

A CONSTITUIÇÃO MEXICANA DE 1917

DO ESTADO LIBERAL À PROTEÇÃO SOCIAL

Otávio Morato de Andrade¹

Resumo: A Carta Mexicana de 1917 foi pioneira ao atribuir status constitucional aos direitos sociais e econômicos, influenciando outros textos constitucionais ao redor do mundo e produzindo transformações inéditas nas relações de trabalho. Este artigo faz uma síntese do contexto histórico que antecedeu a promulgação desta Constituição para, depois, apontar as principais inovações em seu conteúdo. Por fim, discute-se como esta e outras constituições sociais impactaram nas relações entre Estado e indivíduo, contribuindo para a proteção do trabalho e para a valorização do direito como propriedade social.

Palavras-chave: Constituição Mexicana. Estado social. Relações de trabalho. Constitucionalismo social.

THE MEXICAN CONSTITUTION OF 1917: FROM LIBERAL STATE TO SOCIAL PROTECTION

Abstract: The 1917 Mexican Charter was a pioneer in assigning constitutional status to social and economic rights, influencing other constitutional texts around the world and producing unprecedented transformations in labor relations. This article summarizes the historical context that preceded the promulgation of this Constitution, and then points out the main innovations in its content. Finally, it discusses how this and other social constitutions impact-

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestrando em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais, Pós-graduado em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

E-mail: otaviomorato@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0541-7353>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/5811976298311056>

ed on the relationship between the State and the individual, contributing to the protection of work and the valorization of law as a social property.

Keywords: Mexican Constitution. Welfare state. Work relationships. Social constitutionalism.

Introdução

A Constituição Mexicana de 1917 é um marco jurídico e social. Para além da sedimentação de um amplo leque de garantias fundamentais do indivíduo, esta Carta inovou ao consignar direitos sociais e normas programáticas, lançando as bases do Estado assistencialista.

Esta nova gama de direitos representa a coroação do ideário político que permeou a Revolução Mexicana, na qual setores populares confrontaram os grandes centros de poder então existentes: a Igreja Católica, os grandes latifundiários e o capitalismo exacerbado.

Se por um lado a consolidação dos chamados direitos sociais é reflexo das profundas transformações da sociedade mexicana no alvorecer do século XX, por outro, sua promulgação será um divisor de águas na história do México, vindo a influenciar, daí em diante, as relações de trabalho, os vínculos religiosos, o panorama político e a vida cultural da nação.

Para além da materialização de um ideário local, a Carta de 1917 repercutiu no horizonte jurídico global, inspirando, junto com a Constituição de Weimar de 1919, outros textos constitucionais por todo o mundo, incluindo a Lei Maior brasileira de 1934.

Essa nova perspectiva principiológica culmina, como veremos, no chamado “Constitucionalismo Social”, fenômeno de positividade de garantias e diretrizes programáticas pautadas na igualdade e solidariedade, pilares do Estado de bem-estar.

Este artigo fará uma breve contextualização histórica do cenário político e social vivenciado no México antes da promulgação desta Carta. Como veremos adiante, décadas de autoritarismo e distensão social levaram o país à uma sangrenta Revolução que se iniciou em 1910 e se estendeu por vários anos. O processo alçou lideranças não-tradicionais ao poder, outorgando-se em 1917 uma Constituição anticlerical, nacionalista e liberal.

Em seguida, serão registradas as inovações jurídicas mais relevantes trazidas no plano constitucional, sobretudo os direitos e garantias trabalhistas emergentes, incluindo-se o direito de greve, o salário mínimo, a jornada de oito horas e o direito de associação sindical. Ao longo do tempo, esses novos institutos foram responsáveis por modular políticas de bem estar social e reconfigurar as proteções sociais em âmbito mundial.

Por fim, tendo como pano de fundo os estudos do sociólogo Robert Castel, será examinada a importância das proteções sociais, verificando-se de que forma a presença mais ativa do Estado poderia frear o desmoronamento da sociedade salarial. A conclusão é no sentido de que o Direito pode viabilizar o processo de desmercantilização do trabalho, evitando-se a flexibilização excessiva, a precarização e a desagregação da própria ordem social.

1 Contexto histórico

1.1 O México pós-independência

Após intensa turbulência política e social, que incluiu conflitos armados que mataram entre 250.000 e 500.000 pessoas (SCHEI-

NA, 2003, p. 84), a guerra de independência do México teve fim em 1821. Em 1836, depois de tentativas frustradas de reconquista, a Espanha finalmente reconheceu, em caráter oficial, a autonomia da ex-colônia. Consumada a independência, o país passa a sofrer décadas de instabilidade política e econômica.

Em 1856, os liberais dominam a cena política sob a presidência de Ignacio Comonfort, que institui uma legislação controversa: a Lei Lerdo², determinando o confisco de terras da Igreja Católica e de propriedades indígenas. A ideia do texto legal era estimular o mercado imobiliário e gerar receita através da tributação sobre as vendas de terrenos. No entanto, como os pobres não dispunham de fundos para comprar propriedades, elas acabaram nas mãos de latifundiários mexicanos e investidores estrangeiros, acentuando a concentração agrária (MORENO & VENERO, 1997).

