

O MODELO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL – A INTERPRETAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES AO TOMAR COMO PARÂMETRO OS PREÂMBULOS CONSTITUCIONAIS

*Alexandre Walmott Borges**

Resumo: *O texto analisa o modelo constitucional do Constitucionalismo Social a partir da interpretação e da mensagem dos preâmbulos. Há o elenco de vários preâmbulos constitucionais de textos produzidos no século XX. A análise permite a interpretação da ideologia constitucional predominante no constitucionalismo vintecentista. É possível captar os principais indicadores textuais desta ideologia constitucional tomando como base o texto de anúncio das Constituições, o preâmbulo.*

Palavras-chave: *O constitucionalismo social. O preâmbulo. O modelo constitucional do século XX. A interpretação pelo preâmbulo.*

Abstract: *The text analyzes the constitutional model of the Social Constitutionalism from the interpretation and of the message of the preambles. It has the cast of some preambles constitutional produced in century XX. The analysis allows the interpretation of predominant the constitutional ideology in century XX. It is possible to catch the main literal pointers of this constitutional ideology being taken as base the text of announcement of the Constitutions, the preamble.*

Keywords: *The social constitutionalism. The preamble. The constitutional model of century XX. The interpretation for the preamble.*

* Professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Professor da Universidade de Uberaba – UNIUBE. Advogado – inscrito na 13ª OAB-MG. awb@netsite.com.br.

Introdução

Os preâmbulos constitucionais são considerados elementos textuais de natureza não normativa, integrantes da estrutura redacional das Constituições. A função dos preâmbulos constitucionais é a de texto de abertura do conjunto normativo. Além disso, os preâmbulos apresentam a natureza de consagração textual dos valores e ideologia da produção constitucional. Esta natureza preambular ganha especial destaque nas concepções sistêmicas axiológicas e teleológicas. Assim, a interpretação preambular é capaz de descortinar a unidade da Constituição ao apresentar o *telos* e o *ser constitucionais*. No presente artigo, apresentam-se vários textos preambulares de maneira a captar esta ideologia do constitucionalismo vintecentista, em passagens por variados textos constitucionais. Logo, o constitucionalismo social é abordado como um tipo classificatório das Constituições, na constante abordagem que a teoria constitucional faz no tópico da *classificação das Constituições*. O artigo logra a apresentação da classificação constitucional ao mesmo tempo em que elabora a classificação a partir de uma parte do texto constitucional — a partir dos preâmbulos.

1. As constituições sociais

O século XX viu surgir um novo modelo de organização dos textos constitucionais. A principal característica do período é o surgimento de dimensões normativas de Direitos sociais e econômicos. As Constituições do começo do século surgiram com novo vigor da forma republicana (caso dos antigos impérios europeus) e procuravam englobar todo o universo do constitucionalismo do século passado, acrescido de Direitos sociais. A presença, no corpo constitucional, de normas de ação estatal na economia e de conformação social — pela presença ativa do Estado no fornecimento e prestação de certos bens de consumo social, atendia às exigências do liberalismo renovado do final do século XIX e da florescente social democracia. Os marcos instauradores desse novo modelo estão nas Constituições de 1917 — México — e Alemanha — 1919¹.

¹ CHÂTELET, F.; DUHAMEL, O., KOUCHNER, E. P. **História das idéias políticas**. 5. Reimpressão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. P. 159-193. A Constituição mexicana de 1917 não estampou o preâmbulo em seu texto. A sua faceta de inovação vem logo ao Título I, das Garantias Individuais, ao trazer normas, por exemplo, sobre a educação. O seu artigo 3º, I, a, estampa os seguintes dizeres sobre as diretrizes do sistema educacional do Estado: *Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un*

Eis o texto do preâmbulo da Constituição alemã:

O povo alemão, uno em seus componentes étnicos e animado da vontade de renovar e consolidar o Império (REICH), na liberdade e na justiça, de contribuir para a paz dentro e fora das suas fronteiras e

sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Demonstrando a sua natureza de ação estatal na economia:

ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomentode las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

ARTICULO 26 – El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Em: www. Georgetown.edu/pdba/constitution/mexico/1917. Acesso em: 24 de setembro de 2001

de trabalhar para o progresso social, estabelece a Constituição seguinte²:

Os novos textos que foram surgindo no começo do século XX também trataram de sepultar a grande maioria dos impérios. O império Austro-Húngaro foi cindido em vários Estados nacionais: Tchecoslováquia, Áustria, países balcânicos. O império alemão deu lugar à República. As Constituições do pós-guerra avançaram na consagração de regimes democráticos, pluripartidários, republicanos e parlamentaristas. A democracia surgia com força nas novas Constituições.³

A Constituição austríaca de 29, em seu artigo 1º:

Austria is a democratic republic. Its law emanates from the people.⁴

Percebe-se que os textos do constitucionalismo do início do século XX não representavam uma ruptura com o sistema econômico capitalista, aliás, representavam uma ruptura com a visão minimalista do Estado, com o total absentismo estatal nas atividades econômicas e no fornecimento de comodidades, esforçando-se, assim, por ampliar o leque de Direitos políticos e cuja tônica era a equalização de oportunidades.

