeito e universal* for o bem, a mais seres atrai. O *Ser Perfeito*, diz-se que é *por essência*. O que não é perfeito, mas *tem perfeições*, diz-se que é *por participação*: “*O que é totalmente algo, não participa disso, senão que é isso por essência. Pelo contrário, o que não é totalmente algo, dizemos que participa*”¹².

4. NOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO

Necessário se faz, então, compreender o que seja *participação*, como 3ª noção básica para se delimitar o *bem comum*.

Etimologicamente, *participar* significa *tomar uma parte* (do latim “*partem capere*”). No entanto, a melhor noção de participação vem da etimologia grega, que significa *ter conjuntamente* ou *ter com outro* (“*metekó*” – μετεχω). *Daí os dois sentidos básicos da palavra participação*:

- **Sentido Material** (latino) – *dividir um todo material* entre aqueles que dele participarão: o todo desaparecerá e cada sujeito participante terá uma parte do objeto participado, guardando uma relação apenas histórica com o antigo todo;

9. S. Tomás de Aquino. *Summa Theologiae* 1, q. 5, a. 1c.

10. Cfr. Aristóteles, *Metaphysica*, Livro IX.

11. S. Tomás de Aquino. *De Veritate*, 21, a. 1c.

12. S. Tomás de Aquino. *In Librum Boethii de Hebdomadibus Expositio*. lect. 2, n. 24.

- **Sentido Espiritual** (grego) – *ter parcialmente* o que outro possui integralmente: uma alegria que é plena no sujeito que obteve uma vitória, é participada em menor intensidade naquele que recebe a comunicação da vitória e com ela se alegra, sem que a participação diminua a alegria do sujeito que obteve a vitória, antes a tem aumentada.

Assim, o bem é *difusivo* por si só, porque atua como *causa final* que atrai a que outros participem de sua bondade.

5. NOÇÃO DE COMUNIDADE

A participação implica uma *comunidade* entre os participantes em função do participado. Esta 4ª noção básica está nominal e umbilicalmente ligada à própria expressão *bem comum*.

Diz S. TOMÁS DE AQUINO que “*a comunidade é um certo todo*”.¹³ Há uma certa *unidade* entre os participantes, como integrantes de um todo: os homens, por participarem da mesma natureza humana, formam uma comunidade. Comunidade é, pois, uma “comum unidade” ou “comum união”, uma *comunhão* entre aqueles que participam de uma mesma natureza e tendem a um mesmo fim.

Assim, a noção de *comum* refere-se àquilo que pertence ou que se predica de vários: mesma natureza ou mesma espécie.

6. NOÇÃO DE ORDEM

Finalmente, para se fechar o cerco dos elementos que propiciam a compreensão do que seja o *bem comum*, temos a noção de *ordem* a desempenhar um papel fundamental, como a noção inicial de *finalidade*.

Para haver *ordem*, são necessárias 3 coisas¹⁴:

- **Distinção com conveniência** – que haja multiplicidade de indivíduos, com um elemento semelhante que os aglutina, mas com diferenças de talentos e perfeições colocadas à disposição do todo;
- **Cooperação** – que aquilo que falta a um seja suprido pelo que possui o outro (os inferiores se submetem aos superiores e os ajudam; os superiores provêem aos inferiores; cada um desenvolve suas próprias potencialidades, atuando onde se encontra).
- **Fim** – que exista um objetivo comum em torno do qual se aglutinem todos os membros da comunidade.

Assim, uma comunidade não é um aglomerado de pessoas, mas um *tudo orgânico*, com uma *ordem* entre as partes, onde deve imperar a *harmonia e concórdia*. “*To-*

13. S. Tomás de Aquino. *In Libros Politicorum Expositio.*, I, lect. 1, n. 11.

14. Cfr. S. Tomás de Aquino. *In De Divinis Nominibus Expositio*, IV, lect.1, n. 283-284.

das as coisas que existem aparecem ordenadas entre si, de modo que umas servem a outras. Mas as coisas que são diversas não conviriam numa ordem comum se não houvessem sido ordenadas por algo uno".¹⁵

Há, portanto, duas *espécies de ordem*:

- **Ordem das partes entre si** (intrínseca) – subordinação de umas a outras, conforme uma hierarquia;
- **Ordem do todo ao fim** (extrínseca) – busca de todos pelo bem comum.

A *ordem intrínseca* se subordina à *extrínseca*, como as partes se subordinam ao todo: só há uma ordem interna (das partes entre si), se as partes convêm num fim ordenador comum (externo). A própria ordem do Universo somente se explica em face dessa dupla ordenação.