Com o tempo, indígenas e camponeses perderam suas terras para a nova classe ruralista. A “Lei Lerdo” acabou por produzir, portanto, uma nova divisão social, criando uma classe composta de pequenos, médios e grandes proprietários rurais, ao passo que a massa de camponeses sem-terra foi gradativamente empurrada à pobreza (POWELL, 1974).

² Dada a grande quantidade de imóveis mantidos pela Igreja Católica e por corporações civis, o governo decretou sua venda a indivíduos para promover o mercado e, ao mesmo tempo, obter renda dos impostos sobre vendas. A partir da sua promulgação, grupos religiosos e entidades civis foram proibidos de adquirir bens imóveis que não fossem estritamente necessários para o seu funcionamento. Como desdobramento da Lei Lerdo, muitas das propriedades caíram nas mãos de estrangeiros, dando origem a grandes latifúndios.

1.2 A ditadura de Porfirio Diaz

Neste contexto de desigualdade crescente, o militar Porfirio Diaz ascende ao poder em 1876, implantando um governo autoritário, oligárquico e vigorosamente capitalista. A expansão provocada por sua política econômica neoliberal agradou aos empresários e investidores, mas agravou a inflação e a disparidade social (BETHELL, 1989, p. 23).

Às custas de eleições fraudulentas e pseudo-alternâncias de poder, a ditadura Porfirista permaneceu no comando do México por mais de 30 anos, desencadeando grande insatisfação popular, notadamente entre os camponeses (UZUN, 2011). Décadas de domínio da direita liberal incrementaram vertiginosamente a desigualdade econômica no país. Massacradas pelo governo e exploradas pelo empresariado, as camadas populares – urbanas e rurais – passaram a clamar por um Estado mais democrático e igualitário.

À medida que Porfirio Diaz envelhece e continua presidente, uma parcela da população começa a pedir enfaticamente o fim da reeleição, o que levou à realização de um pleito eleitoral em 1910. Nesta conjuntura, surgirá um importante personagem na Revolução: o latifundiário do norte Francisco Madero, que desafia Porfirio na qualidade de candidato opositor. De acordo com Paulo Bonavides:

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. (BONAVIDES, 2017, p. 65)

A candidatura antagonica, sintonizada com as reivindicações pelo fim da reeleição, angariou amplo apoio no país. Contudo, após ser oficialmente declarado candidato por seu partido, Francisco Madero é preso sob a acusação de “*tentativa de rebelião e insultar as autoridades*”. Segundo o ilustre Professor Bonavides:

Diaz manda prender Madero 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 (BONAVIDES, 2017, p. 65)

Após escapar da prisão, Francisco Madero consegue evadir-se para os Estados Unidos, de onde promulga o “Plano San Luis”, clamando a população mexicana a se rebelar contra Porfirio Diaz no dia 20 de novembro de 1910, às 18 horas (GARCIADIEGO, 2005).

1.3 Revolução Maderista

O chamado de Madero foi respondido pelo povo, deflagrando-se a primeira etapa da Revolução Mexicana. Entre novembro de 1910 e maio de 1911, vários setores sociais se insurgirão contra o Porfiriato, através de protestos e guerrilhas – no campo e nas cidades.

Nesta fase, camadas populares aderiram às tropas rebeldes, que eram lideradas por dois grupos de guerrilheiros: o de Pascoal Orozco e Pancho Villa. No mesmo período, ao sul do país, Emiliano Zapata comandava tropas com o objetivo de promover a reforma agrária e eleições para presidente (KATZ, 1986). Estes e outros grupos populares, embora apresentassem reivindicações difusas, estavam, a princípio, unidos sob a liderança de Madero, em oposição à ditadura de Porfirio Diaz.

Após meses de batalhas contra as tropas governistas, Porfirio renuncia em 25 de maio de 1911. Dois dias depois, o ex-ditador busca o exílio na Europa. MURKENS (p. 329) citado por BONAVIDES (2017) assinala que “*Diaz não foi derrubado por Madero, mas por um sentimento público universal, que ele não criou nem representou*”.

1.4 Governo de Francisco Madero

Após a renúncia e fuga do ditador Porfirio Díaz, novas eleições ocorreram, em outubro de 1911, e Francisco Madero foi eleito com 98% dos votos (DEL TESTA, 2001). As intenções de Madero eram de mudanças políticas; ele era um ávido defensor da democracia, da alternância de poder e de reformas sociais que diminuíssem a desigualdade. Todavia, o seu tom moderado e conciliador não agradou às lideranças revolucionárias que o apoiaram, notadamente Emiliano Zapata e Pascual Orozco, que se recusam a desarmar seus homens, passando a exigir políticas imediatas de reforma agrária (CAMÍN & MEYER, 1993).

Para além da insatisfação popular com Madero, parte da elite política, principalmente aquela que foi deslocada do poder com a queda do Porfiriato, também não estava satisfeita com o Presidente recém-eleito. Isso levou à elaboração de um golpe contrarrevolucionário, capitaneado pelo general Victoriano Huerta.

1.5 Contrarrevolução do General Huerta

Este episódio, conhecido como “La decena trágica” (Dez Dias Trágicos) é caracterizado como um “golpe contrarrevolucio-

nário”, pois setores da elite e estrangeiros conspiraram para depor e assassinar o presidente democraticamente eleito. O general Huerta, poderoso militar mexicano, angariou o apoio do embaixador dos Estados Unidos no México, Henry Lane Wilson, de Félix Díaz (sobrinho de Porfirio Díaz) e de outros militares.

