

O MOVIMENTO CONSTITUCIONALISTA E A INSERÇÃO, NO SEU BOJO, DOS DIREITOS À SEGURIDADE SOCIAL

Manutenção do Estado Providência como garantia de segurança jurídico-social

GUILHERME ÁLVARES BORGES(*)

Sumário: 1. Introdução; 2. A Evolução Constitucional, a partir da análise do conceito de Constituição; 2.1. A Institucionalização e Organização do Poder; 2.2. Constitutio Libertatis (Constituição e Garantia de Liberdade); 2.3. Constituição e Lei Fundamental; 3. O Movimento Constitucionalista; 4. O Surgimento de Mecanismos de Proteção Social; 4.1. O seu Desenvolvimento; 4.2. O Processo Brasileiro; 4.3. A Importância da Manutenção desses Mecanismos em seara constitucional; 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A partir da definição do tema procedemos à análise do significado da expressão “movimento constitucionalista”, procurando tecer considerações acerca de sua origem e tendências mais explícitas como processo de busca pelas sociedades modernas de um sistema jurídico capaz de responder aos seus anseios de melhor coexistência.

A inquietante inclinação, no plano jurídico, à desconstitucionalização e deslegalização dos direitos sociais⁽¹⁾, sentida primordialmente nas searas trabalhista e de previdência social, exige reflexão, mormente quanto às suas conseqüências jurídicas.

Ainda que tenhamos ousado lançar no corpo do título deste estudo o termo “garantia de segurança social”, não é a pretensão (até pelo des-

(*) Advogado — Professor Universitário — Especialista em Direito do Trabalho pela PUC/SP — Mestrando em Direito Previdenciário pela FUC/SP.

(1) José Eduardo Faria, Rolf Kuntz, “Qual o Futuro dos Direitos?”, São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 8.

conhecimento aprofundado do fenômeno social em si considerado) de ingresso no âmago da Sociologia do Direito, mas o debruçar sobre a ciência normativa que nos impele à análise incidente de suas regras para a conduta social.

Nesse trilhar partimos de diversos conceitos formulados para "Constituição", buscando, a partir daquele que se nos apresente mais condizente com a hodierna sociedade, engendrar o significado, para os povos, do momento histórico em que o direito à *seguridade social* passou a integrar o foro constitucional, extraindo daí sua razão e importância jurídicas.

Seguindo ainda a ótica constitucional, encaminharemos o estudo proposto para o enfrentamento da finalidade própria das normas de uma Constituição e a extensão das matérias dela integrantes, pelo menos até o presente momento, com o objetivo de perquirir a repercussão de uma tendência desconstitucionalizadora dos direitos sociais e, por via de consequência, da retirada ou redução do papel do Estado e sua função institucional, perante a sociedade.

Nesse contexto de redefinição das funções do Estado centraremos a discussão acerca da importância da Carta Constitucional e da fixação de suas normas, cujo caráter hierárquico-positivo sobreleva-se na estrutura jurídica, no intuito de resguardar a ordem social.

Almejamos, assim, o alcance dos propósitos firmados, como forma de contribuição, ainda que mínima, para aventar possível digladição acadêmica e jurídica.

2. A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL, A PARTIR DA ANÁLISE DO CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO

Vasculhar o significado do movimento constitucionalista pressupõe, sem sombra de dúvidas, a delimitação conceitual do termo "Constituição". O emprego de letra maiúscula para sua grafia é o primeiro passo para a consecução da tarefa predisposta.

Importante lição a esse respeito nos é dada por *Manoel Gonçalves Ferreira Filho*⁽²⁾, na análise de um dos marcos da formalização do texto constitucional, a Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787, que, não pela originalidade, mas pela importância, representa um rompimento com o modelo consuetudinário até então imperante:

"Por ser um plano racional que contraria a organização costumeira, a constituição liberal tem de tomar forma escrita. Contém-se num documento escrito, enunciado solenemente, a Constituição."

(...)

(2) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 73.

"Desta época em diante, o termo Constituição ganha maiúscula. A única constituição merecedora do nome é a Constituição escrita, solene, liberal."

É certo que o magistério supra lança-nos, de sobressalto, à frente no espaço e no tempo, exigindo a limitação do objeto pesquisado, pois o seu conceito generalizante nos encaminha para *"a constituição como organização de um ser, sentido geral do termo."*⁽³⁾

Aqui, assim como faz *Otto Bachof*⁽⁴⁾, cumpre deixarmos de lado outros significados a ela atribuídos, diferentes do de um sistema de normas jurídicas, muito embora mencionaremos concepções estruturais trazidas por estudiosos do Direito Constitucional, no sentido sempre de aplicá-las sob a ótica do direito.

