

O PIONEIRISMO DA CONSTITUIÇÃO DO MÉXICO DE 1917*

Paulo Bonavides**

O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: DA DOCTRINA AO DIREITO

O constitucionalismo social tem uma trajetória que vai da doutrina ao texto legislativo, da idéia ao fato, da utopia à realidade, do abstrato ao concreto. De modo habitual, ele se acha impregnado de valores ou princípios que lhe fazem historicamente a legitimidade.

Em verdade, a esfera teórica em que se desenvolveu a base de tal constitucionalismo é aquela onde prepondera o pensamento de igualdade vinculado a uma noção de justiça. Nessa base se combinam elementos doutrinários, ideológicos e utópicos cujas raízes ou nascentes remontam a pensadores da estatura de Platão e Rousseau, de Aristóteles e Althusius, de Tomás Morus e Saint-Simon, de Santo Tomás de Aquino e Proudhon, de Carlos Marx e Haroldo Laski.

Já a esfera pragmática, por sua vez, começa a desenhar-se na modernidade com a Constituição francesa de 1793 que, em certa maneira, radicalizou a Revolução pelo tenaz empenho de seus constituintes em fazer a igualdade subir a escada das instituições até alcançar degrau tão alto quanto o da liberdade.

* Na ocasião em que se celebra o centenário da Constituição do México de 1917, pioneira do constitucionalismo social no mundo, dedicamos este artigo *in memoriam* a Jorge Carpizo, autor de uma obra clássica sobre a matéria.

** Professor Emérito da Universidade Federal do Ceará, Doutor *honoris causa* das Universidades de Lisboa, Buenos Aires, Federal do Rio de Janeiro e Inca Garcilaso de la Vega (Lima, Peru), Professor Distinguido da Universidade de San Marcos (Lima, Peru) e Membro do Comitê de Iniciativa que fundou a Associação Internacional de Direito Constitucional (Belgrado).

Mas o constitucionalismo social, subjacente àquele estatuto revolucionário, e que tem ali a certidão de sua estréia no campo da positividade, só toma em verdade compleição definida e concreta, vazada no espírito, na consciência e na vocação da contemporaneidade, a partir da promulgação da Carta Política do México, de 1917.

Com efeito, o tratamento normativo da matéria social fulge precursoramente no texto mexicano, a saber, em seus artigos 3, 4, 5, 25 a 28 e 123, os quais, a nosso ver, têm um teor qualitativo e quantitativo cujo alcance sobre-excede o da Constituição de Weimar promulgada em 1919, dois anos depois.

QUERÉTARO E NÃO WEIMAR!

O constitucionalismo social portanto se implanta no México dois anos antes de vingar na Europa com a célebre Constituição de Weimar, que irradiou da Alemanha largo e imediato influxo sobre as Constituições promulgadas entre as duas grandes Guerras Mundiais de 1914 e 1939.

Mas foi o México – esta é a grande verdade histórica – o berço desse constitucionalismo social, cujo primeiro momento de institucionalização em termos formais ocorreu com a Carta de 1917.¹

¹ A inovação revolucionária e a relevância histórica dos constituintes de Querétaro foram sintetizadas por Hector Fix-Zamudio e Salvador Valencia Carmona nos termos subsequentes:

“Concluyó el periodo único de sesiones el 21 de enero de 1917 y se promulgó la Constitución el 5 de febrero del mismo año, fecha en que se entregó a los mexicanos la primera carta social cuyo contenido revolucionó también el derecho constitucional de la época, en cuando dejó de ser un documento meramente político, para transformarse también en uno de carácter eminentemente social (Hector Fix-Zamudio/ Salvador Valencia Carmona, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Cuarta Edición, Editorial Porrúa/ UNAM, México, 2005, págs. 93/94).

