

## A CARTA DE WEIMAR E O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

### WEIMAR LETTER AND SOCIAL CONSTITUTIONALISM

OTÁVIO MORATO DE ANDRADE<sup>10</sup>

#### RESUMO

Este trabalho faz uma síntese histórica dos acontecimentos políticos que precederam a Constituição de Weimar, bem como uma análise da positivação de garantias fundamentais de natureza social insculpidas nesta carta. A normatização dessas diretrizes gerou o fenômeno do “constitucionalismo social”, que repercutiu em diversos textos constitucionais ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Desta forma, a Carta alemã de 1919 é um marco inspirador das chamadas “constituições-programáticas”, que contribuíram para a expansão da social-democracia e para a concepção do modelo de Estado assistencialista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição de Weimar; constitucionalismo social, direitos sociais; Estado assistencialista; social-democracia

#### ABSTRACT:

This paper brings a historical overview of the political events that preceded the Weimar Constitution, as well as an analysis of the positivation of fundamental social guarantees contained in this letter. The consecration of these guidelines generated the phenomenon of “social constitutionalism”, which reverberated in several constitutional texts around the world, including in Brazil. In this way, the Constitution of the German Reich of 1919 inspired the “programmatic constitutions”, which have contributed to the expansion of social-democracy and to the conception of the welfare state model.

**KEYWORDS:** Weimar Constitution; social constitutionalism, social rights; welfare state; social-democracy

#### CONTEXTO HISTÓRICO

A Constituição de Weimar é fruto de um turbulento contexto sociopolítico. Sob o domínio de Otto von Bismarck, a Guerra Franco-Prussiana (1870) foi vencida pelos alemães. Isso lhes garantiu a anexação do território da Alsácia-Lorena, a administração de Paris e outras regiões até a retirada das suas tropas, além de formidáveis indenizações.

Vitorioso na guerra, Bismarck sentiu-se fortalecido para liderar a unificação dos principados alemães na Confederação Germânica. Para tanto, articulou a proclamação de Guilherme I como imperador da Alemanha em 1871, que foi feita em pleno Palácio de Versalhes, antiga residência dos reis franceses (MONTEIRO, 1994, pp. 15-32 apud MELLO<sup>1</sup>, 1996, p.107). O novo Império Alemão (“Deutsches Kaiserreich”) era formado por 27 estados, sendo que cada território possuía representantes eleitos no parlamento nacional<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Pós-graduando em Direito pela PUC-MG. Graduado em Direito pela UFMG.

Neste período a Alemanha vivenciou um vertiginoso crescimento econômico, com grande urbanização e desenvolvimento industrial. Com o apoio de Guilherme I, Bismarck iniciou várias reformas estruturais, como a criação de uma moeda comum, do banco central e a promulgação dos códigos civil e comercial. A morte de Guilherme I e a ascensão de Guilherme II como kaiser marcam a acentuação de divergências internas na administração, sobretudo entre o imperador e o chanceler.

A política estrangeira cautelosa e pragmática de Bismarck não era vista com bons olhos pelo novo imperador e por alguns de seus assessores, que preferiam uma expansão vigorosa e rápida para proteger o “lugar ao sol”<sup>11</sup> da Alemanha. O historiador Michael Howard (2002, p. 9)<sup>3</sup> fornece um panorama destas distintas visões:

O próprio Bismarck, tendo criado o Império Alemão, teria se contentado em simplesmente preservá-lo, mas seus sucessores não ficariam tão facilmente satisfeitos. Para eles, a nação teria os motivos para ser ambiciosa. Era constituída por mais de sessenta milhões de pessoas com uma notável herança de música, poesia e filosofia, e cujos cientistas, tecnólogos e estudiosos (para não mencionar soldados) invejaram o mundo. Seus industriais já haviam superado os britânicos na produção de carvão e aço, e em conjunto com os cientistas foram pioneiros de uma nova “revolução industrial” baseada em produtos químicos e eletricidade. Os alemães se orgulhavam de uma cultura excepcionalmente superior, que manteve o equilíbrio entre a barbárie despótica de seus vizinhos do leste e a democracia decadente do Ocidente. (HOWARD, 2002, p. 9, tradução nossa)

Este e outros desentendimentos ocasionaram o pedido de demissão de Bismarck, em 1890. Após sua saída, as ações militaristas conduzidas por Guilherme II e o seu descuido em relação à diplomacia externa acabaram por conduzir o país à I Guerra Mundial, que abriria profundas feridas na nação, instalando uma grande crise política e econômica<sup>4</sup>.