O importante traço das novas Constituições era a valorização da supremacia constitucional. O exemplo eloqüente dessa nova direção vem com a estruturação dos tribunais constitucionais (com a notável contribuição de Hans Kelsen). Pode ser afirmado que, no constitucionalismo vintecentista, se consagrará na imagem do Estado Constitucional, em substituição ao Estado legal do século XIX. As (novas) normas programáticas expressavam a preocupação reformista e de fornecimento de oportunidades iguais a todos.⁵

² A Constituição de *Weimar* apresentava 3 seções sobre os Direitos sociais e econômicos reunidos em sua parte 3. Raffael Scheck's homepage. Germany's first democratic constitution. Disponível em: <<http://www.colby.edu/personal/r/rmscheck/GermanyD2.html>>. Acesso em: 22. Fev. 2002. Ver também: GUEDES, M. A. P. **Estado e ordem econômica e social**. A experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição brasileira de 1934. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 99-138.

³ Como exemplos as Constituições da Irlanda, Lituânia, Tchecoslováquia e Áustria. Esta última com a participação reconhecida de Hans Kelsen.

⁴ Disponível em: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/au00000_.html>. acesso em: 03. Mar. 2002. Tradução: *A Áustria é uma república democrática. O seu Direito emana do povo*.

⁵ BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996. P. 56-63. CADEMARTORI, S. U. Op. cit. p. 26-32. CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito brasileiro**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2000. P. 67-69. MAZOWER, M. **O continente sombrio**. A Europa do século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 20-23. MERQUIOR, J. G. **O liberalismo social**. Uma visão histórica. Massao Ohno: São Paulo, 1998. p. 29-34.

Há de se notar que o traço de renovação do constitucionalismo, rompendo com os cânones do liberalismo oitocentista e novecentista, não pode ser imediatamente associados aos desenvolvimentos da política econômica dos anos vinte e trinta. Talvez o esgotamento do modelo constitucional de *Weimar* decorra, justamente, desse descompasso entre a política econômica e o plano normativo constitucional. Note-se que as visões de Keynes sobre as mudanças de política econômica só foram implementados no curso da Segunda guerra ou no pós-guerra.

A política do *new deal*, nos EUA, é falsamente apresentada como uma diretriz implementada desde o primeiro mandato de Roosevelt, em 1933. O governo Roosevelt enfrentou, na verdade, hesitações, marchas e contramarchas na implementação de seu programa econômico. Uma diretriz assumidamente ativa do Estado na economia só veio a se confirmar no final da década de trinta. A Grã-Bretanha, no final dos anos vinte, e a França, até a década de trinta, tentaram vincular suas moedas ao estalão ouro. A Alemanha experimentou — vencido o surto hiperinflacionário do começo dos anos vinte — um curto crescimento antes da quebra da bolsa de 29 (crescimento largamente financiado por prestamistas privados estadunidenses).⁶

A crise econômica, instalada no mundo na década de trinta, trouxe, portanto, notáveis desafios ao constitucionalismo programático insurgente. De um lado, os problemas de eficácia e aplicabilidade de normas programáticas e de Direitos sociais. Havia acentuada clivagem entre o plano normativo constitucional e a política econômica executada: descompasso entre o plano normativo e a execução de política econômica.

O esgotamento institucional alimentava-se de forças políticas antagônicas à democracia representativa e ao sistema parlamentarista (justamente o sistema que fora adotado pelas novas Constituições européias). Os projetos de direita — nacional-socialismo, franquismo, fascismo — e da esquerda comunista rejeitavam, senão ofereciam sérias resistências, ao desenvolvimento da democracia do novo constitucionalismo. As duas concentrações ideológicas — de esquerda e direita — rejeitavam os padrões constitucionais do novo liberalismo e da social democracia.

Exemplo de Constituição vitimada pela ascensão de forças autoritárias de direita e pelo partido comunista é a Constituição espanhola de 1931. Foi a Constituição que viu, em seu seio, explodir a Guerra civil espanhola. No seu preâmbulo dizia:

⁶ GALBRAITH, J. K. **A era da incerteza**. Brasília: UNB, São Paulo: Pioneira, 1979.

A Espanha, no uso de sua soberania e representada pelas cortes constituintes, decreta e sanciona esta Constituição.