De igual importância as conclusões irrefutáveis de Jorge Carpizo acerca do contributo mexicano ao advento do constitucionalismo social em sua concretização normativa:

“La fuente de nuestra actual Carta Magna es el movimiento social mexicano del siglo XX, donde las armas victoriosas impusieron un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de este movimiento social brotó nuestra Norma Fundamental, primera constitución que al epíteto de política agregó el de social, y se proyectó a la humanidad. El águila del Anáhuac extendió sus alas y su sombra cubrió cinco continentes”.

Demais disso, esse movimento social não foi obra de improvisação. Diz Carpizo:

“Se ha dicho, y con razón, que en nuestra historia hay un hilo conductor. El pensamiento

social mexicano no se improvisó en la segunda década de este siglo; fue el resultado de un pensamiento cronológicamente viejo, pero nuevo y vivo en la realización”

Em suma, remata o insigne constitucionalista sobre a presença primordial do México na abertura da era social nas Constituições:

“La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.

Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica. El movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar” (Jorge Carpizo, “La Constitución Mexicana de 1917”, Edición conmemorativa de la Constitución de 1917, UNAM, Coordinación de Humanidades, págs. 15, 13).

Gamas Torruco, jurista mexicano, también se refiere a primazia de seu país relativa ao constitucionalismo social:

“En México brotó la primera revolución social del siglo XX que culminó en la expedición de la Constitución de 1917. En ella aparecen, por la primera vez, en los textos constitucionales, principios de nacionalismo económico, defensa de los recursos naturales, definición del papel intervencionista del Estado y estableciendo derechos en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos, obreros y campesinos, así como principios básicos de protección social.” (José Gamas Torruco, Derecho Constitucional Mexicano, UNAM, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 72).

Por derradeiro, dois eminentes constitucionalistas brasileiros, Afonso Arinos de Melo Franco e Fábio Comparato, também se manifestaram sobre a anterioridade mexicana na formulação normativa do constitucionalismo social.

Escreveu Afonso Arinos:

“Não tendo sido aplicadas as disposições avançadas da Constituição de 1857, e permanecendo no México a exploração da massa camponesa pela oligarquia dos proprietários, iniciou-se em 1910, o grande ciclo revolucionário, que terminou com a promulgação da Constituição de 1817, que é no capítulo da ordem social, verdadeiramente pioneira.

Além da disposição vigorosa da Declaração de Direitos, referente aos direitos sociais, a Constituição mexicana de 1º março de 1817, data simbólica, inseriu pela primeira vez um título (sexto) dedicado exclusivamente ao trabalho e à previdência social. É importante consignar que essa Constituição é anterior à vitória da revolução socialista na Rússia e, também, ao Tratado de Versalhes, que introduziu o famoso capítulo sobre os direitos sociais e criou a Organização Internacional do Trabalho.

A partir da Constituição do México e da Segunda Guerra Mundial, difundiu-se pelas Constituições escritas a inclusão de dispositivos que reconheçam os direitos sociais como integrantes dos direitos individuais”. (Afonso Arinos de Melo Franco, “Direito Constitucional, Teoria da Constituição, as Constituições do Brasil”, Forense, Rio de Janeiro, 1976, pág. 48).

Fábio Comparato assim se expressou:

“A Carta Política mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (art. 5º e 123). A importância dessa precedente histórico deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se afirmar após a Grande Guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o “longo século XIX”; e nos Estados Unidos, a extensão dos direitos humanos

Título esse de universal reconhecimento que se lhe deve; uma primazia em que Hugo Preuss, o pai da Constituição de Weimar, não pode tomar o lugar dos constituintes de Querétaro.

Nem aos alemães nem aos soviéticos da antiga URSS coube, portanto, dar esse primeiro passo, deveras significativo, tão injustamente deslembrado.

Talvez em virtude da repercussão privilegiada que cedo alcançou em toda a Europa a Carta que fez a Alemanha dar a reviravolta política da queda da monarquia e a seguir instaurar sua primeira república.