Deus, como *último fim da Criação* e o *bem mais comum* de todos os seres, é o *princípio ordenador do Universo*: se não houvesse essa ordenação de todos a esse *Fim Último* e *Bem Supremo*, não formaríamos uma comunidade, nem haveria relação ordenada entre os homens¹⁶.

Podemos dizer, portanto, que o objetivo que une os homens em sociedade e determina o modo com se organizarão é o *bem comum* que pretendem alcançar, que se distingue do *bem particular* buscado por cada indivíduo isoladamente, e que se divide, basicamente, em duas *espécies*¹⁷:

Há, pois, uma *hierarquia* entre os bens que podem ser buscados pelos indivíduos (espirituais e materiais, morais e intelectuais), de acordo com a ordem dos *fins existenciais* próprios da natureza humana (fim último sobrenatural colocado acima dos fins meramente naturais).

Assim, verifica-se que nenhum indivíduo possa alcançar seu fim particular se não como parte ou co-partícipe de um todo no qual está inserido. Daí que apenas *colaborando na consecução do fim comum* e ajudando aos demais membros da comunidade a alcançar seu bem particular, é que *se atinge o próprio bem*, uma vez que se trata de um *bem comum*¹⁸.

7. CONCEITO DE BEM COMUM

Municiados com as noções elencadas, podemos conjugá-las para se chegar, agora, a compreender o que seja o bem comum.

Bem Comum nada mais é do que o próprio *bem particular* de cada indivíduo, enquanto este é parte de um todo ou de uma comunidade: "*O bem comum é o fim das pessoas singulares que existem na comunidade, como o fim do todo é o fim de qualquer*

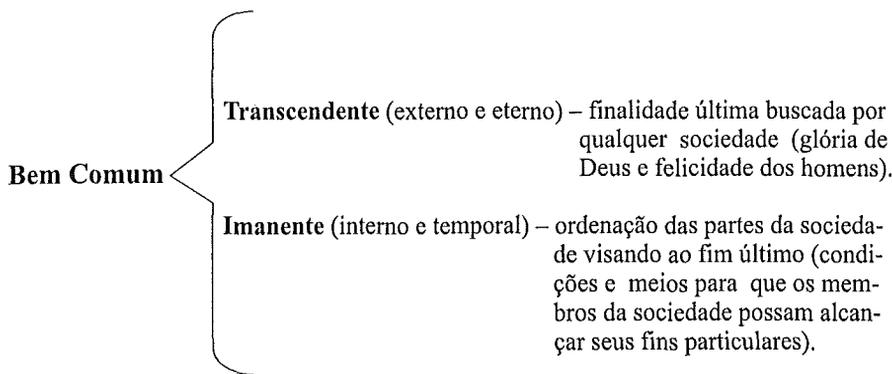
15. S. Tomás de Aquino. *Summa Theologiae* 1, q. 11, a. 3c.

16. S. Tomás de Aquino. *Summa Theologiae* 1, q. 6, a. 3c.

17. Cfr. S. Agostinho. *De Civitate Dei*, Lib. XI, XV, XVIII, XIX e XXII.

18. Cfr. S. Tomás de Aquino. *In Sententiarum Magistri Petri Lombardi Expositio*. IV, d. 19, q. 2, a. 2, ad 1.

de suas partes".¹⁹ Ou seja, o bem da comunidade é o bem do próprio indivíduo que a compõe. O indivíduo deseja o bem da comunidade, na medida em que ele representa o seu próprio bem. Assim, o bem dos demais não é alheio ao bem próprio.



O *bem particular* buscado por cada um dos membros da comunidade é, em última análise, a própria *felicidade*, que só se alcança com o perfeito aquietamento do apetite, ou seja, quando nada resta a desejar²⁰. O objeto formal de nossa vontade é o *bem*, sem limitações, e não este ou aquele bem. Daí que apenas um bem que seja *universal* é capaz de saciá-la plenamente²¹. Um bem é tanto mais bem quanto é bem para mais pessoas.

8. NOÇÃO DE INTERESSE

Noção afim à de bem comum é a de *interesse público*. Ao princípio ético do bem comum corresponde o princípio jurídico do interesse público.

Interesse é a *relação* existente entre uma pessoa e um bem, na qual este se mostra capaz de satisfazer uma necessidade daquela²². A etimologia latina da palavra é a chave para apreender o seu significado: “*inter*” (entre) + “*esse*” (ser) = “*interesse*” (ser entre). Ou seja, o interesse é a *ponte entre o sujeito e o bem*, que os relaciona entre si, onde o sujeito busca aquilo que *reputa ser um bem* capaz de satisfazê-lo.