Após dias de combates entre facções legalistas e rebeldes na capital, Huerta fez com que Francisco Madero e seu vice-presidente José María Suárez fossem presos no Palácio Nacional, em 18 de fevereiro de 1913. Dois dias depois, Victoriano Huerta seria constituído presidente através de uma série de manobras ilícitas, que o levaram a ficar conhecido como “o usurpador” (KATZ, 1986). No dia 22 de fevereiro, mesmo após terem aceitado a renúncia e o exílio em Cuba, Madero e Suárez foram assassinados a mando de Huerta.

O regime contrarrevolucionário chegou ao poder com o apoio de grandes proprietários de terras, altos oficiais militares, clérigos e quase todos os governadores. Huerta permaneceu no poder de fevereiro de 1913 até julho de 1914. Porém, sua tentativa de pacificar o país fracassou. Após divergências com o Congresso, Huerta dissolveu a Câmara e passou a reunir poderes extraordinários, provocando a ira dos setores populares. O país voltou a se desestabilizar.

1.6 Revolução Constitucionalista e a queda de Huerta

A ascensão de Huerta ao poder também fez com que os antiporfiristas se revoltassem. Além dos líderes guerrilheiros, o rico proprietário de terras Venustiano Carranza, ex-ministro de Francisco Madero, formou o Exército Constitucionalista, que pretendia derrubar o presidente e restaurar a constituição liberal de 1857.

As guerras nos campos se intensificaram. Zapata, Poncho Villa e Álvaro Obregón passaram a impor derrotas decisivas ao Exército Federal. Zapata e seus correligionários afirmavam que, se Madero era ruim, Huerta era ainda pior, e que o novo governo era uma repetição da ditadura porfirista.

Estes exércitos revolucionários marcharam do Norte em direção à capital, levando à renúncia do presidente Huerta em 15 de julho de 1914. Comprometido com a causa constitucionalista, Venustiano Carranza assume o comando político e militar do país, ainda em meio a profundas divergências entre os próprios revolucionários.

1.7 Carranza convoca a Constituinte

Nos anos de 1914, 1915 e 1916, Carranza, com o apoio de Álvaro Obregón, repele as investidas militares de zapatistas, vielistas e outras guerrilhas populares. Embora inicialmente sua intenção fosse restaurar a Constituição de 1857, Carranza acabou por viabilizar uma nova constituição. Na sua visão, uma carta que contemplasse os agentes populares poderia afastar a instabilidade e pacificar o país.

(...) pero, al estudiar con toda atención estas reformas, se ha encontrado que si hay algunas que no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, em cambio hay otras que sí tienen que tocar forzosamente éste y aquélla, así como también que de no hacerse estas últimas reformas se correría seguramente el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuará siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país (...) (Decreto que convoca a un congreso constituyente. Venustiano Carranza, 1916).

Em dezembro de 1916 Carranza convoca a Assembleia Constituinte, e a nova Carta, como veremos no capítulo a seguir, é promulgada em 5 de fevereiro de 1917. Um dia depois, Carranza se elege para o mandato de 1917-1920.

Para muitos, o fim da Revolução Mexicana veio com a promulgação da Constituição. Alguns acadêmicos colocam o termo em 1920, com o fim do mandato de Carranza, e outros, 20 anos depois (NIGHT citado por JIMENEZ, 2013), devido ao tempo necessário para que as reformas fossem implementadas.

Os conflitos pelo poder no México persistiram, mas perderam força. Emiliano Zapata foi assassinado em abril de 1919 e, alguns anos mais tarde, em 1923, Pancho Villa também sofreria uma emboscada mortal. Gradualmente, a Constituição foi viabilizando a organização de um Estado mais forte e centralizado, e o México restaurou, aos poucos, sua estabilidade política.

Há controvérsias sobre o fim do processo revolucionário e sobre a efetividade e permanência de suas conquistas políticas. Não se pode negar, todavia, a importância da Constituição de 1917, que permanece em vigor até os dias atuais, sendo um paradigma jurídico e social na história contemporânea.

2 Uma carta revolucionária

2.1 O Congresso Constituinte

Em 15 de setembro de 1916 o decreto presidencial expedido por Venustiano Carranza convoca as eleições constituintes, dispondo que “cada Estado ou território” teria direito a nomear um deputado e

um suplente por cada 60.000 mil habitantes. No caso dos territórios com população menor inferior a este número, também se garantiu o direito de eleger um representante e seu eventual substituto (CARRANZA, 1916).

O decreto estabelecia que não poderiam ser eleitos aqueles que “*tenham ajudado com armas ou servindo em emprego público a governos ou facções hostis à causa constitucionalista*” (CARRANZA, 1916). Esta era uma forma de excluir os villistas e zapatistas, impedindo-os de participar do Congresso.

No entanto, esses grupos estavam identificados com demandas e anseios populares que já não podiam mais ser ignoradas, sob pena de gerar mais instabilidade social. Isso levou os deputados constituintes a adotar um constitucionalismo social, mesmo com a ausência de representantes dos grupos mais radicais.

Formado por 151 deputados de todos os estados e territórios federais do país, o Congresso Constituinte abriu suas sessões em 1º de dezembro de 1916 no Teatro Iturbide, na cidade de Santiago de Querétaro. Situada a duzentos quilômetros da Cidade do México, Querétaro havia sido transformada em 1916 em capital provisória da nação por Carranza, para evitar investidas de Zapata.