Na pesquisa que fizemos de autores alemães, notadamente aqueles que se ocuparam da Constituição de Weimar e do seu fracasso republicano, democrático e federativo, não se nos deparou nenhuma menção da precedência mexicana pertinente ao constitucionalismo social.

A grosseira omissão oculta assim um fato histórico, de dimensão tamanha que urge reavivar na memória contemporânea porque é sobremodo honroso para a história constitucional do México.

Com efeito, os clássicos do constitucionalismo do século passado que nos foi possível consultar – e foram tantos! – quer os da república de Weimar, quer os da república de Bonn, deploravelmente caíram no erro crasso de omitir a anterioridade mexicana tocante à introdução do constitucionalismo social nas Leis Fundamentais.

Afigura-se-nos tão grave omissão uma ofensa à história, à justiça, à verdade; ofensa perpetrada também na Europa por constitucionalistas de renome.

O erro deplorável de aludir à primogenitura alemã ainda persistia, em 1979, expressa por Bleckmann sessenta e dois anos depois de promulgada a Carta dos constituintes de Querétaro!

Leia-se abaixo o texto desse jurista:

A Constituição de Weimar trouxe ao mesmo tempo uma novidade que deveria, por consequência, ter forte influência no mundo, a saber, a das novas ideias sociais estampadas na Constituição, a qual *pela primeira vez* recepciona-

ao campo socioeconômico ainda é largamente contestada. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana (...). (Fábio Comparato, “A formação histórica dos Direitos Humanos”, 3ª Edição, Saraiva, São Paulo, 2003, pág. 184)

nava os princípios da ordem econômica, da vida social e dos direitos sociais fundamentais.²

Em seguida, enumera Bleckmann artigos pertinentes à suposta ação constituinte antecipadora promovida pela assembleia de Weimar.

Contudo, o artigo de Wilhem Mürkens no “Jahrbuch” de Koellreutter e Triepel, como veremos a seguir, é, em si mesmo, a refutação tácita cabal do lapso de Bleckmann.

A CONTRIBUIÇÃO ALEMÃ À HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO MÉXICO

A Alemanha não foi de todo indiferente e silenciosa em relação ao constitucionalismo mexicano.

Com efeito, houve um constitucionalista da República de Weimar, Wilhelm Mürkens, “Gerichtsreferendar” em Colônia, que escreveu um longo e denso ensaio sobre a Constituição mexicana de 1917, intitulado “Direito Constitucional dos Estados Unidos do México” (“Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Mexico”).

Apareceu o artigo em 1929 no volume 17 do “Anuário do Direito Público da Atualidade” (“Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart”), publicação editada por Otto Koellreutter com a cooperação do célebre internacionalista Heinrich Triepel, sendo sem dúvida uma das mais úteis fontes de consulta e estudo do direito público na Alemanha da segunda década do século XX.

O conteúdo do trabalho compreende duas partes distintas.

A primeira parte se intitula “Panorama da história do direito constitucional mexicano” (“Überblick der Geschichte des mexikanischen Verfassungsrecht”) e a segunda “O direito constitucional vigente nos Estados Unidos do México” (“Das geltende Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Mexiko”).

² “Die Weimarer Reichsverfassung brachte aber gleichzeitig eine Neuerung, welche die weitere Entwicklung in der Welt stark beeinflussen sollte: Aufgrund der neuen sozialen Ideen würden nämlich in diese Verfassung zum erstenmal Grundsätze für die Gestaltung des Wirtschafts – und Soziallebens, soziale Grundrechte, aufgenommen” (Albert Bleckmann, *Allgemeine Grundrechtslehre*, Carl Heymanns Verlag Köln-Berlin, págs. 3/4).

Na primeira o Autor apresenta uma visão panorâmica da história do direito constitucional mexicano, constante de cinco capítulos.

O primeiro capítulo versa a origem do Estado mexicano no período da Regência (“Regentschaft”) e do Império (“Kaiserreich”).

O segundo relata a fundação da República Federativa do México pela Constituição de 4 de outubro de 1824.

O terceiro trata da história constitucional mexicana de 1824 até 1857.