A guerra teve início em agosto de 1914, sem que a Alemanha estivesse devidamente preparada<sup>5</sup>. Políticos e militares projetaram uma vitória rápida, pois tinham como vantagem um exército muito grande, bem treinado e adequadamente equipado.

Todavia, as primeiras ofensivas germânicas não foram capazes de assegurar um triunfo fulminante aos alemães, principalmente pelo grande número de oponentes (a Tríplice Entente congregava mais de 20 países) e notadamente por erros de estratégia doméstica (ausência de estoques para a guerra) e no front militar (guerra em duas frentes)<sup>6</sup>.

O bloqueio naval imposto pelo Reino Unido e o rigoroso inverno de 1916-17 geraram uma grave escassez de alimentos e de matéria-prima, aumentando a inflação de preços. Embora a máquina militar alemã fosse superior à dos seus rivais, entraves logísticos comprometeram os recursos internos do país. Eric Hobsbawm (1994, p. 27)<sup>6</sup> discorre sobre o esgotamento da economia de guerra alemã:

Os britânicos, por sua vez, fizeram o melhor possível para bloquear os suprimentos da Alemanha, ou seja, matar de fome a economia e a população alemãs. Foram mais eficazes do que deviam, pois, como veremos, a economia de guerra alemã não era dirigida com a eficiência e racionalidade de que se gabavam os alemães (HOBSBAWM, 1994, p. 27)

11 Bernhard von Bülow (1849-1929), que serviu como chanceler do Reich de 1900 a 1909, proferiu, em um famoso discurso sobre o “lugar ao sol” da Alemanha, em 1897, quando era ministro das Relações Exteriores. Sua visão da nação como potência colonial tornou-se a base ideológica da expansão naval alemã, que começou logo em seguida.

Nesse contexto de colapso socioeconômico e desilusão com a guerra, revoltas sociais começam a eclodir em toda a nação. Em 1918, o imperador Guilherme II viu-se obrigado a abdicar do trono e o poder passou às mãos dos militares. À beira de perder a I Grande Guerra, o núcleo militar entregou o poder para os democratas, que arcaram com a responsabilidade de negociar o rendimento alemão<sup>6</sup>.

Esta jogada dos militares (de transferir o ônus da capitulação para os democratas) deixou no ar o saudosismo da outrora grande potência imperial, dos tempos do kaiser, em comparação com a nova realidade democrática, cheia de crises, derrotas e humilhações. Anos mais tarde, esse delicado contexto de crise e acirramento político seria manipulado por Adolf Hitler<sup>8</sup>, que explorou o passado imperial alemão e o extremismo ideológico para ascender e se legitimar no poder.

Em 1919, a assinatura do Tratado de Versalhes<sup>12</sup> humilhou e arrasou a Alemanha, que perdeu 1/8 de seu território, viu seu Exército ser desmilitarizado, foi impedida de se anexar à Austria e teve que pagar grandes fortunas a título de indenizações de guerra.

Foi organizado um governo provisório, o “Rat der Volksbeauftragten” (Conselho dos Deputados Populares), que era composto por três integrantes da social-democracia (SPD) e outros três integrantes do Partido Social Democrático Independente (USPD).

Essas agremiações tinham objetivos diferentes: o SPD ambicionava a criação de uma nova carta constitucional, ao passo que o USPD buscava a criação de uma ditadura do proletariado, com a completa socialização da economia no formato soviético. Tal divergência foi solucionada mediante a convocação de um congresso de delegados, que decidiu pela instituição de uma Assembleia Constituinte<sup>9</sup>.

A cidade de Weimar passou, então, a sediar as reuniões constituintes. A escolha foi um gesto de paz aos Aliados, vencedores da guerra, que estavam vigilantes e apreensivos em relação aos novos passos da política alemã. Além disso, a capital Berlim estava tomada por protestos e conflagrações militares, como a Revolução Espartaquista<sup>10</sup>.