Há, portanto, uma distinção a ser feita, para uma perfeita compreensão do que seja “interesse”. É a distinção entre o *bem simpliciter* e o *bem secundum quid*.

19. S. Tomás de Aquino. *Summa Theologiae*. 2-2, q. 58, a. 9 ad 3.

20. Cfr. S. Tomás de Aquino. *Summa contra Gentiles*. III, c. 39.

21. S. Agostinho. *Criaste-nos para Vós, Senhor, e o nosso coração anda inquieto enquanto não descansar em Vós*. (“Confissões”, Liv. I, cap. I).

22. Cfr. FERRAZ JÚNIOR, Sampaio Tércio. *Interesse Público*. In Revista do Ministério Público do Trabalho em São Paulo, IMESP. São Paulo : 1995, pp. 9-20.

O bem *simpliciter*, ou seja, considerado de forma absoluta, é um dos *transcendentes* elencados por ARISTÓTELES como *facetas do ser*²³: o “*ser*” enquanto passível de ser conhecido por uma inteligência é “*verdadeiro*”, enquanto passível de uma vontade é “*bom*”. Nesse sentido, todo ente, *pelo simples fato de existir*, é “*bom*” *simpliciter*, isto é, tem uma bondade intrínseca, que o torna capaz de ter sido como um bem por algum sujeito.

Já o bem *secundum quid*, ou seja, segundo determinado aspecto, é aquele que tem *adequação à perfeição exigida por determinada natureza*. Assim, os bens mais próprios à natureza racional do homem são os de ordem espiritual, enquanto a natureza animal exige exclusivamente bens de ordem material.

Ora, o *interesse*, como manifestação volitiva de um sujeito em relação a um bem, apanha-o em sua faceta transcendental de *bem simpliciter*. Trata-se de busca do *interesse privado* que pode, ou não, coincidir com a busca do *bem secundum quid*, hipótese em que teremos o encontro do *bem particular*, ou seja, aquele que, efetivamente, corresponde ao bem próprio do sujeito que o busca, adequado à sua natureza e capaz de satisfazê-lo e aperfeiçoá-lo.

9. NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

Seguindo nessa esteira, temos que, quando o sujeito que busca um bem é uma comunidade, está-se diante do que se denomina de *interesse público*, que aparece como a *relação entre a sociedade e o bem comum* que ela almeja, perseguido por aqueles que, na comunidade, estão investidos de *autoridade*.

Cabe ao *governante ou administrador público*, numa sociedade politicamente organizada, promover o *bem comum*, externando, através de suas ações e comandos, o *interesse público*. Este também poderá não se adequar ao bem comum da sociedade, quando houver *descompasso entre o Direito Positivo e o Direito Natural*, ou seja, a lei positiva, emanada da autoridade, vai de encontro aos *direitos humanos fundamentais*, inalienáveis e que não cabe ao Estado outorgar, mas apenas reconhecer, como preexistentes, como inerentes à dignidade da pessoa humana²⁴.

A moderna teoria dos *interesses* veio a ampliar o rol dos interesses existentes na sociedade, fixando uma gradação entre o interesse público e o privado, que inclui as noções de *interesse difuso*, *interesse coletivo* e *interesse individual homogêneo*²⁵:

- **Interesse público** – o que diz respeito a toda a coletividade (Ex: segurança pública);
- **Interesse difuso** – que afeta a parcela indeterminada da sociedade (Ex: meio ambiente, direitos do consumidor);

23. Cfr. Aristóteles, *Metafísica*, Livros IV e X; S. Tomás de Aquino, *De Veritate*, qq. I-21

24. Cfr. MARTINS FILHO, Gandra Ives. *A Legitimidade do Direito Positivo*. Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1992.

25. Cfr. GRINOVER, Pellegrini, Ada. (Coordenação), *A Tutela dos Interesses Difusos* (Max Limonad, São Paulo :1984); MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. RT, São Paulo : 1988.

- **Interesse coletivo** – que afeta a um grupo definido da sociedade (Ex: condições de trabalho numa empresa);
- **Interesse individual homogêneo** – que diz respeito a pessoas em situações semelhantes (Ex: empregados acidentados por inobservância de normas de segurança no trabalho por uma empresa);
- **Interesse privado** – que diz respeito exclusivamente ao indivíduo (Ex: filho natural que pretende o reconhecimento de paternidade através do teste de DNA).