O quarto se ocupa do México sob a Constituição vigente.

Em anexo Wilhelm Mürkens insere na íntegra o texto da Constituição mexicana de 1917.

Foi essa a única análise pormenorizada que se nos deparou de publicistas alemães da república de Weimar acerca do constitucionalismo mexicano desde as suas bases e origens mais remotas até ao pioneirismo de 1917.

A exposição histórica e jurídica de Mürkens representa, por conseguinte, uma exceção à ausência alemã corroborada já por ele mesmo em sua bibliografia, da qual constam unicamente dois estudos em idioma alemão, os quais, todavia, não se vinculam diretamente ao constitucionalismo mexicano: um de Gunther, denominado “Manual do México” (Handbuch von Mexico, Leipzig, 1912) e outro de Garcia Calderon, sob o título “As Democracias Latinas da América” (Die lateinischen Demokratien Americas, Leipzig, 1913), ambas, como se vê, anteriores à promulgação da Carta Magna de 1917.

O quadro traçado por Mürkens parece-nos correto e poderia servir, se houvesse aqui espaço para tanto, a uma reflexão complementar comparativa das similitudes e vicissitudes por que o México de Querétaro e a Alemanha de Weimar passaram, debaixo da tormenta revolucionária e ideológica que gerou o constitucionalismo social. Esse constitucionalismo alcança, de último, no século XXI sua melhor fase de universalidade, concretização e normatividade tocante à competência dos poderes e à consagração efetiva dos direitos fundamentais, sob o pálio da democracia, da justiça e da liberdade.

A REVOLUÇÃO MEXICANA VISTA POR UM CONSTITUCIONALISTA DA REPÚBLICA DE WEIMAR

Em seu comentário à Constituição de 1917 ressalta Mürkens que ela preencheu as postulações liberais e sociais da Revolução deflagrada em 1910.

Observa que as exigências revolucionárias foram pronta e completamente atendidas (“Die revolutionären Forderungen wurden voll und ganz erfüllt”)³.

Demais disso, referindo-se ao art. 27 da Constituição, disse que o superpoder do capital estrangeiro foi na essência removido, a reeleição presidencial vedada, a desapropriação e a distribuição da terra permitida em larga escala.

Criou-se, segundo ele, um direito do trabalho impregnado do espírito social, ou seja, “ein von sozialen Geiste getragenes Arbeitsrecht wurde geschaffen”⁴.

Reconhecia-se assim por via tácita naquele artigo 27 a prevalência histórica do México sobre a Alemanha, com respeito à introdução, pela vez primeira, da norma social nas Constituições inaugurando os direitos de segunda geração, como são conhecidos os direitos sociais na linguagem jurídica de nosso tempo.

Alude, em seguida, Mürkens ao ensaio de Bransh estampado nos Anais da Academia Americana de Ciência Política e Social (Volume LXXI, suplemento), em que ele compara as duas constituições mexicanas mais importantes para o tema aqui versado; a de 1857 e a de 1917.

A esta altura levanta o constitucionalista de Weimar uma indagação problemática de crítica constitucional: a de saber a profundidade e latitude da Revolução Mexicana; se ela deu continuidade à ordem jurídica estabelecida em 1857 ou gerou uma nova ordem estatal.

Em outras palavras, como literalmente o autor pôs a questão: se o Estado do México, debaixo da Constituição de 1917 era, do ângulo

³ Wilhelm Mürkens, “Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten Von Mexiko” in “Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart,” Band 17/1929, in Verbindung mit Viktor Bruns und Heinrich Triepel, Herausgegeben Von Otto Koellreuter, 1929, Tübingen, pág. 330.

⁴ Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 330.

jurídico o mesmo da Constituição de 1857 (“Die Frage, ob der Staat Mexiko unter der Verfassung von 1917 rechtlich derselbe ist wie der unter der Verfassung von 1857”)⁵.

A resposta de Mürkens veio porém categórica e negativa.