Dai o caminhar pela obra de *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* revelando-nos diversas concepções para o vocábulo em exame, em que aparta-se do caráter geral do termo e ingressa *pari passo* naquilo que reputamos necessário para a apresentação e organização do raciocínio.

Vejamus a definição de Constituição do Estado-Grupo⁽⁵⁾:

"Na primeira acepção, o Estado é um grupo de seres humanos (um povo), radicado num território, sujeito a um Poder, que frequentemente é dito soberano pelos juristas ou incontrastável (quer dizer, detentor de uma força armada irresistível que monopoliza), colocação preferida pelos sociólogos."

Com referência à Constituição do Estado-Poder, obtempera:

"É o conceito de Burdeau: "o Estado é Poder institucionalizado e é a instituição em que se encarna esse Poder". É ele um suporte abstrato que permite retirar da pessoa do poderoso a titularidade do Poder. Isto permite encarar o poderoso como um detentor passageiro do Poder. E, sobretudo, recusar que esteja "na maior força de que dispõem os governantes o fundamento do Poder".

"Relativamente ao Estado-Poder institucionalizado, a constituição é a organização de tal Poder, ou seja, o estabelecimento de seus órgãos, as atribuições ou competência destes, o procedimento de sua atuação e, principalmente, o modo de devolução desse Poder: a escolha ou designação de seus ocupantes transitórios."⁽⁶⁾

(3) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 66.

(4) "Normas Constitucionais Inconstitucionais?", Livraria Almedina: 1994, p. 38.

(5) *Ibid.* p. 67.

(6) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 68.

Partindo para a Constituição do Estado-Direito, pronuncia:

"Claro está, portanto, que, nesse enfoque, a constituição do Estado é a ordem jurídica por inteiro. Contudo, costuma-se restringir o uso do termo com referência ao Estado para designar a parte essencial deste ordenamento. Assim se compreende a colocação de Kelsen, segundo a qual constituição significa "a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais". Neste sentido, o termo designa a constituição como pressuposto lógico-transcendental: a norma fundamental "devemo-nos conduzir como a Constituição prescreve"⁽⁷⁾.

Conferindo continuidade à classificação e às acepções da palavra Constituição, adentra seu sentido jurídico, pontuando:

"No campo jurídico, o termo constituição vem do Direito Romano. O vocábulo constitutio veio a ser empregado durante o Império para designar 'as manifestações de vontade normativa do grau mais elevado emanadas diretamente da autoridade do princeps'. Sempre como manifestação normativa do grau mais alto, durante a Idade Média foi usado para determinar regras editadas pelo papa, pelos sínodos ou pelo imperador. A primeira vez que este termo parece haver sido empregado num dos sentidos modernos, ou seja, como estatuto ou limitação do poder, o foi por Bracton, no século XIII. Este se refere à Magna Carta de 1215 como constitutio libertatis. Entretanto, na própria Inglaterra medieval, a expressão preferida para enunciar a limitação do poder foi outra. Para exprimir a limitação do poder do monarca ou suzerano decorrente dos direitos outorgados, reconhecidos ou costumeiros do súdito, falava-se em "lei da terra" (lex terrae). E os legalistas quando vieram a se referir a normas superiores ao monarca, que regiam, por exemplo, a devolução do trono, a elas designaram como leis fundamentais (leges fundamentales regni)⁽⁸⁾.

Merece destaque, igualmente, a sua acepção liberal, assim explanada:

"Segundo a concepção liberal de constituição, esta é a parte essencial de uma determinada organização estatal — a que visa a garantir a liberdade, por meio de um estatuto do Poder. Por um estatuto, quer dizer, obviamente, por meio de organização jurídica que não só estrutura mas também limite o Poder no Estado. Exatamente esta concepção é que difunde o constitucionalismo. É ela que se concretiza com as revoluções liberais, as quais todas levam ao es-

(7) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 69.

(8) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 70.