Nas votações para a composição da Constituinte de Weimar, as esquerdas conquistaram 45% das cadeiras, ao passo que a centro-direita fez 33,3% e a direita, 14,7% (MELLO, 1996). Para ARAÚJO (2009, p. 56)<sup>11</sup> “*a República de Weimar já nasce dividida e contraditória, havendo uma espécie de dualidade de poder entre, por um lado, exército e milícias operárias; e, por outro, governo e conselhos de operários e soldados*”. Sylvia Lenz de Mello (1996) dá uma dimensão dessa fragmentação e das perspectivas políticas no Parlamento alemão após as eleições:

Levando-se em conta a não participação do Partido Comunista nestas eleições, entrevê-se a tendência antes ao liberalismo e ao nacionalismo do que ao socialismo na composição parlamentar. No entanto, o líder do Partido Social Democrata declara na abertura do congresso em Weimar que o poder passara à classe operária. Desta forma, a estratégia deste partido já é a de seguir por uma terceira via, situada entre o comunismo e o capitalismo. Ou seja, realizar reformas sociais que não agredissem as tradições culturais e o conservadorismo alemão ao mesmo tempo em que atendessem às exigências sociais mínimas do trabalhador: a via do futuro nacional socialismo. (MELLO, 1996, p.107)

12 De acordo com GUEDES (1998, p. 43) apud PINHEIRO (2012, p. 24) o USPD (Partido Social Democrata Independente da Alemanha) foi uma dissidência do SPD (Partido Social Democrata da Alemanha), ocorrida em 1917. O USPD representava a ala marxista mais sectária do partido social democrata, este último também conhecido como socialista majoritário ou moderado.

## A TUTELA DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR

O texto constitucional de Weimar<sup>12</sup> divide-se em dois grandes títulos. O primeiro (Composição do “Reich” e suas responsabilidades; artigo 1º até 108) dispõe acerca da estrutura organizacional do governo. O segundo (Direitos e deveres básicos dos alemães; artigo 109 até 165) trata, entre outros, dos direitos e obrigações do indivíduo, da vida em comunidade, e de temas como saúde, religião, educação e economia. Acerca dessa estrutura, assevera Fábio Konder Comparato (2007, p. 193)<sup>13</sup>:

A estrutura da Constituição de Weimar é claramente dualista: a primeira parte tem por objeto a organização do estado, enquanto a segunda parte apresenta a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social. (COMPARATO, 2007, p. 193)

A Carta não extinguiu formalmente o Império, mas reconfigurou sua estrutura governamental, introduzindo mecanismos mais participativos e progressistas. Através dela, a Alemanha foi transformada em uma república parlamentar democrática (artigos 1º e 60). A figura do Kaiser deu lugar à do “Reichspräsident” (Presidente do Reich), que era eleito pelo povo e tinha um mandato de 7 anos (art. 43). O artigo 41 determinava que qualquer cidadão alemão com mais de trinta e cinco anos poderia se candidatar ao cargo.

Foram consolidados o pleno direito ao voto para homens e mulheres com mais de vinte anos (artigos 17 e 22); o direito à igualdade/isonomia (artigos 109 e 128); liberdade de ir e vir (art. 111); proteção das minorias (art. 113); a inviolabilidade do domicílio e de correspondências (artigos 115 e 117); a vedação à censura (art. 118); a liberdade de associação (art. 124); a laicidade do estado (art. 137) e a liberdade de crenças (art. 135).

No que concerne às relações privadas, os artigos 121 e 122 estabeleceram a isonomia entre filhos ilegítimos e aqueles havidos dentro do casamento, resguardando a ambos “as mesmas oportunidades para seu desenvolvimento físico, intelectual e social”.

Já os dispositivos dedicados às relações de trabalho (artigos 157 a 165), previam a regulamentação dos salários, a promoção de melhores condições de trabalho e a redução da informalidade, ao passo que viabilizavam a livre associação sindical.

Nota-se, portanto, que o texto constitucional germânico assumiu um compromisso programático, não apenas no que tange às garantias civis, políticas e de liberdade (direitos de primeira dimensão, segundo BONAVIDES [2010]<sup>14</sup>), mas também em relação aos direitos econômicos, sociais e de igualdade (direitos de segunda dimensão).