Várias forças políticas foram representadas: os carancistas ou “renovadores”, como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto e Félix F. Palavicini; os protagonistas ou “radicais”, como Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón e também aqueles que se consideravam ideologicamente independentes. (BALDERAS, 2014, pp. 163-164). Um dos constituintes de Querétaro – o último a morrer – Jesús Romero Flores, registrou que a assembleia era plu-

ral, reunindo representantes com profundo conhecimento dos problemas mexicanos:

(...) había generales, ex-ministros, jurisperitos, periodistas, literatos, historiadores, poetas, obreros de las fábricas, trabajadores de las minas, campesinos, maestros de escuela y hasta artistas de teatro. En el ramo de las profesiones todas estaban representadas: ingenieros, arquitectos, agrónomos, abogados, médicos, profesores, normalistas. No había un solo tema que podía debatirse en que no hubiere una persona capaz de dar sua opinión con plena conciencia profesional y absoluta honradez (FLORES, 1986, p. 26)

O congresso permaneceu em sessão durante o mês de janeiro e a nova Carta veio a ser promulgada em 5 de fevereiro de 1917, permanecendo em vigor no país desde então.

2.2 O conteúdo social da Carta de 1917 e a proteção ao trabalhador

A Carta de 1917 marca o reconhecimento, em âmbito constitucional, das aspirações e princípios que influenciaram a Revolução Mexicana. Em uma tentativa de pacificar o país, a nova Constituição traçou diretrizes inéditas para a atuação estatal em direção à proteção social, mormente em decorrência dos direitos e garantias que pressupõem prestações positivas por parte do Estado.

A forma de governo seguiu sendo republicana, representativa, democrata e federalista, mantendo-se a divisão tripartite entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. O sistema de eleições diretas foi ratificado, dando maior autonomia ao poder judiciário e mais soberania aos estados federados. O trauma político da ditadura porfirista também ensejou a proibição da reeleição presidencial, com

fixação do mandato em seis anos (art. 83), e a determinação do Estado-laico (art. 130).

O texto constitucional divide-se em duas grandes partes, conhecidas como “dogmática” e “orgânica”. Na parte “dogmática” (Título I, artigos 1º a 38), foram cristalizadas as garantias individuais e os direitos e liberdades sociais. Por sua vez, a parte “orgânica” abrange os Títulos II a IX (artigos 39 a 136), sendo dedicada à divisão dos poderes e à organização da estrutura estatal.

No primeiro Título, são dignos de destaque a proibição da escravidão (art. 2º), igualdade entre os sexos (art. 4º), liberdade de expressão e vedação à censura prévia (artigos 6º e 7º); liberdade de associação (art. 9º); proibição de juízo de exceção (art. 13); irretroatividade da lei penal (art. 14); devido processo legal (art. 14); garantias do acusado (art. 20); *non bis in idem* (art. 23) e liberdade religiosa (art. 24).

Ainda no Título I, devem-se realçar as seguintes previsões: proteção à família (art. 4º), direito à saúde pública (art. 4º, § 2º), direito à moradia digna, a ser assegurado pelo Estado (art. 4º, § 3º), proteção pública dos menores (art. 4º, § 4º) e a vedação à constituição de monopólios (art. 28).

Ao lado das garantias e proteções acima referidas, a Constituição Mexicana previu, também, direitos de segunda dimensão. Eles estão espalhados pela Carta, embora possam ser encontrados, com maior potência e objetividade, em duas das cláusulas mais importantes do texto constitucional: o artigo 27 e o artigo 123.

O artigo 27 é dedicado à maior das reivindicações revolucionárias: a questão agrária. Seu texto extenso, com vinte e cinco parágrafos e mais de duas mil palavras, assegura a soberania da nação

relativamente às terras e águas e prevê expressamente a possibilidade de desapropriação mediante indenização, a proteção da pequena propriedade e a função social da propriedade.

Ao lado da questão agrária, o artigo 123 (que compunha o Título Sexto: Del Trabajo e de Prevision Social) consagra, em sede constitucional, princípios de proteção ao trabalho. Para RABASA (2002, p. 100), foram introduzidas normas trabalhistas bastante avançadas para a época. A preocupação do legislador com o trabalho fica nítida já no caput do artigo:

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo (...) (CONSTITUIÇÃO MEXICANA, 1917).

Sobressaem-se, nesse dispositivo, as seguintes prescrições: direito ao emprego e obrigação do Estado de promover o trabalho (art. 123, “caput”); jornada de trabalho máxima de oito horas (I); jornada noturna de seis horas (II); proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de seis horas aos maiores de 14 e menores de 16 (III); um dia de descanso para cada 6 dias trabalhados (IV); direitos das gestantes (V); salário mínimo (VI); igualdade salarial para postos de mesma função, sem discriminação de gênero ou nacionalidade (VII); participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (IX); limite à quantidade de horas extras (XI); criação de um fundo nacional de habitação, a ser gerido pelo Governo Federal, pelos trabalhadores e pelos patrões (XII, § 1o); programas de capacitação ao trabalho (XIII); responsabilidade do

empregador por acidente de trabalho (XIV); direito à formação de sindicatos (XVI); direito de greve, reconhecido inclusive em favor dos patrões e em favor dos funcionários públicos (art. XVII); criação das juntas de conciliação, com representatividade equilibrada entre trabalhadores, patrões e Estado (XX); direito à indenização nas demissões sem justa causa (XXII) e reconhecimento da utilidade pública da Lei de Seguro Social, que compreenderá “*seguros por invalidez, por velhice, seguros de vida, de interrupção involuntária do trabalho, de enfermidades e acidentes de trabalho e qualquer outro seguro destinado à proteção e ao bem-estar dos trabalhadores (...)*” (XXIX) (PINHEIRO, 2016, p. 112).