A diferenciação entre tais interesses e o possível conflito entre eles pode ser melhor aquilatado no caso da defesa da *moralidade administrativa* relativa à forma de contratação para os entes públicos. O *concurso público* como forma seletiva democrática para o recrutamento de pessoal para o serviço público, premiando o mérito pessoal, é encontrada desde a China da dinastia Han (sec. II a.C.)²⁶. Impede os apadrinhamentos e promove a escolha dos mais aptos para o desempenho da atividade pública, possibilitando uma melhor prestação do serviço público.

Pois bem, a defesa da moralidade administrativa e do interesse difuso dos potenciais postulantes de um cargo ou emprego público, quando verificada a contratação irregular de pessoal por ente público ou empresa estatal sem prévia aprovação em concurso público, não pode dar azo a ação judicial do Ministério Público, postulando, em nome desses interesses difusos, a *nullidade das contratações*, com imediato desligamento dos servidores contratados ilegalmente, se esse afastamento provocar a *paralisação na prestação dos serviços públicos prestados pelo ente ou empresa em questão*. O interesse público, superior ao interesse difuso, de menor abrangência, prevalece sobre o primeiro, exigindo, como solução, que se mantenham os servidores irregularmente contratados, até que se ultime a realização do concurso, de modo *que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços públicos* e se possa dar oportunidade àqueles que tenham, efetivamente, condições de ser efetivados no cargo, que prestem o concurso e possam ser aprovados.

A hipótese é paradigmática para se verificar como o bem comum deve ser levado em conta, quando diferentes interesses, de abrangências distintas, estão em conflito.

10. RELAÇÃO ENTRE BEM COMUM E INTERESSE PÚBLICO

Num Estado Democrático de Direito, cabe ao *Poder Judiciário* dirimir os *conflitos de interesses* existentes na sociedade. O Judiciário, para apreciar uma ação movida por qualquer cidadão, exige, entre outras condições, que ele demonstre ter *interesse* pelo bem que pretende submeter ao seu domínio, em face da resistência de outro membro da sociedade.

Ora, a *solução do conflito de interesses* pelo Estado-Juiz se dará pelo reconhecimento de que *o bem disputado cabe, por direito, a uma das partes* litigantes. Daí que a correspondência entre bem e interesse se dá conforme a *proteção jurídica efetiva* ao

26. TOYNBEE, Arnold. *Um Estudo da História*. Martins Fontes-UnB, Brasília : 1987, p. 324.

interesse da parte (interesse privado) ou da comunidade como um todo (interesse público) se faz pelo reconhecimento de que, no caso concreto, correspondem ao direito individual (bem particular) ou social (bem comum).

Podemos, então, estabelecer duas relações:

- **interesse privado** relacionado ao *bem particular*;
- **interesse público** relacionado ao *bem comum*.

Em ambos os casos, há duas notas que devem ser destacadas:

- Tanto o bem particular quanto o bem comum *são buscados por pessoas concretas* (cidadão ou governante);
- Tanto o interesse privado quanto o público *podem estar desviados do verdadeiro bem* particular ou comum que corresponderia ao aperfeiçoamento pessoal ou social.

Daí a possibilidade de existir *conflito entre o interesse privado e o bem comum*, quando o membro da comunidade deixa de captar qual é o ser verdadeiro bem particular e busca outro que nem o satisfará, nem corresponde à sua natureza própria. E o *conflito entre o interesse público e o bem comum*, quando a lei civil, que o governante ou magistrado devem aplicar, desrespeita os preceitos básicos da Lei Natural.

Portanto, na maior parte das vezes, quando se pretende existente um conflito entre o bem particular e o bem comum, o que existe é uma oposição entre o interesse privado (desviado do bem particular) e o bem comum.

11. PRIMAZIA DO BEM COMUM SOBRE O BEM PARTICULAR

Compreendido o que seja bem comum, bem particular, interesse privado e interesse público, passamos a tirar as conseqüências teóricas e práticas dessas noções. E a primeira delas diz respeito à *relação entre bem comum e bem particular*.

Se, por um lado, o bem comum é a *potencialização* do bem particular, por outro, tem *primazia* sobre o bem particular, pois o bem de muitos é melhor do que o bem de um só. Assim, se cada componente da comunidade é bom, o conjunto desses componentes é ótimo, uma vez que acresce ao bem particular de cada um a perfeição do conjunto. Isto porque, no bem do todo, está incluído o bem de cada uma das partes. Daí que se deva *preferir o bem comum ao bem próprio*²⁷. E daí também que, quando amamos o bem em toda a sua integridade, é quando melhor nos amamos a nós mesmos.

Na verdade, *ao se buscar o bem comum, busca-se necessária e conseqüentemente o próprio bem*, pelo benefício que a parte recebe do todo. Daí que *“todas as coisas singulares amam mais o bem de sua espécie que seu bem singular”*²⁸.