Para PINHEIRO (2006)<sup>15</sup> a Carta de Weimar alcançaria, inclusive, direitos de terceira dimensão, ou seja, aqueles titularizados por toda a coletividade, como os preconizados no art. 150: “Monumentos artísticos, históricos e naturais, bem como paisagens, gozam da proteção e do cuidado do estado; É dever do Reich impedir a remoção de tesouros artísticos alemães para países estrangeiros”. Desta forma, a carta política de Weimar consolidou-se como um dos primeiros textos constitucionais que, ainda segundo a ilustre professora: “*efetivamente concretizaram, ao lado das liberdades públicas, dispositivos expressos impositivos de uma conduta ativa por parte do Estado para que este viabilize o exercício, por todos os cidadãos, das garantias fundamentais de que são titulares*”.

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”. Neste sentido, preleciona PEIXOTO (2011)<sup>16</sup>:

O constitucionalismo social substitui o constitucionalismo liberal-clássico e produz uma nova Constituição (...) à medida em que a própria norma constitucional impõe ao Estado a concreção de metas, tarefas e programas de natureza pública com o objetivo de concretizar os direitos fundamentais de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais, mantendo e confirmando os direitos civis e políticos de primeira geração que já existiam) e a função social da propriedade, bem como vem a legitimar a intervenção do Estado na propriedade e nas atividades econômicas, disso resultando o deslocamento do eixo constitucional da esfera da liberdade para outros dois pólos de mesma estatura: os valores jurídicos da igualdade e da solidariedade.” (PEIXOTO, 2011, p. 11)

Na concepção de CANOTILHO (1995, p. 10), este novo modelo de norma fundamental é consubstanciado pela “*constituição-dirigente*”, onde segundo o autor há a presença de “*metanarrativas emancipatórias*”, através das quais delegam-se 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. Na mesma direção, aponta NOVELINO (2009)<sup>17</sup>:

A constituição programática (diretiva ou dirigente) se caracteriza por conter normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos. As constituições dirigentes têm como traço comum a tendência, em maior ou menor medida, a serem uma constituição total. (NOVELINO, 2009, p. 113)

Ademais, é interessante notar que essa nova fase do constitucionalismo repercutiu mundo afora, tendo ressonância, inclusive, no texto constitucional brasileiro de 1934. PEREZ LUÑO (2007, p. 40) ressalta que a Constituição de Weimar “*foi, durante muito tempo, o texto inspirador das cartas constitucionais que intentaram conjugar seu sistema de direitos fundamentais, as liberdades, com os direitos econômicos, sociais e culturais*”. No mesmo sentido, na lição de MARTINS<sup>18</sup>:

O grande marco para o constitucionalismo social foi, inquestionavelmente, o advento da Constituição de Weimar de 1919, a qual trouxe em seu conteúdo extenso rol de direitos fundamentais, com especial ênfase para os direitos sociais e econômicos, o que fez com ela se tornasse modelo inspirador para diversos outros textos constitucionais, dentre as quais se destacam as cartas constitucionais de Espanha (1931), Brasil (1934), Itália (1947), França (1958), Portugal (1976) (MARTINS, 2012, p. 11)

Para POLLIETI (2012, p. 35), a Constituição brasileira de 1934 buscou “*constitucionalizar matéria não-constitucional, e o fez, como reiteradamente temos afirmado, em consonância com o espírito da época e com o exemplo de Weimar e de outros códigos políticos em voga*”. Neste contexto, com o declínio do Estado Liberal, a Constituição de Weimar institucionalizou a social-democracia, ampliando a atenção do Estado para o campo dos direitos sociais.

Desta forma, pode-se dizer que o constitucionalismo social lançou as bases da social-democracia e do Welfare State (Estado de Providência ou Estado de Bem-Estar Social), uma forma de governo em que o Estado protege e promove o bem-estar econômico e social dos cidadãos, com base nos princípios da igualdade de oportunidades, distribuição equitativa da riqueza e responsabilidade estatal de entregar às condições mínimas de sobrevivência a seus cidadãos.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Constituição de Weimar deu-se numa atmosfera de intensa instabilidade política, acentuada pelas más condições econômicas da Alemanha ao final da I Guerra Mundial. Após o conflito, os termos humilhantes do Tratado de Versalhes conduziram setores populares à radicalização, e inúmeras greves e revoltas sociais eclodiram no país.