Ao longo do texto constitucional, outras cláusulas valorizam e reverenciam expressamente o trabalho, como por exemplo: a determinação de justa retribuição à prestação do serviço e a imposição de limites aos contratos trabalhistas (art. 5º); a instituição do trabalho como base do sistema penal (art. 18) e a extinção das dívidas contraídas em razão do trabalho (art. 13 dos dispositivos transitórios).

É certo que a maioria dos conceitos protetivos insculpidos na Carta de 1917 não foi originalmente engendrada pelos deputados de Querétaro, uma vez que estas ideias já estavam penetrando em legislações e jurisprudências de alguns países, sobretudo através dos movimentos sociais. Todavia, não há dúvidas de que a Constituição Mexicana foi pioneira ao transformar estas proteções em diretrizes programáticas constitucionais, como esclarece o mestre Karl Loewenstein:

Como postulados expressamente formulados, os Direitos Fundamentais socioeconômicos não são absolutamente novos: alguns deles, como o direito ao trabalho, foram inscritos nas Constituições Francesas de 1793 e 1848. Mas foi apenas em nosso século, depois da primeira e, em maior

grau ainda, depois da segunda guerra mundial, que se converteram no equipamento-padrão do constitucionalismo. Foram proclamados pela primeira vez na Constituição Mexicana de 1917, que, com um salto, se poupou todo o caminho para realizá-los: todas as riquezas naturais foram nacionalizadas e o Estado assumiu completamente, pelo menos no papel, a responsabilidade social para garantir uma existência digna a cada um de seus cidadãos (LOEWENSTEIN, 1970, p. 401)

A Professora Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro reforça esta tese, frisando que, embora o advento de uma nova classe operária tenha expandido as demandas protetivas mundo afora, seu reconhecimento em sede constitucional pela Carta de 1917 é inédito:

Com efeito, as reivindicações concernentes à necessidade de se conferir especial proteção aos trabalhadores em geral (...) eram praticamente globais, ao menos em tema de mundo ocidental (...) O advento de uma nova classe operária, mais organizada em função de seus interesses, foi consequência de um processo de industrialização da produção que, em uma ou outra medida e em graus diversos de intensidade, atingiu a quase totalidade dos países europeus e americanos, o que fez com que reivindicações de direitos trabalhistas fossem uma constante na época. Sob tal aspecto, a Constituição Mexicana desempenhou papel de vital importância, pois não apenas reconheceu direitos, mas, também, conferiu-lhes estatura constitucional, tudo a significar a especial proteção de que seriam titulares. (PINHEIRO, 2006, p. 119)

Deve-se observar que embora vários direitos sociais tenham se materializado, a classe trabalhadora não foi o principal ator no processo revolucionário mexicano, pois, como visto anteriormente, a população mexicana que deu início ao movimento contrário ao ditador Porfirio Díaz era eminentemente composta por camponeses. Nesse sentido, Nestor de Buen citado por PINHEIRO (2006, p. 112) afirma que

A questão operária ainda não se fazia sentir em um país que apenas iniciava seu processo de industrialização. Por outro lado, a sensibilidade dos jovens generais e chefes revolucionários orientava-se no sentido da adoção de soluções enérgicas na ordem jurídica laboral (BUEN, 1977, p. 232)

Observa-se, portanto, que a Carta de Querétaro transcendeu as reivindicações revolucionárias, consolidando, além dos direitos e liberdades individuais clássicos, temas de índole social e trabalhistas. Nas palavras de Fábio Konder Comparato:

A Constituição mexicana estabeleceu, firmemente, o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito. Deslegitimou, com isso, as práticas de exploração mercantil do trabalho, e, portanto, da pessoa humana, cuja justificação se procurava fazer, abusivamente, sob a invocação da liberdade de contratar. (COMPARATO, 2007).

Esse novo enfoque principiológico, caracterizado por uma maior intervenção do Estado na economia e nas políticas públicas com vistas a valorizar princípios igualitários e estabelecer mecanismos efetivos de proteção social, tem sido chamado pela doutrina de “constitucionalismo social” (MORATO, 2019). Como bem esclarece o Professor Amauri Mascaro Nascimento:

Denomina-se constitucionalismo social o movimento que, considerando uma das principais funções do Estado a realização da Justiça Social, propõe a inclusão de direitos trabalhistas e sociais fundamentais nos textos das Constituições dos países (NASCIMENTO, 1997).

As constituições sociais têm a característica de delegar ao Estado metas programáticas, com o objetivo de resguardar os

direitos fundamentais e difundir outros princípios e valores jurídicos ali consolidados, como a função social da propriedade e a intervenção econômica.