O *bem comum* está, portanto, para permitir aos indivíduos a consecução de seus *bens particulares*, mas é *superior* a estes: o bem particular de um indivíduo não pode ser buscado em detrimento do bem comum da sociedade.

27. Cfr. S. Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*. 2-2, q. 32, a. 6c.

28. S. Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*. 1, q. 60, a. 5, ad 1.

Nesse sentido, a discussão que se trava sobre as hipóteses de intervenção estatal nas relações coletivas de trabalho é interessante. No Direito Comparado, verifica-se que a maior parte dos países, para solução dos *conflitos coletivos de trabalho*, admitem a *arbitragem voluntária* como forma heterônoma de composição, a par da negociação coletiva autônoma das partes. No entanto, em face de *greves em serviços essenciais*, países como a Espanha, Itália, Chile, Colômbia e Venezuela admitem a *arbitragem obrigatória* como fórmula última para superação do impasse, quando o acirramento do conflito não permite uma solução de autocomposição. Já o Brasil, Austrália, México, Peru e Venezuela são os países que contemplam um *poder normativo* ao Judiciário, em matéria de conflitos coletivos de trabalho, para solucionarem os dissídios, estabelecendo normas e condições de trabalho não previstas em lei²⁹.

Quando, no Brasil, se discute, na Reforma Judiciário, a *limitação do poder normativo da Justiça do Trabalho*, ponto que se tornou pacífico é o de que esse poder deve ser mantido para solução das *greves em serviços essenciais* quando afetado o *interesse público*. A própria lei de greve brasileira exige a manutenção de um percentual mínimo de empregados trabalhando, para o *atendimento às necessidades inadiáveis da população*, quando se tratar de greve em serviço essencial. Ou seja, os empregados têm o direito de greve, mas não é um direito absoluto, uma vez que o interesse coletivo não pode conflitar como interesse público, que é mais abrangente: a sociedade não pode ficar como refém de trabalhadores grevistas, para obterem melhores condições de trabalho.

Outro exemplo que serve para mostrar como a busca do bem comum, ainda que não tenha efeitos imediatos palpáveis, é de fundamental importância para a sociedade, diz respeito ao aperfeiçoamento do *sistema penitenciário*. A superlotação de detentos nas prisões, sem uma infra-estrutura mínima, como se verifica no Brasil, leva à corrupção do preso e não à sua reeducação³⁰. No entanto, a atitude das autoridades públicas, no sentido de não dar relevância a tal problema, por não haver retorno visível e imediato dos investimentos públicos, acaba gerando um *aumento da violência* na sociedade, na medida em que o pequeno infrator que tenha passado pelo sistema carcerário brasileiro acaba saindo pior do que quando nele ingressou, pelo contato com os demais presos em péssimas condições. Daí a reforma da política criminal ter resultado na lei de penas alternativas (Lei 9.714/98): em vez da reclusão, os *serviços à comunidade*.

12. PRIMAZIA DO BEM ESPIRITUAL SOBRE O BEM MATERIAL

Uma segunda consequência prática é a de que *são mais comuns os bens espirituais do que os materiais*, uma vez que a comunhão naqueles não tem limite quantitativo, enquanto a participação nestes tem esse limite (conforme já visto ao examinar a noção de *participação*).

Assim, o *bem honesto* – aquele que é em si perfeito e apetecível, captado como tal pela *razão* – está acima do *bem deleitável* – aquele que aquieta o apetite, uma vez

29. Cfr. MARTINS FILHO, Gandra Ives. *Processo Coletivo do Trabalho*. LTr, São Paulo : 1996, pp. 26-35.

30. Cfr. ANDRADE, Renato Cardoso de Almeida. *A Política Penitenciária e os Trabalhos de Reforma*. in Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária. Imprensa Nacional. Brasília : 1982. pp. 517-525.

que apraz aos *sentidos* – uma vez que os sentidos devem subordinar-se à parte mais nobre do ser humano, que é a razão³¹.

Nesse sentido, não é a abundância de *bens materiais*, que só têm um *valor instrumental* para a felicidade do homem, que qualifica como boa a política adotada numa sociedade. Isto porque o *bem comum* não se reduz a um conjunto de bens materiais de uso público. Daí que o fim da sociedade política deva ser propiciar a que o homem possa alcançar a sua bondade existencial e fazer o bem, *agindo virtuosamente*³²: crescimento interior mais do que exterior. Ser melhores homens e melhores cidadãos contribui mais para o bem da sociedade do que qualquer incremento no bem estar material, pois a felicidade, no final das contas, não está em ter, mas em ser.

