

4.1. A adaptação do constitucionalismo de Weimar na Constituição de 1933

Neste quadro, não surpreendem as notas manuscritas de Salazar, onde previa a introdução de matérias sociais e económicas no futuro texto constitucional português, inspirado na formulação da Constituição alemã de 1919. Aí se percebe também, o que não é menos importante, que não tinha intuito de mimetizar soluções definidoras do ordenamento essencial da atividade social e económica. Convicto da importância de recriar soluções de feição “nacional”, Salazar defenderá outras fórmulas para alcançar, igualmente, um resultado programático. Nesse aspeto havia uma intencionalidade: a de criar uma nova dinâmica, inspiradora de uma realidade projetada para futuro e ainda não realizada, através de princípios e normas, sobre a ordenação social, os fundamentos das relações entre indivíduos e grupos, mas também quanto à organização e disciplina da atividade económica. Como bem captou Pereira dos Santos, na época, a Constituição de 1933 detinha um carácter mais “animador” do que “estabilizador” da realidade⁵³.

Na Constituição alemã de 1919, na definição das instituições políticas, o legislador reforçara as atribuições de vários órgãos do Estado. Por um lado, desenvolvera a legitimidade qualificada de “revolucionária” de um presidente do Reich, eleito diretamente pelo povo, que, numa posição proeminente face aos ministros, imprimia uma unidade de direção ao poder executivo e valorizava a autonomia do Governo face ao parlamento; por outro lado, expandira a legitimidade constitucional-parlamentar⁵⁴. Em Portugal, a solução para o modelo de organização dos poderes do Estado refletiu a experiência weimeriana, no tocante ao reforço dos órgãos que formavam o poder executivo, com dois objetivos. Primeiro, a conciliação abstrata de aspirações transportadas por individualistas (identificados, sobretudo, com a defesa do sistema parlamentar), correntes socialistas (como elementos da Esquerda Democrática e do Grupo *Seara Nova* que vinham defendendo, apoiados no pensamento organicista de De Greff e de Oliveira Martins, uma nova configuração para o poder legislativo, onde competências técnicas coexistissem com as políticas, e o enaltecimento do tecnicismo do poder executivo) e antiliberais (representados no Integralismo Lusitano, onde prevalecia o interesse em fundar uma “democracia orgânica”, com eliminação da representação de classes e instituição de sufrágios orgânicos nas eleições para os órgãos do Estado, câmaras de representação orgânica e conselhos corporativos ou um Conselho Económico que regessem a economia). Segundo, a estabilização da situação política, no sentido de excluir o regresso à experiência democratizante da I República, fundando uma nova etapa da democracia, distinta do sistema parlamentar e dos partidos, onde o poder se

⁵³ Francisco. I. Pereira dos Santos, *Un État Corporatif. La Constitution Sociale et Politique Portugaise*, 2.^a ed., Librairie du Recueil Sirey/ Editora Educação Nacional, Paris/Lisboa, 1940, p. 33.

⁵⁴ Constantino Mortati, “Una valoración de conjunto sobre la experiencia de la Constitución de Weimar” en *La Constitución de Weimar*, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, pp. 31-32; Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, Éditions du Seuil, Paris, 2015, pp. 124-125.

destinava a ser exercido por uma oligarquia (posições em que ressoavam as teses weberianas da democracia plebiscitária).

O antiparlamentarismo difuso da época facilitou o aumento do poder executivo na Constituição de 1933. Formalmente, tal foi alcançado pela eleição por sufrágio universal do presidente da República. A inovação passou por inscrever esta modalidade no texto constitucional, à semelhança do que fora feito em Weimar; embora radicasse na experiência sidonista e na prática seguida durante a própria Ditadura Militar, como Vital Moreira já sugeriu e atrás se salientou. Para o reforço da legitimidade presidencial concorria um elemento, com o qual se pretendia também diminuir a I República: o alargamento do direito de voto (que continuava, não obstante, limitado jurídica e administrativamente). Também a questão da responsabilidade do presidente, como era equacionada pela Constituição, que determinava que este não respondia perante a Assembleia Nacional (a câmara de representação política), reforçava a sua posição sobre os outros órgãos políticos. Todavia, outros mecanismos determinaram uma centralização do poder na figura do Presidente do Conselho de Ministros e não no Chefe de Estado.