Complementada em seu artigo 1º:

A Espanha é uma república democrática de trabalhadores de qualquer classe, que se organiza em regime de liberdade e justiça. Os poderes de todos os seus órgãos emanam do povo.⁷

O conflito mundial de 1939-45 foi significativo para a história constitucional pelas duas rupturas que a guerra patrocinou: em primeiro lugar significou o abandono de modelos de organização política do nazismo e fascismo; em segundo lugar tornou a valorizar os Direitos fundamentais como unidade básica das Constituições.

Como exemplo, a Constituição francesa de 46, em seu preâmbulo:

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.⁸

Os elementos constitucionais que foram incorporados às Constituições na década de vinte ganharam, a partir de 1954, maior destaque e receberam o sensível acréscimo de garantias constitucionais para a sua efetivação. A teoria constitucional, com renovado vigor após a Segunda

⁷ MIRANDA, J. (org). **Textos históricos do direito constitucional**. 2. Ed. Lisboa: Imprensa nacional, Casa da Moeda, 1990.... op. cit. p. 341. Por determinação de Moscou, os comunistas espanhóis insurgiram-se contra as demais forças e agremiações de esquerda na guerra civil espanhola. A fragmentação das forças republicanas alimentou a conquista do poder pelo exército de Franco. Ver os relatos de SERGE, V. **Memórias de um revolucionário**. No livro de Paul Johnson há um bom relato das táticas violentas, nascidas da orientação estalinista, que cindiram a Frente Popular. Houve massacres de socialistas, anarquistas e liberais patrocinados pela NKVD soviética, em apoio ao PC espanhol. JOHNSON, P. **Tempos modernos**. O mundo dos anos 20 aos anos 80. Rio de Janeiro: IL, 1998. P. 278-284.

⁸ É destacável o apelo à Declaração de Direitos de 1789, para reafirmar a supremacia dos Direitos fundamentais. .Constitution du 27 octobre 1946. Disponível em: <<http://www.justice.gouv.fr/textfond/ction46.htm#preambule>>. Acesso em 03. Mar. 2002..

guerra mundial, rejeitou a atomização e particularização dos Direitos fundamentais e tratou de objetivá-los, fazendo-os conquistar consistência material e institucional. Trata-se de uma caminhada histórica de superação da liberdade abstrata, própria ao liberalismo minimalista dos séculos XVIII e XIX, em direção à efetividade e concretização dos Direitos fundamentais.⁹

A Constituição de Bonn de 1949 expressa este espírito no seu preâmbulo:

Consciente da sua responsabilidade perante Deus e perante os homens, animado da vontade de salvaguardar a sua unidade como nação e como Estado e de servir a causa da paz no mundo, no seio de uma Europa unida na qualidade de membro igual em Direitos, (...), aprova a presente lei fundamental da República Federal da Alemanha, em virtude de seu poder constituinte e a fim de organizar uma vida política em bases novas durante um período transitório.

(...)

Todo o povo alemão é chamado a realizar, pela livre disposição de si próprio, a unidade e a liberdade da Alemanha.

No seu artigo 1º – 1 e 2:

1 – A dignidade da pessoa humana é sagrada. (...)

2 – O povo alemão reconhece, pois, a existência de Direitos do homem, invioláveis e inalienáveis, como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e justiça no mundo.¹⁰

A díade liberdade e igualdade foram redefinidas nas novas Constituições com a necessidade das políticas públicas — definidas no plano normativo das Constituições — proporcionarem condições materiais para o exercício da liberdade. A liberdade deixa de ser vista como abstração, que se efetiva em função de condições econômicas e materiais do seu titular, para ser objetivada, o Direito objetivo, concretamente universalizado.¹¹

⁹ ARANHA, M. I. **Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos Direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1999, P. 111-114.

¹⁰ MIRANDA, J. **Textos históricos...** op. cit. p. 349. É bastante visível no preâmbulo da Constituição alemã a superação do conflito, o rechaço aos horrores do regime nazista anterior, uma vertente de valorização da paz e integração entre os povos e culturas (em antítese ao Estado racial-nacional-cultural anterior).

¹¹ Idem.

A igualdade, como princípio constitucional, vai exigir para a sua concretização, a produção e o fornecimento de bens ou comodidades pelo Estado, em benefício da universalidade de seus cidadãos. O caráter programático das normas atesta a promoção, pelo Estado, de políticas públicas que visam à promoção de condições iguais e à atenuação da desigualdade econômica de seus administrados. Tornaram-se praxe na redação constitucional as normas de comandos à ação do Estado na economia e de Direitos sociais. A conformação do Estado na economia e no fornecimento de bens de consumo social traduzia o concerto — expresso preceptivamente nas Constituições — entre os agentes econômicos privados e ente estatal. O poder econômico privado tornou-se regulado normativamente, enquadrado no plano geral de normas de política econômica das Constituições, merecendo a tutela e a fiscalização para que se tornasse um catalisador do processo econômico. O poder econômico do Estado, por consequência, foi direcionado normativamente para a consecução do bem estar da coletividade.