Essas constituições estão na base do Estado Social de Direito, uma forma de governo em que o Estado protege e promove o bem-estar econômico e social dos cidadãos, pautando-se pela igualdade de oportunidades, distribuição equitativa da riqueza e responsabilidade estatal para entregar condições dignas de sobrevivência e horizontalidade a seus cidadãos. Arremata o Doutor José Joaquim Canotilho:

Contra a unidimensionalização individualista, egoísta e proprietária do liberalismo, contra a proletarização crescente das classes trabalhadoras, o movimento operário reclama justiça social e igualdade: segurança social, fim da “exploração do homem pelo homem”. Isto é hoje indiscutivelmente considerado como o primeiro e mais importante *background* histórico-social do moderno princípio da democracia econômica e social (CANOTILHO, 1993).

O Estado Social de Direito marcou um período em que os direitos vinculados ao trabalho foram desmercantilizados, fazendo com que o trabalho não fosse apenas a retribuição pontual de uma tarefa, mas que a ele fossem vinculados direitos, como veremos adiante.

3 A importância da articulação entre trabalho, direitos e proteção social e os perigos do desmantelamento desta estrutura

Em sua obra “As Metamorfoses da Questão Social - Uma crônica do salário”, Robert Castel retrata duas fases na condição do

assalariado na história contemporânea. Na primeira, que remonta às origens do capitalismo, o trabalhador proletário vivia sob a incerteza do amanhã, vendendo sua força e energia quando já estava dominado pela necessidade e seu trabalho braçal era o que lhe restava. Na segunda, a partir das últimas décadas do século XIX e na primeira metade de século XX, houve o processo de transformação do trabalho em emprego, com consolidação gradual de alguns direitos e garantias ao trabalhador.

Após o advento de legislações como a Constituição Mexicana (1917) e a Carta de Weimar (1919) e o estabelecimento do Estado social, as proteções trabalhistas se disseminaram, transformando a condição de assalariado na base do que se convencionou chamar de “sociedade salarial”. Para o sociólogo francês, o desenvolvimento industrial e a urbanização retiraram o caráter provisório e emergencial do salariado. O trabalhador passou a fruir não apenas da renda, mas também de uma identidade vinculada ao trabalho, bem como dos mecanismos de proteção inerentes a ele:

Poder-se-ia dizer que a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho, e não somente à propriedade, ao patrimônio. Porque, antes do estabelecimento dessa sociedade salarial ser protegido era ter bens; somente quando se era proprietário é que se estava garantido contra os principais riscos da existência social, que são a doença, o acidente, a velhice sem pecúlio. Ora se estando fora da propriedade, se está à mercê da assistência social. Essa era, justamente, a situação da maioria dos trabalhadores que viviam de seu trabalho e que, quando não podiam mais trabalhar, viviam um drama. (CASTEL, 1996, p. 243-244).

O processo de dignificação do salariado, prossegue Castel, exercerá grande influência sobre a sociedade moderna. É a transformação do trabalho em emprego: emprego protegido ou emprego

com status. Por conseguinte, aristocratas e burgueses passaram a injeitar seus benefícios e tanto empresários como rentistas acabaram por colocar seus filhos no mercado dos salarizados, onde surgiam posições capazes de oferecer altos proventos, prestígio e poder.

É justamente desta situação do trabalho sem proteção que nasceu o novo status do trabalho na sociedade salarial. Pode-se dizer, efetivamente, que esse tipo de proteção, de regulação, ou seja, direito do trabalho, seguridade social, foi, inicialmente, ligada ao salariado (...) (CASTEL, 1996, p. 244).

O Estado de bem-estar passou a promover meios de preservar o trabalhador, de maneira que “o assalariado passou do mais completo descrédito ao status de principal fonte de renda e prevenções”. Combinando políticas de investimento e de consumo, mecanismos de distribuição de renda e ações assistencialistas, o Estado social logrou êxito ao incorporar e consolidar várias cláusulas protetivas.

Se por um lado a sociedade salarial não foi capaz de exterminar o conflito, a exploração e a desigualdade, por outro ela ajudou a preservar um mínimo de garantia e direitos, através dos quais passou-se a vislumbrar o progresso da social-democracia:

Era essa a crença no progresso social, uma espécie de ideal social-democrata de que haveria possibilidade de uma queda progressiva das desigualdades e ampliação das vantagens da justiça social (CASTEL, 1996, p. 246).

Todavia, o Welfare State começa a entrar em declínio, em grande medida por não resistir aos interesses do poderoso capitalismo em ascensão, que passou a exigir uma “ingerência” Estatal cada vez menor, a fim de que as demandas do livre-mercado pudessem se expressar livremente. A partir dos anos 80, o Estado de bem-estar

social entra em colapso, ao que se segue a liberalização do mercado, a flexibilização do trabalho e desproteção social.

Comandada pelas novas exigências tecnológicas da evolução do capitalismo moderno, a precarização do trabalho passou a ser um problema central, haja vista a crescente desproteção social e na vulnerabilidade de massas. Na visão da Doutora Cristina Filgueiras:

Não há dúvidas quanto ao desmantelamento do Estado Social, mundialmente implementado ao longo da última década. As leis sociais são vistas como obstáculos à competitividade e à flexibilização do mercado de trabalho. Em seu lugar, propõe-se, segundo a maior ou menor presença das forças neoliberais, o Estado mínimo, o corte no gasto social, o ajuste das políticas e a privatização. Esta última, no campo social, significa transferir aos setores privados lucrativos e não-lucrativos (o chamado terceiro setor) o papel primordial no campo da proteção social (FILGUEIRAS, 1996, p. 4).