Com efeito, o principal reforço do poder executivo deu-se em mais uma inovação inspirada nos preceitos Constituição alemã de 1919, como foi argumentado nos anos de 1930 e 1940⁵⁵, através da consagração da atribuição de poderes especiais ao presidente do Conselho. O art.º 106.º, que declarava que o Governo era constituído pelo presidente do Conselho e pelos Ministros, seguia de perto o art.º 52.º da Constituição de Weimar. Acentuava-se, no entanto, contrariamente ao que se consagrara para o Estado alemão no art.º 56.º, uma dependência dos ministros em relação ao chefe do Governo. Com os poderes que possuía, e que algumas das revisões constitucionais seguintes aumentaram por via do alargamento da competência legislativa do Governo, o presidente do Conselho tornava-se a figura de ligação entre o Governo e o presidente da República, mas também entre este e a Assembleia Nacional. Se o Presidente da República, apesar da faculdade que tinha de nomear e destituir o Governo (art.º 81.º, n.º 1) ou de dissolver a Assembleia (art.º 81.º, n.º 6), acabava por ficar na dependência do chefe do Governo (os seus atos deveriam ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo ministro ou ministros competentes), também a Assembleia Nacional não funcionou como contrapeso no sistema político.

O poder legislativo daquela Assembleia limitava-se à aprovação das bases gerais dos regimes jurídicos e, apesar de ter competência para rever a Constituição, tal não era suficiente para ter a possibilidade de modelar a política geral do Estado. Ao contrário do Estado de Weimar, a Constituição portuguesa inibiu a legitimidade parlamentar, traçando um caminho de centralização governativa, incompatível com os fins da democracia. E, apesar da vocação da ditadura ser *constituente*, isto é, conceber o espaço político-legal em permanente

⁵⁵ Francisco I. Pereira dos Santos, *Un État Corporatif. La Constitution Sociale et Politique Portugaise*, op. cit., pp. 284-285; Afonso Rodrigues Queiró, “O Novo Direito Constitucional Português (Algumas ideias fundamentais)”, *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XXII, 1947, pp. 59-62.

construção, a prática política que a governação seguiu nas revisões constitucionais também não favoreceu o desenvolvimento da legitimidade constitucional da Assembleia Nacional. Na realidade, as alterações à Constituição, resultantes dos oito momentos de revisão que o regime conheceu, não resultaram de quaisquer processos de diferenciação institucional ou de inclusão social. Foram, sobretudo, variações dentro do mesmo modelo político-constitucional. Para tanto, terá concorrido o facto de não terem tido fundamento experimental⁵⁶. Pelo contrário, estiveram relacionadas com a gestão de crises políticas do regime pelo Governo, que não demonstrou preocupação com a durabilidade das soluções constitucionais, mas interesse na chegada a consensos imediatos.

Também a fundação de uma nova noção de sociedade surgiu, quer nas várias versões preparatórias do texto constitucional, quer na sua forma final, nos preceitos que desenvolviam os direitos e os deveres dos chamados “elementos estruturais da Nação”, que, pela primeira vez, no constitucionalismo português eram destacados: a família e as corporações morais e económicas. A primeira, objeto dos arts.º 11.º e 12.º, era considerada fonte de conservação e desenvolvimento da raça, com direito reconhecido a educar os filhos, e fonte da ordem política, representada na freguesia e no município. Sob especial proteção da Constituição, isto é, do Estado (agindo por medidas legislativas e administrativas), era colocada a situação económica da família, fixando-se o compromisso de regulação dos impostos tendo em conta os encargos familiares, de constituição do casal de família, de instituição de “lares independentes e em condições de salubridade”. Com carácter de diretiva para o futuro, estabelecia-se que seria promovida a adoção do salário familiar, a proteção à maternidade e a cooperação (do Estado com a família) na educação dos filhos (em estabelecimentos de ensino tanto públicos quanto privados). A coesão familiar era um valor a preservar, integrante da moralidade pública (católica), como indicavam as disposições que exigiam que a família assentasse no casamento, obrigatoriamente registado (tal como se exigia ao nascimento dos filhos), e na diferença de direitos estabelecidos para filhos legítimos e ilegítimos. Encontram-se aqui afinidades e diferenças em relação ao texto constitucional alemão de 1919 (art.º 119). Em ambos os casos, os preceitos constitucionais não constituíam direito aplicável, mas unicamente princípios normativos para o legislador. Os dois evidenciaram uma concepção monogâmica de família, legitimada pelo casamento (a possibilidade de divórcio era omitida), que Walter Jellinek interpretou para Weimar como pretendendo criar uma relação de oposição com a ordenação comunista da sociedade⁵⁷. Revelando maior conservadorismo, a Constituição portuguesa não estabelecia a igualdade jurídica entre os dois sexos (o direito civil era dominado por uma visão patriarcal, que mantinha a mulher sob laços de