Exemplo que se destaca, na aplicação desse princípio, demonstrando como a promoção do *bem particular* pela autoridade pública, quando de natureza superior, contribui substancialmente para a consecução do próprio *bem comum*, é o da proteção legal que se dá à *gestante*. A maternidade, como valor fundamental para a existência e sobrevivência de qualquer sociedade humana, não pode estar subordinada a valores menos relevantes, ligados à lucratividade ou produtividade. Assim, posturas discriminatórias em relação à mulher, afastando-a do mercado do trabalho quando mãe de família, em face dos encargos sociais que a licença-maternidade supõe, são altamente nocivas para o bem comum da sociedade, que depende, para sua manutenção e crescimento, de novos integrantes, que sejam, ao mesmo tempo, sadios e equilibrados.

Assim, no Brasil, a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98, que fixou em R\$1.200,00 o teto de todo e qualquer benefício previdenciário, desembocou na edição da Portaria n. 4883/98 do Ministério da Previdência Social, que passou a atribuir ao empregador a complementação do salário-maternidade que ultrapassasse esse teto. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADIn n. 1946-5 (Rel. Min. SYDNEY SANCHES), considerou inconstitucional a portaria, por introduzir elemento de discriminação contra a mulher gestante no mercado de trabalho. A própria Convenção n° 103 da OIT já previa a vedação à imposição do salário-maternidade ao empregador, como elemento de proteção à mulher.

Lembre-se também que a experiência brasileira e internacional da adoção do *contrato a tempo parcial* como forma de propiciar à mulher uma realização profissional externa e o tempo necessário para a atenção dos filhos, bem maior que possui, tem sido salutar e já vai dando os seus frutos, de tal forma a impedir que as situações críticas de Itália, Alemanha e França, com crescimento demográfico negativo, não obstante o estímulo estatal para a maternidade (na esperança de se reverter esse quadro), possam se repetir em outros países.

13. LIMITES AO PRINCÍPIO DO BEM COMUM

Pelo *princípio da preferência*, o bem comum tem primazia sobre o bem particular. No entanto, essa primazia tem seus limites, impostos pelo *princípio da proporcionalidade*³³, segundo dupla vertente:

31. Cfr. S. Tomás de Aquino. *In Ethicorum Aristotelis ad Nicomachum Expositio*. VIII, 2, n. 1552

32. cfr. S. Tomás de Aquino. *In Ethicorum Aristotelis ad Nicomachum Expositio*. I, 14, n. 174.

33. cfr. MESSNER Johannes. *Ética Social, op. cit.*, pp. 279-281.

- **Limite qualitativo** – a primazia do bem comum sobre o particular só vale dentro da mesma categoria de bens (não se pode exigir o sacrifício de um bem espiritual particular de ordem superior, para atender um bem material comum de ordem inferior).
- **Limite quantitativo** – a prevalência do todo sobre a parte depende da quantidade de indivíduos afetados pelo sacrifício do bem próprio ao comum (não se pode sacrificar uma parte relativamente grande da comunidade em nome da preservação da própria sociedade politicamente organizada).

Assim, na relação entre o bem comum e o bem particular, há uma proporção conveniente, no *campo tributário*, entre o volume de impostos exigidos para a manutenção do Estado e a capacidade contributiva de cada membro da sociedade. O mesmo se diga, no *campo trabalhista*, entre o volume de produção e o nível salarial, quando se trata de estabelecer a distribuição do produto social por meio do ajustamento entre preços e salários.

Nesse sentido, ainda que buscasse o bem comum, seria *injusta* uma lei que distribuísse desigualmente suas cargas entre os componentes da sociedade.

14. CONTRIBUIÇÃO PARTICULAR PARA O BEM COMUM

Outra conseqüência prática da compreensão do que seja o bem comum é a da participação ativa dos membros da comunidade na sua consecução.

A bondade do indivíduo é tanto maior quanto, além de buscar e alcançar a própria perfeição, for *causa da perfeição de outros*: ama não somente o bem, mas também comunicar esse bem aos demais.

Talvez o que explique uma *visão conflituosa* entre bem comum e bem particular seja a postura de considerar o *bem dos demais como alheio ao próprio*: não se guarda para com o próximo o mesmo amor que se tem a si mesmo. Assim, uma vez perdida a comunhão que se estabelece por se participar de um mesmo bem, chega-se à *desunião*, em que o bem do próximo passa a ser considerado como mal próprio. Numa sociedade em que imperasse tal postura, não haveria comunidade, mas *mera agregação material* de seres com apetites contrapostos.