As Constituições do pós guerra alargaram o seu âmbito, tornando-se normas fundamentais de tarefas, fins e novas competências do Estado, em que a dimensão de fins econômicos e sociais a serem perseguidos tornou-se fundamento normativo dos ordenamentos — justamente por estarem presentes no texto constitucional e gozarem de supremacia normativa.¹²

A Constituição, concebida como estatuto organizatório, como simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de processos — no que pode ser definido como a essência de matérias das Constituições do modelo liberal —, foi suplantada pelas concepções de plano normativo programático. As Constituições apresentaram, a partir da Segunda guerra mundial, um plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins. A Constituição, como lei do Estado, foi substituída por uma idéia de plano global normativo, articulando Estado e sociedade.¹³

O descolamento entre o plano normativo constitucional e a política econômica implementada — o grande motor do esgotamento das Constituições do entre guerras — serão superados, em grande parte, pela compromisso e sintonia entre os agentes políticos e administrativos e a norma-

¹² CANOTILHO, J. J. G. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1994

¹³ *Ibid.*, p. 12.

tividade constitucional. É também vigoroso o giro da teoria jurídica — especialmente da hermenêutica — pela supremacia constitucional e atribuição de uma metodologia e metódica interpretativa de consagração da meta-hierarquia de normas da Constituição: normas programáticas e Direitos fundamentais.¹⁴

As Cortes ou tribunais constitucionais tornaram-se as instituições responsáveis pelo controle e fiscalização da supremacia constitucional. As fórmulas adotadas na institucionalização dos tribunais constitucionais procuravam obter integração e simetria entre os órgãos estatais e o exercício de suas funções. O respeito à representação popular e à produção normativa legislativa alcançou-se com a aprovação dos juízes constitucionais pela casa legislativa. Houve a combinação de normas processuais e de organização judiciária que harmonizassem a fiscalização constitucional abstrata e difusa, sempre buscando o respeito ao programa político-jurídico da Constituição (supremacia dos Direitos fundamentais, plano conformador da Constituição e o sentido positivo de atuação do Estado).¹⁵

No plano institucional e de ordenação da vida do Estado, o pós-guerra foi a primavera dos regimes democráticos. O regime democrático associou-se, no continente europeu, ao sistema parlamentarista (combinando-se formas republicanas e monárquicas). O parlamentarismo implantou-se com vigor em jovens Estados, recém independentes, da Ásia e África, ou em Estados em reconstrução após o período de envolvimento bélico. Na América — especialmente nos subcontinentes sul americano e centro ame-

¹⁴ Credita-se à ciência do Direito — e a hermenêutica como um de seus braços — um papel histórico destacado, influenciador da própria concepção e do pensar o que é o Direito, e como aplicá-lo. A ciência do Direito é uma criação cultural que reflete as experiências e os valores de época. A metódica e a metodologia do pós-guerra refletem uma nova tomada, outra concepção do Direito e do papel da Constituição e de sua aplicação. COSSIO, C. Op. cit. P. 6-32. E como Konrad Hesse adverte, a Constituição depende da realidade histórica de seu tempo, e a ciência constitucional deve estar atenta às forças que determinam a atuação do Estado. Há que se verificar que a Constituição, por sobradas razões, não pode ser contraposta à realidade cultural, econômica e política. Não há que negar, porém, a possibilidade que o plano normativo tem na conformação da mesma realidade. A Constituição torna-se força ativa na realização das tarefas do Estado. Para que ocorram a realização e efetivação constitucional há que germinar e florescer uma *vontade constitucional (wille zur verfassung)*, que parta da consciência geral e dos responsáveis pela ordem constitucional: os julgadores, os hermeneutas, os doutrinadores. HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. Passim.

¹⁵ CADEMARTORI, S. U. **Estado de direito e legitimidade**. Uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999. p. 28-31. CLÉVE, C. M. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2000. p. 30. NERY JR. N. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 5. Ed. revista e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. P. 19-29.

ricano — houve fidelidade à forma republicana combinada com o sistema presidencialista.¹⁶

Talvez o maior exemplo de Constituição que levou ao plano normativo a dimensão finalística, com ênfase em programas e tarefas do Estado, foi a Constituição portuguesa de 1975. O programa ou direção da Constituição de Portugal impunha a virada do sistema econômico, a supressão do sistema capitalista, até atingir a sociedade sem classes. O destaque deste exemplar de Constituição é que indicava uma direção socialista, ao contrário dos textos de matriz soviética, que colocavam o texto como acerto ou verificação das etapas econômicas conquistadas, a Constituição portuguesa colocava a direção constitucional para a transformação do sistema:

A República Portuguesa é um Estado de Direito democrático, baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos Direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democráticas, que tem por objetivo, assegurar a transição para o socialismo mediante a realização da democracia econômica, social, e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.¹⁷

A opção socialista presente também no artigo 1º:

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes.