⁵⁶ Francisco Sá Carneiro, *As revisões da Constituição Política de 1933*, Brasília Editora, Porto, 1971, p. 50.

⁵⁷ Walter Jellinek, “El proceso de elaboración de la Constitución de Weimar” en *La Constitución de Weimar*, op. cit., p. 283.

grande dependência), e introduziria uma distinção penalizadora entre filhos legítimos e ilegítimos.

A família, as freguesias, os municípios e agrupamentos de municípios eram considerados detentores de direitos políticos (arts.º 17.º e 19.º); e, futuramente, viriam a eleger, respetivamente, as juntas de freguesia, as câmaras municipais e os conselhos de província. Às corporações morais e económicas reconhecia-se também a possibilidade de participação nesses sufrágios orgânicos, designadamente para as autarquias locais e conselhos de província (art.º 18.º). Teriam, a par das câmaras municipais, representação na Câmara Corporativa. As corporações revelaram-se complexas para o legislador constituinte. Nas versões preliminares do texto constitucional de 1933, pensou-se que poderiam ser políticas ou de funcionários públicos, e tomar parte na eleição do presidente da República e dos membros das câmaras legislativas. Essa orientação, que correspondia a definir um padrão de elevada relação institucional entre interesses organizados e centros de decisão política, foi, contudo, abandonada no decurso do processo constituinte. A sua autonomia foi também limitada, cabendo ao Estado promover e auxiliar na sua formação, mas também o seu reconhecimento e regulação por normas especiais (art.º 14.º). Terminaram circunscritas a objetivos científicos, literários, artísticos, de educação física, de assistência, beneficência ou caridade (art.16.º). Se aqui, novamente, havia um afastamento em relação ao Estado de Weimar, recuperavam-se duas noções que haviam enformado aquele constitucionalismo: a superação do princípio individualista e, em seu lugar, a afirmação do primado do social, por um lado, e a intervenção do Estado, em nome da possibilidade de potenciar a sua eficácia, em organismos que, mesmo não sendo órgãos políticos, contribuíam para realizar uma finalidade do interesse coletivo, por outro lado.

A principal inovação, saída do processo constituinte, foi, todavia, a extensão com que na Constituição se abordou uma matéria que até aí não entrara no constitucionalismo português, e cuja regulação era feita minuciosamente por legislação ordinária: a vida económica (arts.º 29.º a 41.º). A ideia principal que dominou todo o Título VIII foi o propósito de intervenção do Estado na economia para criar fundações que permitissem atingir um horizonte de justiça social, melhorando especialmente os mais desprotegidos e os mais vulneráveis à concorrência e à exploração económica. Nessa formulação não se rejeitava, à semelhança do que fora seguido na Constituição alemã de 1919, um acolhimento de posições socialistas em sentido amplo, designadamente no que envolvesse a contenção da atuação de “interesses parasitários”, incompatíveis com a distribuição equilibrada dos bens (e que, por exemplo, elementos do Grupo Seara Nova preconizavam, distanciando-se também de posições do socialismo revolucionário). A aparente harmonização que se buscava não anulava, contudo, o fundamento da propriedade, a estrutura da empresa individual e a sua responsabilidade (entendida não já como exclusivamente individual, mas também social). Foi reconhecido o direito à propriedade e à sua transmissão hereditária, nas condições determinadas pela lei civil (art.º 8.º, n.º 15). Fixava-se ainda que a propriedade, a par do capital e do trabalho, tinha uma função social, podendo como tal a lei determinar as condições do seu emprego e exploração (art.º 35.º). Consagrava-se a liberdade de indústria ou comércio, a par da liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho (art.º 8, n.º 7). No entanto, não eram

liberdades plenas nem efetivas, porque estavam sujeitas às restrições impostas pelo bem comum e a exclusivos que o Estado e os corpos administrativos entendessem conceder.