Desde o início dos anos 80, em países desenvolvidos, décadas de bem-estar estão sendo colocadas em questão, devido ao reaparecimento da pobreza em grande escala e à acentuação da fratura entre os que estão “dentro” e os que estão “fora” da produção, do consumo e da participação política. É o fim das energias utópicas, da sociedade do trabalho e de sua forma integradora (HABERMAS citado por FILGUEIRAS, 1987).

Ao tratar deste processo de desmontagem, descrito como “a nova questão social”, Castel demonstra grande preocupação com o desmantelamento do sistema de proteções e garantias à ordem do trabalho, cujo desequilíbrio é capaz de desestabilizar todo o tecido social. O estudioso aponta que a sociedade salarial vem sendo alvo de processos de flexibilização que visam mitigar o preço da força de trabalho, ao passo que buscam maximizar sua eficácia produtiva.

De fato, é possível se observar atualmente no mundo jurídico, um processo de desestabilização dos direitos e instituições trabalhistas e de erosão das suas garantias e proteções, gerando incerteza e risco não apenas ao trabalhador, mas à coesão social, posto que a ordem do trabalho repercute nos diferentes atores da sociedade. A Doutora Maria Aparecida da Cruz Bridi registra os contornos de informalidade e desproteção no perfil das novas admissões:

As políticas econômicas e industriais adotadas pelos governos neoliberais tiveram como resultado, não apenas o crescimento dos níveis de desemprego para o conjunto da indústria e dos serviços, mas ainda provocaram uma precarização das condições de trabalho, como analisado no capítulo seis, isto é, a deterioração do perfil do emprego e a redução dos empregos de qualidade. Esses, com contratos formais e diretos foram reduzidos, na proporção em que as empresas adotaram a subcontratação e a terceirização como estratégia para redução de custos. Cresceram, assim, os contratos por tempo determinado ou parcial e a informalidade no trabalho (BRIDI, 2005, p. 20).

Esse processo de precarização do trabalho atinge de forma desigual as diferentes categorias sociais, afetando ostensivamente as camadas menos qualificadas, enquanto aquelas que possuem melhor formação conseguem mobilizar recursos para sobressair-se no mercado competitivo. Assim, a classe efetivamente “proletária” estará mais vulnerável à precarização, sobretudo quando os coletivos protetores estão enfraquecidos ou com baixa aderência.

Ante a esse cenário de nefasta erosão de direitos e desproteção social, Castel tenta prever quatro cenários para o futuro do trabalho, a saber: 1) a continuidade da ruptura entre trabalho e proteção, culminando na mercantilização absoluta do trabalho; 2) uma tentativa de controle da degradação salarial, através de políticas sociais; 3) alternativas ao suporte salarial clássico, como iniciativas de eco-

nomias não-mercantis, novas atividades e fontes de emprego, economias solidárias, etc; 4) por fim, a hipótese de desaparecimento do trabalho, através da tecnologia e de uma grande revolução cultural.

No plano teórico, Castel não descarta por completo a possibilidade de desaparecimento do trabalho. Todavia, por não enxergar, nos dias de hoje, nada que possa substituí-lo a curto prazo, considera inviável assumir esta premissa, haja vista a urgência de responder e enfrentar as mazelas atuais. No que tange às alternativas globais ao enfraquecimento salarial, o pesquisador considera que as novidades e ideias existentes são marginais e pouco efetivas, não representando uma solução completa para os aspectos da proteção social.

Restam, portanto, as duas primeiras conjecturas aventadas: a preservação ou deterioração gradual das condições de trabalho. Castel chega à conclusão de que ou se controla a degradação salarial através do direito do trabalho, ou se chegará ao que chama de “pior cenário possível”, que consiste no “triunfo completo do mercado”. Desta forma, sugere que é preciso assegurar a proteção social de todos os cidadãos e defende um Estado social forte, que deve ser incumbido da superação da exclusão:

Estamos sem dúvida, diante de uma bifurcação: aceitar uma sociedade inteiramente submetida às exigências da economia ou construir uma figura do Estado social a altura dos novos desafios. A aceitação da primeira parte da alternativa não pode ser excluída. Mas poderia custar o desmoronamento da sociedade salarial, isto é, desta montagem inédita de trabalho e de proteções que teve tanta dificuldade para se impor (CASTEL, 2005, p. 35).

Desta forma, verifica-se que as proteções devem ser construídas e garantidas em lei pelo Estado, como forma de se evitar a “anomia” generalizada do mercado, uma vez que “*a vigência de sistemas*

mais estruturados de proteção social garante seguros, renda e inclusão no sistema de bem estar” (BRONZO, 2005, p. 62). Um sistema protetivo eficaz deve ser capaz de evitar situações de vulnerabilidade social, segregação e desfiliação, minimizando o desemprego, o abalo salarial e a instabilidade trabalhista, e contribuindo para a ordem do trabalho e para a coesão da sociedade.

Considerações finais

A Carta de 1917 foi a primeira a conceder aos direitos trabalhistas o status de direitos fundamentais, colocando-os no mesmo patamar das liberdades individuais e dos direitos políticos. A relevância histórica desse precedente deve ser sublinhada, haja vista que no continente europeu a dimensão social dos direitos humanos só veio a cristalizar-se após a Primeira Guerra Mundial.