Embora o pós-guerra tenha sido o período de florescimento das Constituições democráticas, o embate entre o socialismo real e o bloco capitalista, embalado por forte conteúdo de confronto entre os blocos, fomentou doutrinas belicistas de interpretação da realidade social e política. A consequência dessas doutrinas para o modelo constitucional programático do constitucionalismo social será o surgimento de uma variante autoritária,

¹⁶ O Império do Japão adotou o sistema parlamentarista. A República da Índia seguiu a mesma fórmula tornando-se a maior democracia do mundo, levando-se em conta o universo populacional de cidadãos como detentores de capacidade eleitoral ativa. Mesmo no caso do Brasil houve, por parte do Poder Constituinte Decorrente, instalado na Constituinte do Rio Grande do Sul, a tentativa de implantação do parlamentarismo no plano estadual — rechaçado em decisão do STF.

¹⁷ CANOTILHO, J.J. G. (org.), MOREIRA, V. (org.). **Constituição da República portuguesa**. 3. ed. revista. Coimbra: Coimbra, 1993.

que consagra a ação estatal na economia e nos serviços de bem estar social, com supressão ou ineficácia dos Direitos políticos e na liberdade de opinião e convicção.

Essa variante é descrita por Modesto Carvalhosa como Estado Econômico com Fins Sociais — Autoritário Social, próprio dos países em desenvolvimento que almejam atingir os padrões de desenvolvimento e bem-estar das economias capitalistas desenvolvidas. O mote ou linha mestra das ordens constitucionais desses Estados está centrado na idéia de desenvolvimento e segurança nacional, estando as duas coordenadas — segurança e desenvolvimento — , em relação complementar ou conjugada.¹⁸

A combinação da segurança e desenvolvimento no plano constitucional era determinada por normas que consagravam amplo raio da ação estatal na economia, com perfil autoritário, aliando preocupações de modernização com a segurança do Estado. O Estado empresário suprimia Direitos políticos e individuais em nome de sua segurança, abroquelando-se de levantes intestinos ou conflitos com países adeptos de outros sistemas econômicos e políticos.¹⁹

2. Mudanças no modelo do constitucionalismo social

O modelo do constitucionalismo social surgiu logo após a Primeira Guerra mundial enfrentando, logo no seu início, problemas de efetividade e aplicação das normas programáticas e de Direitos sociais e econômicos. O vigor normativo, o fluir da vontade de Constituição do constitucionalismo social só veio a atingir a sua plena consistência após a Segunda guerra mundial. Findo o segundo conflito mundial, derrotados os projetos do nazismo e fascismo, os modelos constitucionais dominantes no mundo dividiam-se da seguinte maneira:

- i) modelo do constitucionalismo social, de perfil democrático, dominando o mundo europeu ocidental e países democráticos da América e Ásia;

¹⁸ CARVALHOSA, M. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 161-164. No mundo subdesenvolvido, o constitucionalismo político-social acabou amputando da ordem jurídica as garantias fundamentais do cidadão. Apresentam-se incompatíveis as garantias do cidadão e sociedade frente à razão (econômica) do Estado. BONAVIDES, P. **Curso de Direito constitucional...** Op. cit., p. 26. Id. **Teoria do Estado**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. P. 232-246.

¹⁹ COMBLIM, J. **A ideologia da segurança nacional** – O poder militar na América Latina. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. p. 66. ROUQUIÉ, A. **O Estado militar na América Latina**. São Paulo: Alfa-Omega, 1984. p. 326-334 e 352-355.

- ii) modelo do constitucionalismo social-econômico, de perfil autoritário, espalhado por países da América, África e Ásia;
- iii) modelo do constitucionalismo soviético, dominando o universo de influência do regime socialista soviético;
- iv) modelo do constitucionalismo de direita autoritária, em países como Portugal;
- v) modelos do constitucionalismo socialista, diferenciado do constitucionalismo soviético, vingando em países como a República Popular da China e Iugoslávia.

A convivência entre os modelos de Constituição elencados acima atravessou os anos do pós-guerra (décadas de quarenta e cinquenta) até os anos setenta. Os anos setenta e oitenta representam uma virada no quadro acima, com esgotamento e cessação de algumas famílias ou ordens, e transformação noutras.