Sobre o trabalho, no decurso do processo constituinte, o legislador eliminou a interpretação de que aquele era elemento da empresa económica e restringiu o papel e as atribuições das associações sindicais, ao ponto de, por fim, nem as mencionar na Constituição. O repúdio da luta de classes transpareceu na omissão da questão da liberdade sindical e na proibição da “suspensão da atividade” laboral (greve e lock-out) (art.º 39.º). Deprendendo-se que sobre a primeira pesavam as limitações do direito de associação. A capacidade de celebração dos contratos coletivos de trabalho, prevista inicialmente para os sindicatos, passou, neste espírito, para as corporações económicas, sendo nulos os que se celebrassem sem a sua intervenção (art.º 37.º). Estabeleceram-se tribunais especiais para julgar os litígios relativos às relações coletivas de trabalho (art.º 38.º). Em benefício da comunidade e com um sentido moralizante, o Estado assumia para si o direito e a obrigação de defesa da salubridade, da alimentação e da higiene pública (art.º 40.º); declarava-se a sua proteção às instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade (art.º 41.º). Tendo sido a experiência constitucional de Weimar a legitimar um tratamento extensivo das matérias económicas e sociais na Constituição de 1933, as soluções consagradas em ambas foram totalmente distintas. Em Portugal, não se criaram quaisquer organismos económicos que pudessem intervir na função legislativa, como sucedia com as criações do Reichsrat e do Conselho Económico do Estado de Weimar. Tão pouco a Câmara Corporativa, onde tinham assento elementos de diversos interesses económicos, ou as corporações económicas, previstas no caso português, tinham esse poder. A Câmara Corporativa tinha somente um papel consultivo e, como tal, não vinculante para as decisões do poder executivo ou da Assembleia Nacional. A lógica dos contrapesos entre poderes, seguida parcialmente em Portugal para o plano da organização política, não teria para a organização da vida económica qualquer aplicação.

V. CONCLUSÃO: A CONSTITUIÇÃO DE 1933 E O MOVIMENTO CONSTITUCIONAL NO SÉCULO XX PORTUGUÊS

Foi traçado, ao longo deste artigo, um percurso de ideias e argumentos do direito convocados para interpretar os problemas políticos, sociais e económicos que Portugal atravessou nas três primeiras décadas do século XX. Nessa época, o discurso jurídico manteve-se atualizado em relação às tendências contemporâneas, prevalecendo uma pluralidade de receções de escolas, de doutrinas e de autores. A dimensão comparada foi cultivada nas Faculdades de Direito de Coimbra e de Lisboa, atentas às experiências da Alemanha, da Rússia, da Grã-Bretanha, da França, da Bélgica e da Itália, e também, embora com menor incidência, aos Estados Unidos da América. As transformações no direito motivadas pela I Guerra Mundial foram também amplamente refletidas, sobretudo quanto aos novos domínios legislativos e ao constitucionalismo europeu pós-bélico. Serviram, especialmente, para enformar propostas para necessidades objetivas da realidade nacional, mas que não ganharam de imediato coerência e permaneceram compósitas, manifestando influências concomitantes.

Na discussão das melhores soluções para a crise do parlamentarismo e da chamada “questão social”, desde a década de 1920, prevaleceu a superação do princípio individualista e a afirmação da prioridade do social. Esta inclinação, que paulatinamente se foi consumando, fora introduzida por correntes organicistas, por um lado, e por correntes socialistas, por outro. A reestruturação do sistema político e da vida económica espelharam o fenómeno da socialização do direito. Porém, sem implicar, nos momentos fundacionais ou no processo de constitucionalização da ditadura, uma ativação das massas. A ameaça que a revolução bolchevique constituía (para um amplo leque da opinião política, desde a ala moderada do Partido Democrático até às forças que vieram a ser os principais apoios do futuro regime autoritário), bem como todas as manifestações de socialismo revolucionário, determinaram soluções empenhadas em pacificar a comunidade, por via da intervenção do Estado, como intérprete do interesse nacional. As ideias de um poder executivo dominante, de anulação do conflito de classes através da criação de construções artificiais, que deveriam reproduzir a organização da sociedade, ou a elevação da economia a interesse público (isto é, a interesse do Estado, permitindo a consagração de uma ampla margem de intervenção do poder estatal na gestão da economia), foram os pontos fortes da nova construção constitucional.