Após a promulgação da Constituição Mexicana e da Carta de Weimar de 1919, inaugurou-se o fenômeno do constitucionalismo social, que reverberaria em diversas Constituições (como a brasileira de 1934), as quais foram chamadas de “programáticas” (MORATO, 2019, p. 5). Isso porque a tutela dos direitos humanos, a proteção das relações familiares e a inserção de políticas de previdência, saúde, moradia e educação, dentre outros institutos, forneceram base jurídica ao modelo assistencialista de Estado. Tal qual a constituição alemã, a Carta mexicana teve um papel fundamental na consagração desta nova “*constelação de direitos*” (COMPARATO, 2007), contribuindo para a expansão da social-democracia, ou seja, um Estado mais comprometido com a representatividade e com a busca da igualdade social e econômica.

O Estado social conseguiu prover meios de resguardar o salarizado, conferindo-lhe um status e uma identidade a partir do emprego, além de deslegitimar práticas predatórias de exploração do trabalho. Para além disso, criou um ambiente mais igualitário, ao aliar políticas de investimento e de consumo, mecanismos de distribuição de renda e medidas assistencialistas.

Nos anos 80, com a crise do Estado de bem-estar, tais garantias voltaram a ser ameaçadas, sobretudo pelo enfraquecimento do suporte salarial e pela remercantilização do trabalho. Os modelos e dispositivos de proteção social passaram a ser questionados com mais frequência por não atenderem às expectativas de um mercado em expansão e cada vez mais hegemônico.

Conclui-se que, à medida em que o mundo se moderniza, surge o grande desafio de compatibilizar o desenvolvimento com a democracia e a igualdade social. Na maior parte dos países, o progresso econômico e a modernidade não produziram necessariamente a solidariedade e a igualdade esperadas.

Neste sentido, demonstrou-se que muitos estudiosos sugerem uma maior presença do Estado, a fim de gerir os riscos e a insegurança dos segmentos sociais mais fragilizados. Como visto, uma vertente expressiva de juristas e sociólogos defende que a proteção social deve ser construída com base em garantias legais, sobretudo através da Constituição e do Direito do Trabalho.

A história da Constituição Mexicana é uma crônica real de luta e construção coletiva dessas proteções sociais. Ela nos faz refletir sobre o quão árduo e extenso foi o percurso para que certas garantias fossem positivadas na ordem jurídica, razão pela qual tais proteções não podem ser relativizadas ou destruídas da noite para

o dia, em prol da exploração mercantil do trabalho e da hegemonia do mercado.

Referências

BALDERAS, Lidia Aguilar. Derecho Constitucional: Sistema Constitucional Mexicano. **Grupo Editorial Patria**, 2014.

BETHELL, Leslie. Latin America Economy and Society, 1870 – 1930. **Cambridge University Press**, 1989.

BONAVIDES, Paulo. O pioneirismo da Constituição do México de 1917. **Influencia extranjera y trascendencia internacional**, 2017: 57-67.

BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Sindicalismo e trabalho em transição e o redimensionamento da crise sindical. **Tese de Mestrado - Universidade Federal do Paraná**, 2005.

BRONZO, Carla. Programas de proteção social e superação da pobreza. **Tese de Doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais**, 2005.

CAMÍN, Héctor Aguilar, e Lorenzo MEYER. À Sombra da Revolução Mexicana. História Mexicana Contemporânea, 1910-1989. **edUSP**, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. **Coimbra: Livraria Almedina**, 1993.

CARRANZA, Venustiano. Decreto que Convoca a un Congreso Constituyente. 1916.

COMPARATO, Fábio Konder. A Constituição Mexicana de 1917. **Macrotemas**, 2007.

DEL TESTA, David W. Government Leaders, Military Rulers and Political Activists. **Lives & Legacies**, 2001.

FILGUEIRAS, Cristina. Trabalho, sociedade e políticas sociais. **Cadernos de Pesquisa**, 1996: 13-20.

FLORES, Romero. Historia del Congreso Constituyente 1916-1917. **Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM**, 1986.

GARCIADIEGO, Javier. La revolución mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios. **UNAM**, 2005.

KATZ, Friedrich. Revuelta y Revolución: la lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX. **Era**, 1986.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constituição Mexicana, 1917.

MORATO, Otávio. A Carta de Weimar e o Constitucionalismo Social. **Revista Diálogo Jurídico**, 2019: 51-57.

MORENO, Gloria Villegas, e Miguel Angel Porrúa VENERO. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la república federal. **México Instituto de Investigaciones Legislativa**, 1997.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. **Saraiva**, 1997.

NIGHT citado por JIMENEZ. La Revolución Mexicana concluyó en los años 40. 2013.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 169, jan./mar., 2006: pp. 101-126.

POWELL, Thomas. “El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850 a 1876).” **SEP**, 1974: 66-127.

RABASA, Emilio. Historia de las constituciones mexicanas.
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

SCHEINA, Robert. “Latin America’s wars (Book 2).” **Potomac Books, 2003.**

UZUN, Júlia Rany Campos. “Identidades construídas durante o porfiriato (1876-1911): quem era o cidadão mexicano que os científicos querem forma?” **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, 2011.**