O constitucionalismo de direita autoritária, supérstite da década de trinta, ainda existente na península ibérica e Grécia, deu lugar a Constituições democráticas, alinhadas ao perfil democrático e social do restante do continente. O exemplo lusitano mereceu destaque nas explanações acima e, também, no final dos anos setenta, a Espanha, em restauração monárquica, estabeleceu as bases de constitucionalismo social.

A Constituição espanhola de 31 de Outubro de 1978:

Don Juan Carlos I, rey de españa, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed que las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitucion:

preâmbulo

La Nacion española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberania, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democratica dentro de la Constitucion y de las leyes conforme a un orden economico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresion de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economia para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democratica avanzada, y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacificas y de eficaz cooperacion entre todos los pue-

blos de la Tierra. En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución.²⁰

O modelo constitucional soviético ruiu no final dos anos oitenta e início dos anos noventa. Foi o fim do sistema econômico do socialismo real. O preâmbulo da Constituição Russa de 1993:

We, the multinational people of the Russian Federation, united by a common destiny on our land, asserting human rights and liberties, civil peace and accord, preserving the historic unity of the state, proceeding from the commonly recognized principles of equality and self-determination of the peoples honoring the memory of our ancestors, who have passed on to us love of and respect for our homeland and faith in good and justice, reviving the sovereign statehood of Russia and asserting its immutable democratic foundations, striving to secure the wellbeing and prosperity of Russia and proceeding from a sense of responsibility for our homeland before the present and future generations, and being aware of ourselves as part of the world community, hereby approve the Constitution of the Russian Federation.²¹

A transição do socialismo para as novas formas de organização política e econômica atravessam etapas. O Estado polonês primeiro emendou a Constituição antiga, em 1992, com a seguinte exposição no preâmbulo:

For the purpose of improving the activity of the supreme authorities of the State, pending the passing of a new Constitution of the Republic of Poland, it is enacted as follows.²²

E, finalmente, adotou o texto modificado em 1997. O seu preâmbulo:

Having regard for the existence and future of our Homeland, Which recovered, in 1989, the possibility of a sovereign and democratic determination of its fate, We, the Polish nation — all citizens of the

²⁰ Constitución Española. Disponível em: <<http://www.chanrobles.com/spain.htm>>. Acesso em 04 mar. 2002..

²¹ Russian constitution. Disponível em: <<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/constit.html>>. Acesso em: 05 mar. 2002.

²² Disponível em: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/pl02000_.html> Acesso em 22 fev. 2002..

Republic, Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, As well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources, Equal in rights and obligations towards the common good — Poland, Beholden to our ancestors for their labours, their struggle for independence achieved at great sacrifice, (...) Hereby establish this Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State, based on respect for freedom and justice, cooperation between the public powers, social dialogue (...).²³

A mensagem preambular das Constituições Russa e Polonesa indica a migração dos Estados para o modelo do constitucionalismo social, democrático. Esse modelo serviu de parâmetro para os demais Estados do antigo bloco soviético. Essa mesma migração faz-se sentir nos modelos de constitucionalismo social-econômico, de perfil autoritário, especialmente na América Latina. Do final dos anos setenta ao início dos anos oitenta, vários países latino-americanos suplantaram o constitucionalismo autoritário e inauguraram regimes democráticos, com novas Constituições, ao estilo do constitucionalismo social democrático. A mesma onda democrática valeu em países africanos — com o emblemático caso da República Sul-Africana — e na Ásia, com o fim de ditaduras na Coreia do Sul e Filipinas como exemplos notáveis.²⁴

Um exemplo de ressurgimento democrático pode ser visualizado no preâmbulo da Constituição do Haiti, de 1987:

The Haitian people proclaim this constitution in order to: Ensure their inalienable and imprescriptible rights to life, liberty and the pursuit of happiness; (...). Constitute a socially just, economically free, and politically independent Haitian nation. Establish a strong and stable State, capable of protecting the country's values, traditions, sovereignty, independence and national vision. Implant democracy, which entails ideological pluralism and political rotation and

²³ Disponível em: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/pl00000_.html>. Acesso em 28 dez. 2002..