Sobre o constitucionalismo de Weimar foi feita uma apropriação negativa, que implicou a rejeição do seu horizonte democrático. Essa inspiração não foi negada pelo poder constituinte e foi compreendida por juristas e intelectuais da época com a naturalidade própria de quem estava familiarizado com os referenciais usados. Essa perspetiva perdeu-se ao longo do tempo, ao ponto de existir na atualidade dificuldade em relacionar ideias que circularam de um constitucionalismo democrático para outro não democrático. Para o fenómeno de opacidade que cobre, hoje em dia, essa difusão, pode ter concorrido o tremendo sucesso que teve a construção jurídica sobre as doutrinas que influenciaram o legislador da Constituição de 1933, feita de imediato e aperfeiçoada posteriormente pelos professores de direito e jurisconsultos que assessoravam Salazar ou que vieram, pouco depois, a sair das universidades para exercer diversas funções governativas.

As adoções feitas às ideias da experiência constitucional de Weimar em Portugal coincidem temporalmente com críticas feitas por Hugo Sinzheimer às formas organicistas e à ideia de *Standeverfassung* (“constituição corporativista”), que percebia as primeiras como uma negação da autonomia do valor humano e a segunda como uma forma artificial de interromper a dinâmica social fundada no conflito de classes⁵⁸. Esses riscos manifestar-se-ão em Portugal na governação que foi conduzida, sob os princípios da Constituição, que serviram como instrumentos de conservação da ordem existente e deram cobertura à compressão dos direitos fundamentais, da iniciativa privada e da função social do trabalho e ao cultivo de uma dimensão moralizante da economia e da sociedade. Apenas com o final da II Guerra Mundial e as transformações que provocou no

⁵⁸ Hugo Sinzheimer, “La crisi del diritto del lavoro (1933)”, en Gianni Arrigo y Gaetano Vardaro (edit.), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania Prenazista*, op. cit., pp. 80-81.

direito público, na política, na economia, ocorreram alterações nos comportamentos políticos e nos discursos jurídicos, que voltaram a aprofundar, agora em sentido democrático, a socialização do direito, a que não foram alheias propostas para encetar um corporativismo democrático.

Este caminho conduziu a que a Constituição de 1976 não rompesse radicalmente com o texto constitucional que a precedeu, num aspecto: na consagração de princípios gerais, para a organização económica e social, que encerravam um carácter prospectivo. O fim transcendente apontado à sociedade portuguesa era agora o da sua transformação numa sociedade sem classes, assegurando a transição para o socialismo. Expandia-se agora a intervenção directa do Estado na economia, com convocação de novos recursos, por exemplo, a planificação do desenvolvimento económico (art. 50.º). O Estado surgia como fim da coordenação e regulação da economia (arts. 81.º a 83.º, 84.º.1, 85.º.3, 89.º 2., 91.º a 95.º, 109.º e 110.º), mantendo como incumbência social prioritária algo que também estivera presente sob o signo do autoritarismo: a promoção do aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas. Na organização política, não se abdicaria da eleição do poder executivo por sufrágio directo, retomando o legado da Constituição de 1933 (prevalecente até 1959) quanto à eleição do presidente da República.

Por tudo o que fica dito, é possível defender que houve um *movimento constitucional* gerado no começo dos anos de 1930, sob o signo do autoritarismo, que determinará referenciais que não mais abandonarão o século XX em Portugal. Inscrito no *momento constituinte* do autoritarismo, a sua reelaboração ocorreu na transição para a democracia e quando esta já estava consolidada (revisões à Constituição de 1976). Este *movimento constitucional* diferiu do constitucionalismo português característico do século XIX e, nos aspetos mais originais da sua formulação, apresentou pontos de contacto com aquele que foi o *movimento constitucional supranacional* do século XX europeu, despolotado com a Constituição alemã de 1919.

Fecha de envío / Submission date: 19/04/2019

Fecha de aceptación / Acceptance date: 4/05/2019