Disse que o velho Estado, aniquilado pela força fora substituído por outro, e, taxativo, assinalou também: “a Constituição de 1917 é filha da Revolução” (“Der alt Staat wurde mit Gewalt vernichtet und ein neuer an seine Stelle gesetzt, der seine Existenz der reinen nackten Tatsächlichkeit verdankte. Die Verfassung von 1917 ist das Kind der Revolution”)⁶.

Admitiu, enfim, concluindo a primeira parte de sua densa monografia sobre os eventos políticos e constitucionais da nação mexicana que houve uma ruptura ou cesura entre o velho e o novo império.

Aliás, uma das causas do fracasso da república de Weimar tem sido atribuída à forma como decorreu o processo revolucionário na Alemanha de Hugo Preuss e sua Constituição.

Não pôde ele criar a nova era constitucional desatando os laços com a classe em que imperava ainda um elo de consciência, de alma e memória com as instituições do passado imperial.

Essa classe, posto que colaborasse como colaborou para executar um projeto de renovação do regime sob a inspiração republicana e democrática, nunca recuou, senão temporariamente, por efeito imediato do abalo e do desastre da Primeira Grande Guerra Mundial, sem perder, porém, as esperanças de restaurar a hegemonia política da era bismarckiana.

A república de Weimar, em crise e convulsão, se transformou num campo de batalha política, econômica e social, onde o preconceito, o ressentimento e as incertezas do conflito ideológico faziam de todo instável o sistema e as instituições.

Em suma, os direitos sociais programados, que em Weimar reconciliavam constitucionalmente o trabalho e o capital, acabaram por malograr. E o desfecho daquela socialdemocracia se consumou em 1933 com a ditadura do nacional-socialismo.

⁵ Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 330.

⁶ Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 330.

OS PRÓDROMOS REVOLUCIONÁRIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1917

O constitucionalista alemão descreveu, e comentou também, numa admirável síntese, o que aconteceu no México de 1910 a 1917, a saber, durante o período compreendido entre o início da ação revolucionária que pôs abaixo a ditadura de Diaz e a promulgação em 1º de maio de 1917 da Constituição dos Estados Unidos do México, obra dos constituintes de Querétaro.

Assinala ele que em fins de 1910 o ditador já aos 82 anos de idade candidata-se pela sétima vez à presidência da república e algo nunca visto nos últimos 25 anos da história mexicana ocorre: um candidato de oposição se apresenta na pessoa de Francisco Madero (“Als sich hierbei Diaz, bereits 82 Jahre alt, zum siebten Male zur Wahl stellte, ereignete sich ein in den letzten 25 Jahren in Mexiko unmöglich gewordenes Schauspiel, man präsentierte erinen Gegenkandidaten in der Person von Francisco Madero”)⁷.

Mas Diaz manda prendê-lo para levar a efeito sua reeleição pelo método habitual, sem alternância de poder, palmilhando assim o caminho que conduziu à Revolução da qual resultou sua queda.

Citando James-Martin, autor da obra “The Republics of Latin-América” (pág. 344), o publicista weimariano refere que Madero lança o Programa da Revolução, consubstanciado em três pontos: “sufrágio autêntico, não-reeleição e redistribuição da terra” (“Effectual suffrage, no-reelection, redistribution of land”)⁸.

Em seguida, ainda sobre a queda de Diaz e o papel de Madero no movimento revolucionário, Wilhelm Mürkens estampa, doutro publicista americano, esta sentença conclusiva e sumária:

“Diaz não foi derrubado por Madero, mas por um sentimento público universal, que ele não criou nem representou” (“Diaz was not overthrown by Madero, but by a universal public sentiment, which Madero neither created nor represented”)⁹.

⁷ Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 329.

⁸ James-Martin, *apud* Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 329.

⁹ Wilson, *apud* Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 329.