²⁴ No antigo bloco soviético vários novos Estados surgiram, além da soberania alcançada por antigos integrantes da União Soviética. Como exemplos do primeiro caso: República Tcheca e Eslováquia. Do segundo caso: Geórgia, Ucrânia, Belarus. A onda democrática na América Latina seguiu os seguintes passos: Peru – 1978, Equador – 1979, Bolívia – 1982, Argentina – 1984, Brasil, 1985, Chile e Paraguai – 1989. Nos anos noventa houve a pacificação das guerras civis de El Salvador e eleições com vitória oposicionista na Nicarágua. Honduras e Guatemala adotaram o pluripartidarismo e novas Constituições na década de oitenta.

affirm the inviolable rights of the Haitian people. Strengthen national unity by eliminating all discrimination between the urban and rural populations, (...) and by recognizing the right to progress, information, education, health, employment and leisure for all citizens. Ensure the separation and the harmonious distribution of the powers of the State at the service of the fundamental interests and priorities of the Nation. Set up a system of government based on fundamental liberties, and the respect for human rights, social peace, economic equity, concerted action and participation of all the people in major decisions affecting the life of a nation, through effective decentralization.²⁵

Também como exemplo o preâmbulo da Constituição hondurenha, de 1982:

Nosotros, Diputados electos por la voluntad soberana del pueblo hondureño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y el ejemplo de nuestros próceres, con nuestra fe puesta en la restauración de la unión centroamericana e interpretando fielmente las aspiraciones del pueblo que nos confirió su mandato, decretamos y sancionamos la presente Constitución para que fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común.²⁶

Outras Constituições da América Latina são exemplos de reorganização estatal com peculiaridades que vão além do pós-democratização. São significativas e representativas da ordenação nova dos Estados no período após a democratização, buscando novidades na matriz de tarefas estatais, distribuição dos órgãos estatais e participação política dos governados. As

²⁵ É importante realçar que o Haiti ainda enfrentou um breve período de exceção, já sob o império da nova Constituição, com a ocorrência de golpe militar. Constitution of Haiti, 1987. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>>. Acesso em 12. Fev. 2002.

²⁶ Constitución de la República de Honduras, 1982 Decreto n° 131 de enero de 1982. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/honduras.html>. Acesso em: 03 mar. 2002.

novidades são bastante pontuadas por alargar a mensagem normativa aos povos locais, considerados alijados dos processos constituintes anteriores. Tome-se o exemplo da Constituição do Equador de 1998:

La Asamblea Nacional Constituyente Expide La Presente Constitución Política De La República Del Ecuador. El Pueblo Del Ecuador Inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria; fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida republicana, proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, invoca la protección de Dios, y en ejercicio de su soberanía, establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.²⁷

O caso boliviano é ilustrado por seqüência que inicia na Constituição de 1967, as Reformas de 1994-95 e 2002-04. O texto não apresenta preâmbulo — salvo na Reforma de 1995 — mas merece ser cotejada a mudança da parte preliminar, em comparação. Assim, o texto de 1967 assim dispunha:

Artículo 1. – Forma de Estado y de Gobierno:

Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

Artículo 2. – Soberanía y Poderes del Estado:

La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imperceptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Artículo 3. – Religión oficial:

El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y ro-

²⁷ Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/porta/constituciones/pais.formato?pais=Ecuador&indice=constituciones>. Acesso em: 8 fev. 2007.

mana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordados y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede.

Artículo 4. – Limitación al pueblo y delito de sedición:

El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuye la soberanía del pueblo comete delito de sedición.²⁸

Depois, em 1994, o texto apresentou a seguinte redação:

Artículo 1. – Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos.

Artículo 2. – La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Artículo 3. – El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordados y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede.

Artículo 4. – 1. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley.

2. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.²⁹

Depois modificado em 2002:

ARTICULO 1º. – Clase de Estado y Forma de Gobierno

I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma

²⁸ Constitución de 1967. disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12050544240140495321435/p0000001.htm#I_3. Acesso em: 8. fev. 2007.

²⁹ Ibid.

democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia. ARTICULO 2º. – Soberanía La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo. Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa. Ejecutiva y judicial no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

ARTICULO 3º. – Libertad de Culto El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede.

ARTICULO 4º. – Principio de Representación I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum Constitucional, establecidos por esta Constitución y normados por Ley. II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.³⁰

E, finalmente, com o texto após 2005:

ARTICULO 1º. – Clase de Estado y Forma de Gobierno I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia.

ARTICULO 2º. – Soberanía La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo. Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

³⁰ Constitución Política de la República de Bolivia. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html#disprales>. Acesso em: 8. fev. 2007.

ARTICULO 3º. – Libertad de Culto El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede.

ARTICULO 4º. – Principio de Representación I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley. II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.³¹

Os casos de Equador e Bolívia são paradigmáticos pois, apesar da nova Constituição multiétnica de 1998 — Equador — e das várias reformas — Bolívia, os dois Estados vivem, no momento, processos constituintes.³²

No campo socialista, nos Estados que não seguiram a linha soviética, a Iugoslávia teve parte do território integrado a outros novos Estados soberanos (em episódio marcado pela brutalidade de guerra civil, conflito étnico e religioso). A República Popular da China adotou nova Constituição, em 1978, no ciclo de reformas que procurou dinamizar a estrutura econômica do país, continuando a ser classificada como um modelo constitucional próprio, diverso, tanto do antigo modelo soviético, como das Constituições do constitucionalismo social.