É fundamental, portanto, que cada membro da sociedade veja no bem comum a sua própria realização e para isso colabore. Assim, todos os homens devem *contribuir* para o bem comum da sociedade, o que pode ser concretizado através das seguintes condutas:

- Adquirir e praticar as virtudes morais (*bom convívio social*);
- Exercer de forma competente a própria profissão ou ofício (*serviço ao próximo*);
- Participar direta ou indiretamente na vida pública (*cumprimento dos deveres cívicos*);
- Fomentar a união na vida social (*respeito à liberdade*).

A participação ativa na vida social, opinando e colaborando na consecução do bem comum, supõe o *pluralismo* de soluções para questões marcadas pela contingência: daí as *divergências* naturais entre os membros da sociedade, que devem ser supe-

radas pelo *estudo* dos problemas e pela *crítica positiva*, que não busca destruir a opinião contrária, mas ofertar alternativas melhores para resolver os problemas sociais (*crítica construtiva*).

Nessa perspectiva, a “Cidade Temporal” poderá ser um reflexo da “Cidade Eterna”, tal como vislumbrada por S. TOMÁS DE AQUINO:

“A vida eterna, além da visão de Deus, em sumo louvor e perfeita segurança, consiste na gozosa sociedade de todos os bem-aventurados; sociedade que será deleitável em grau máximo, porque cada um amará ao outro como a si mesmo, e, por conseguinte, se alegrará com o bem do outro como de seu próprio bem, o que faz que aumente tanto a alegria e o gozo de um, quanto é o gozo de todos”³⁴.

A busca concreta do bem comum pelo governante ou administrador público, nos casos em que se manifestasse aparente conflito com o seu bem particular, não teria, na verdade, esse confronto, uma vez que os *efeitos da postura favorável à prevalência do bem comum* sobre o interesse particular são:

- **mediatos** – a defesa do bem comum se espalhará necessariamente ao bem particular do administrador que a promove, uma vez que melhora as condições gerais da sociedade ou da comunidade na qual se insere;
- **imediatos** – o contraste entre o reconhecimento teórico, pelo administrador, da necessidade da promoção do bem comum e do interesse público, e a *prática de atender primariamente ao seu interesse privado* (desvirtuado do seu verdadeiro bem particular), gera um *conflito interior* no administrador, capaz de *desnortear* a sua capacidade de promover efetivamente o bem comum (*hipocrisia* ou duplicidade entre o discurso e a prática), que só se resolve com a *efetiva opção pelo interesse público*, capaz de gerar no administrador a *consciência do dever cumprido*, essencial para o bom desempenho da missão que lhe é afeta (*coerência entre o discurso e a prática*).

15. CONCLUSÃO – RESUMO

Podemos, em **síntese**, dizer que:

- a) O *princípio do bem comum* é peça chave para a *compreensão das relações sociais*, tanto dos indivíduos entre si, como destes com a sociedade, sendo que sua exata captação é elemento que propicia, quando respeitado, a otimização do convívio social.
- b) Para se formar um *conceito de bem comum*, necessário se faz *conjuguar 5 noções básicas*: finalidade, ordem, participação, comunidade e ordem.
- c) *Finalidade* é o objetivo para o qual tende o ser e que o move por *atração* (causa final, que melhor explica o ser).
- d) *Bem* é aquilo que *apetece a todos*, atraindo como um fim a ser buscado.