Com efeito, a Revolução Mexicana leva Madero a uma presidência efêmera, em 6 de novembro de 1911. Houve então um período de instabilidade na sucessão presidencial da república, gerando uma crise que vai da posse de Victoriano Huerta em fevereiro de 1913 até ao advento do governo de Venustiano Carranza, que começou em outubro de 1915 e terminou em maio de 1920.

O jurista de Colônia e historiador constitucional do México prossegue em sua apresentação de fatos que antecederam o restabelecimento da normalidade republicana e constitucional no país, fazendo menção da agressiva intervenção dos Estados Unidos em 1914, sob o pretexto de proteger capitais investidos no “México revolucionário” (“Im Jahre 1914 geriet das revolutionäre Mexiko in krieglerische Verwicklungen mit der nordamerikanischen Union. Die der Revolution zugrunde liegende Tendenz der möglich Bereinigung des Landes vom ausländischen Kapital (...) zwang die Vereinigten Staaten von Northamerika zu einer aggressiven Intervention zum Schutz ihren gewaltigen in Mexiko investierten Kapitalien”)¹⁰.

Em razão disso, somente em 16 de outubro de 1915 os Estados Unidos reconheceram o governo de Carranza, mas tão somente como chefe de um governo de fato, isto é, “as head of the facto government” (“Unter dem 19.Okt.1915 wurde Carranza durch die Vereinigten Staaten ausdrücklich nur anerkannt, ‘as head of the facto government’”)¹¹.

MÜRKENS NÃO COMPAROU AS DUAS CONSTITUIÇÕES

Mürkens escreveu o sobredito comentário no “Jahrbuch” de Koellreutter e Triepel em 1929 no auge portanto da efervescência ideológica que atravessou a República de Weimar desde as suas nascentes, após a catástrofe da Primeira Grande Guerra Mundial e as estipulações do Tratado de Versalhes, altamente lesivas ao soerguimento da Alemanha.

¹⁰ Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 329.

¹¹ James-Martin, The Republics of Latin-America, pág. 345 *apud* Wilhelm Mürkens, “Jahrbuch”, ob. cit. pág. 330.

O país, de economia arruinada e dilacerada por problemas da política interna e externa, vivia portanto um quadro de instabilidade de tamanhas proporções cujo epílogo se deu com a queda da república constitucional de Hugo Preuss e o terremoto institucional, por vias aparentemente legais, provocado pela ascensão de Adolfo Hitler ao poder.

A partir daí, com a ditadura nacional-socialista o mundo foi conflagrado e ensanguentado pela segunda vez no século XX.

É de assinalar portanto que em nossa leitura dos comentários e das análises constitucionais da história mexicana, da sua formação e evolução, não se nos deparou nenhuma observação comparativa do que aconteceu no México e na Alemanha, ambas açoitadas das turbulências de substrato político, ideológico e econômico dum processo revolucionário, gerador de sacrifício e sofrimentos.

Na Germânia prostrada, a crise do constitucionalismo social só veio a termo com a Lei Fundamental de Bonn, gerada por influxo democrático após o colapso do nacional-socialismo, precedido este da dissolução da república de Weimar.

No México, o mesmo constitucionalismo social passou também por vicissitudes revolucionárias de um lento processo, que começa nas lutas políticas mais relevantes inauguradas desde o fim da era ditatorial de Porfirio Diaz, das quais temos aquele relato abreviado mas, a nosso ver, razoavelmente aceitável e elucidativo, dos acontecimentos mais importantes, de transformação política e ação revolucionária, que antecederam a estabilidade duma Constituição, a qual, para admiração do mundo, é agora celebrada e festejada nos cem anos de sua promulgação.

As analogias constantes das omissões de Mürkens poderão, contudo, ser inferidas facilmente do traslado que levamos a efeito do lugar de seu texto onde consta a síntese descritiva do que aconteceu no México revolucionário de 1910, a saber, o ocaso da velha ordem com a deposição de Diaz e a sequência de acontecimentos do presidencialismo mexicano que redundaram na Constituinte de Querétaro e na Constituição de 1917.