Em uma tentativa de pacificar esses anseios, a carta alemã de 1919, de forma inédita, traçou diretrizes normativas para a atuação estatal em direção ao progresso social, mormente em decorrência da proteção constitucional de direitos que pressupõem prestações positivas do Estado.

Desta forma, inaugurou-se o fenômeno do constitucionalismo social, que reverberaria em diversas Constituições (como a brasileira de 1934), as quais foram chamadas de “programáticas”. 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 à um modelo mais assistencialista de Estado.

Portanto, assim como a Constituição Mexicana de 1917, a carta de Weimar 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 democracia representativa e com a busca da igualdade social e econômica.

## REFERÊNCIAS

- 1 MELLO, SL. República de Weimar: Alemanha 1919-1933. História & ensino, Londrina, 02: 101-111(107), 1996.
- 2 CONSTITUIÇÃO ALEMÃ DE 1871 (Verfassung des Deutschen Reichs). Original em alemão, publicado em 1871. Wikisource. 2011. Acesso em 25/05/2019. Disponível: [https://de.wikisource.org/wiki/Verfassung\\_des\\_Deutschen\\_Reichs\\_\(1871\)](https://de.wikisource.org/wiki/Verfassung_des_Deutschen_Reichs_(1871))
- 3 HOWARD, M. The first world war: a very short introduction. Oxford University Press. 2002. p. 9. No original: “*Bismarck himself, having created the German Empire, had been content simply to preserve it, but the successor generation was not so easily satisfied. It had every reason to be ambitious. It constituted a nation over sixty million strong with a superb heritage of music, poetry, and philosophy, and whose scientists, technologists, and scholars (not to mention soldiers) were the envy of the world. Its industrialists had already surpassed the British in the production of coal and steel, and together with the scientists were pioneering a new ‘industrial revolution’ based on chemicals and electricity. The Germans prided themselves on a uniquely superior culture that held the balance between the despotic barbarism of their eastern neighbours and the decadent democracy of the West.*”
- 4 LUDWIG, E. Bismarck: The Story of a Fighter. Little Brown, Boston, 1927, p. 661.
- 5 GUEDES, MAP. 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. 35.
- 6 HOBBSBAWN, E. A era dos extremos: o breve século XX. 1941-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 2ª edição 9ª reimpressão, p. 27

- 7 REES, L. O carisma de Adolf Hitler, o homem que conduziu milhões ao abismo. Ed. Leya, 2012, p. 20.
- 8 GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Biblioteca do Congresso. Tratado de Versalhes. 1919. Acesso em 25/05/2019. Disponível: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>
- 9 BROUE, P. *The German Revolution 1917-1923*. Haymarket Books, 2006, p. 50.
- 10 ARAÚJO, G. Uma revolução que não deve ser esquecida: Alemanha, 1918-1923 In: *História Social* nº 17, Campinas, 2009. Acesso em 24/05/2019. Disponível: [https://www.academia.edu/1560683/Uma\\_revolu%C3%A7%C3%A3o\\_que\\_n%C3%A3o\\_deve\\_ser\\_esquecida\\_Alemanha\\_1918-1923](https://www.academia.edu/1560683/Uma_revolu%C3%A7%C3%A3o_que_n%C3%A3o_deve_ser_esquecida_Alemanha_1918-1923)
- 11 GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The Constitution of the German Reich (tradução em inglês da Constituição de Weimar de 1919). 11/08/1919.
- 12 COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2007, p 193.
- 13 BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 2010, pp.560-580
- 14 PINHEIRO, MCB. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006
- 15 PEIXOTO, MMF. Do constitucionalismo social ao desconstitucionalismo neoliberal: uma análise da historicidade do movimento constitucional no início do século XXI sob uma perspectiva da reconstrução fraternal do humanismo. *Amicus Curiae* V.8, N.8 (2011), 2011
- 16 NOVELINO, M. Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2009, 3ª ed, p. 113).
- 17 MARTINS, TP. Direitos Fundamentais: um novo olhar, uma nova perspectiva. In: Paula Maria Tecles Lara; Renata Furtado de Barros. (Org.). *A constitucionalização do direito privado: o Estado Democrático de Direito e as novas perspectivas jurídicas nas relações privadas*. 1ed.Carolina do Norte: Raleigh Lulu Publishing, 2012, p. 655-702.