Tirante os modelos da China e certos Estados que ainda adotam o modelo do constitucionalismo social-econômico autoritário, pode-se afirmar a hegemonia e a supremacia do modelo constitucional social democrático? Seria esta a conclusão da observação do universo de Estados organizados do mundo? A resposta deve ser ponderada sob vários aspectos.

É de se notar que, na década de setenta, apontava-se para o ocaso do modelo de Estado ativo na economia e produção de bens sociais no sistema capitalista. De maneira incisiva foram sentidas crises econômicas e de organização política: a matriz energética do petróleo foi abalada, houve a reordenação dos sistemas financeiros internacionais, insuficiência das po-

³¹ Ibid.

³² Ver: RIVAS, G.V. Asamblea Constituyente: Historia de las Constituciones de Bolivia. Disponível em: <http://www.laconstituyente.org/?q=node/53>. Acesso em: 8. fev. 2007.

líticas fiscais, altas inflacionárias e crise da hegemonia dos Estados Unidos da América (derrota do Vietnã e escalada armamentista e expansionista soviética).³³

A bem de contextualizarmos esses eventos, todos ocorreram na década de setenta. O descrédito e as críticas ao Estado do constitucionalismo social, todavia, geraram três efeitos paradoxais na década que se seguiu, os anos oitenta:

i) A grande ruptura econômica deu-se no sistema do socialismo real. A ineficiência produtiva, a ausência de liberdade criativa e valorizadora de empreendimentos individuais, aliados à política econômica desastrosa de endividamento externo, levou ao colapso o sistema econômico do socialismo real. O triunfo aparente da URSS nos anos setenta, no campo militar e no expansionismo de seus satélites, desfez-se rapidamente com a nova escalada armamentista patrocinada pelo novo governo republicano nos EUA (1980-1988) e o colapso na invasão do Afeganistão. Especaram ainda incompatibilidades de valores e cultura, minando as bases constitucionais de alguns Estados, como foi o caso da rebelião silenciosa dos católicos poloneses.³⁴

ii) Os Estados econômicos-sociais autoritários enfrentaram dificuldades com a reordenação do sistema financeiro mundial. A política monetária estadunidense, adotada a partir de 1979, trouxe sério desarranjo aos mutuários públicos, gerando o evento que ficou conhecido como a crise da dívida dos anos oitenta. A crise de solvabilidade afetou, como exemplo ilustrativo, as ditaduras da América Latina, acelerando a democratização desses países.³⁵

iii) Floresceram os pensamentos, levados à ação política e condução do Estado pelos governos eleitos nos final dos anos setenta e início dos anos oitenta, antinômicos ao Estado do constitucionalismo social. Os ataques diretos ao Estado social centravam-se em seu gigantismo na produção de bens de consumo social, na sua insolvabilidade estrutural (gerada por política fiscal ruinosa) e no seu ativismo econômico que frustrava as expectativas produtivas e iniciativas individuais.³⁶

O plano de política econômica adotado nos anos oitenta e com se-

³³ O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. P. 19-23.

³⁴ HOBBSBAWN, E. **A era do capital**. 5. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

³⁵ FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997. P. 139-150.

³⁶ HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5. Ed. Rio de Janeiro: IL, 1990. P. 86-108. JOUVENEL, B. de. **A ética da redistribuição**. Porto Alegre: Ortiz, Instituto Liberal, 1996. Passim. PRZEWORSKY. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. P. 26-43.

qüência na década de noventa, fortemente influenciado pelos projetos descritos no item (iii) acima, procura direcionar-se da seguinte forma:

- i) rigor na estabilidade monetária colocando a política monetária como o centro de programação da política econômica;
- ii) equalização tributária com a redução da progressividade de alguns tributos;
- iii) redução da presença estatal nas atividades econômicas com alienação de empresas estatais e entrega a delegados privados de atividades econômicas estatais;
- iv) alteração nos Direitos sociais procurando aumentar a dinâmica do mercado de trabalho e incentivar a capacidade laboral e livre iniciativa.

Como é perceptível, algumas diretrizes de política econômica adotadas são incompatíveis com o plano normativo do Estado constitucional social. Bem de ver que repete-se a situação descrita no interlúdio dos anos vinte e trinta, quando a ineficácia normativa das Constituições adveio da antinomia com a política econômica adotada naquele quadrante histórico. Há todavia um diferencial entre aquele período e o que se vive nos anos oitenta e noventa: nos anos vinte e trinta, ainda estavam sendo assentadas as bases do Estado social; nos anos oitenta e noventa trata-se de reforma das estruturas já sedimentadas do Estado social.