34. S. Tomás de Aquino, *In Symbolum Apostolorum Expositio*, a. 12, n. 1015.

DOCTRINA

- e) *Participação* é ter uma parte de um todo (concepção material), ou *ter parcialmente* o que outro tem totalmente (concepção espiritual).
- f) *Comunidade* é a comunhão existente entre os que *participam de um mesmo bem* e possuem uma finalidade comum.
- g) *Ordem* é a *hierarquia* entre seres distintos (subordinação de uns em relação a outros), que têm algo em comum (participação de uma mesma natureza ou fim).
- h) *Bem Comum* é o *bem singular*, considerado como *parte de um todo*.
- i) *Interesse* é a *relação entre um sujeito e um bem* capaz de satisfazer uma necessidade sua.
- j) *Interesse público* é a *relação entre a sociedade e o bem comum* por ela perseguido, através daqueles que, na comunidade, têm *autoridade* (governantes, administradores públicos, magistrados, etc.).
- k) Pode haver conflito entre o *interesse privado* e o *bem comum*, quando o bem buscado pelo cidadão ou administrador público não corresponde àquele próprio para o seu aperfeiçoamento, de acordo com sua natureza (*bem particular*).
- l) Cabe ao Estado-Juiz, ao dirimir os *conflitos de interesses* na sociedade, estabelecer a quem corresponde o bem em disputa, de acordo com o ordenamento jurídico vigente na sociedade.
- m) De acordo com a *ordem* existente entre os bens, o *bem comum* tem *primazia* sobre o *bem particular*, como também o *bem de natureza espiritual* tem primazia sobre o *bem de natureza material*.
- n) Essa primazia tem seu *limite* no princípio da *proporcionalidade*, que não admite o sacrifício de um bem de natureza espiritual a um bem de natureza material (limite qualitativo), nem de parcela substancial da comunidade em benefício do todo (limite quantitativo).
- o) Cabe ao indivíduo *cooperar* para a realização do bem comum, vindo na sua consecução, o bem próprio.
- p) Também o administrador pode perceber que a busca do *bem particular dos outros*, em determinadas situações, representa uma forma indireta de se obter a consecução do bem comum.
- q) E, finalmente, ainda que os efeitos das ações que visem a consecução do bem comum possam não ter *efeitos imediatos visíveis*, a sua não implementação acarreta, mediatamente, a *deterioração da sociedade* em aspectos fundamentais de sua existência.

Ainda que tais conclusões sejam de caráter muito geral, não são despidas de interesse, na medida em que o princípio do bem comum, como conceito gêmeo ao de *interesse público*, é esgrimido para fundamentar toda espécie de exigências aos membros da sociedade, sem que se saiba, ao certo, o *fundamento de sua obrigatoriedade e os limites e condições de sua aplicação*. Tais substratos conceituais é que procuramos

DOCTRINA

trazer para reflexão, ao desenvolver o presente estudo. Esperamos que sirvam de subsídio a uma melhor compreensão do *princípio do bem comum*.

BIBLIOGRAFIA

- ALVIRA, Tomás e outros. *Metafísica*. Eunsa, 1993, Pamplona)
- ANDRADE, Renato Cardoso de Almeida. *A Política Penitenciária e os Trabalhos de Reforma*, in Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária. Imprensa Nacional, Brasília : 1982, pp. 517-525.
- ANTISERI, Dario e REALI, Giovanni. *História da Filosofia*. Paulinas, São Paulo : 1990.
- AGOSTINHO, S. *A Cidade de Deus*. Vozes, Petrópolis : 1990, 2 Volumes.
- AGOSTINHO, S. *As Confissões*. Livraria Apostolado da Imprensa, Porto : 1981.
- AQUINO, S. Tomás de. *Suma Teológica*. Sulina, Porto Alegre : 1980, 11 Volumes, tradução de Alexandre Corrêa, edição bilingüe latim-português.
- AQUINO, S. Tomás de. *El Bien*. Universidad de Navarra, 1996, Pamplona, seleção de textos, introdução e tradução de Jesús García López.
- Aristóteles. *Metafísica*. Editorial Porrúa, Ciudad de México : 1978.
- CARDONA, Carlos. *La Metafísica del Bien Comum*. Rialp, Madrid : 1966.
- CARDONA, Carlos. *Metafísica de la Opción Intelectual*. Rialp, Madrid : 1973.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Interesse Público*. in Revista do Ministério Público do Trabalho em São Paulo, IMESP, São Paulo : 1995.
- GARDEIL, H. D.. *Iniciação à Filosofia de S. Tomás de Aquino – IV*. Duas Cidades, São Paulo :1967.
- ETIENNE, Gilson. *El Tomismo*. Eunsa, 1989, Pamplona.
- GRINOVER, Ada Pellegrini (Coordenação). *A Tutela dos Interesses Difusos*. Max Limonad, São Paulo : 1984.
- LIMA, Alceu Amoroso. *Introdução à Encíclica Mater et Magistra*, do Papa João XXIII. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro : 1963.
- LUÑO, Angel Rodriguez. *Ética*. Eunsa, 1991, Pamplona.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo Mancuso. *Interesses Difusos*. RT, São Paulo :1988.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Manual Esquemático de História da Filosofia*. LTr, São Paulo : 1997.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra. *A Legitimidade do Direito Positivo*. Forense Universitária, Rio de Janeiro : 1992.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Processo Coletivo do Trabalho*. LTr, São Paulo : 1996.
- MESSNER, Johannes. *Ética Social – O Direito Natural no Mundo Moderno*. Quadrante-EDUSP – s/data – São Paulo, tradução de Alípio Maia de Castro.
- TOYNBEE, Arnold. *Um Estudo da História*. Martins Fontes-Unb, Brasília : 1987.