(9) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 72.

tabelecimento de constituições. A constituição não é assim qualquer organização dada ao Estado, melhor ao Poder no Estado. É apenas a organização que garante a liberdade. Está aí a constituição-garantia."⁽¹⁰⁾

Deixando, por ora, esse catedrático da Universidade de São Paulo, sem contudo, porém, abandonar os arautos das Arcadas, até mesmo pela autoridade e atualidade de *José Eduardo Faria*⁽¹¹⁾, registramos:

"Ela deixa de ser um estatuto organizatório definidor de competências e regulador de processos no âmbito do Estado, passível de ser visto como "norma fundamental" e reconhecido como centro emanador do ordenamento jurídico. E assume a forma de uma carta de identidade política e cultural, atuando como um centro de convergência de valores em cujo âmbito teriam caráter absoluto apenas duas exigências fundamentais. Do ponto de vista substantivo, os direitos de cidadania e a manutenção do pluralismo axiológico, mediante a adoção de mecanismos neutralizadores de soluções uniformizantes e de medidas capazes de bloquear a liberdade e instaurar uma unidade social amorfa e indiferenciada. Do ponto de vista procedimental, as garantias para que o jogo político ocorra dentro da lei, isto é, de regras jurídicas estáveis e claras, porém despidas de prescrições extensivas e detalhadas".

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior esclarecem noções básicas acerca de uma Constituição que muito nos auxiliarão no desenlace da indagação, in verbis:

"A primeira delas é a de que a Constituição é o documento básico de um Estado, vale dizer, é a sua constituição. Ajustada a esse enfoque, sua finalidade há de compreender, ao menos, a regulamentação dos elementos estruturantes do Estado, ou seja, território, governo, povo e finalidade.

Ao lado desses fatores constitutivos do Estado, é ingênita à noção de Constituição a fixação de limites que estabeleçam qual o âmbito de atuação do Estado e qual a esfera de domínio individual. Assim, qualquer Constituição deve abrigar as normas definidoras dos direitos fundamentais do indivíduo, pena de desfiguração de sua própria razão de existir."⁽¹¹⁾

O eminente *Meirelles Teixeira*, ainda que reconhecendo a importância didática da classificação ofertada por *Biscaretti de Ruffia*, em que o

(10) "Qual o Futuro dos Direitos?", Max Limonad, São Paulo: 2002, pp. 103/104.

(11) "Curso de Direito Constitucional", Saraiva, São Paulo: 1999, p. 3.

vocabulo Constituição é especificado através de cinco acepções (empírica, material, formal, instrumental e histórico-política), oferece-nos um acurado tratamento ao termo:

"Constituição como o conjunto de normas fundamentais, constantes de documento escrito, solene e inalterável por lei ordinária, reguladoras da própria existência do Estado, da sua estrutura, órgãos e funções, do modo de exercício e limites da soberania, dos seus fins e interesses fundamentais, das liberdades públicas, direitos e deveres dos cidadãos."⁽¹²⁾

Segundo a linha dos constitucionalistas pátrios, José Afonso da Silva destaca:

"A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado."⁽¹³⁾

Por fim, talvez pela magnitude de sua definição e coragem na execução de uma verdadeira autópsia no significado de Constituição, *Ferdinand Lassalle* traz-nos sua essência:

"Esta é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação.

Mas que relação existe com o que vulgarmente chamamos Constituição? Com a Constituição jurídica? Não é difícil compreender a relação que ambos os conceitos guardam entre si. Juntam-se esses fatores reais do poder, os escrevemos em uma folha de papel e eles adquirem expressão escrita. A partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais do poder, mas sim verdadeiro direito — instituições jurídicas. Quem atentar contra eles, atenta contra a lei, e por conseguinte é punido."⁽¹⁴⁾

Tenhamos, pois, como resultado do somatório de conceitos e designações da Constituição um conjunto de elementos a merecer atenção: "poder institucionalizado", "organização desse poder", "norma positiva", "constitutio libertatis", "lei fundamental", "verdadeiro direito" e (à exceção da estrutura organizacional inglesa, fixada sob as pilastras do tradicionalismo) "documento escrito e solene".

(12) "Curso de Direito Constitucional", Forense Universitária, Rio de Janeiro:1991, pp. 42/44.

(13) "Curso de Direito Constitucional Positivo", 9ª ed., Malheiros, São Paulo:1994, pp. 39/40.

(14) "A Essência da Constituição", 4ª ed., Lumen Júris, Rio de Janeiro: 1998, p. 32.

Sem receio da imprecisão científica, desses elementos elegeremos alguns que, diante de valores contemporâneos e do objeto delimitado para este estudo, se nos apresentem essenciais ao esclarecimento das conclusões sobre o tema abordado.

2.1 A Institucionalização e Organização do Poder

A abordagem da formação constitucional dos Estados, como fato precedente à análise da importância e razão de questões envolvidas na seara dos mecanismos de proteção social, até seu desenvolvimento máximo via sistema de Seguridade Social, reporta-nos à fixação dos limites para a aceitação do "Estado-Moderno".

Nelson Saldanha, ao estudar as origens do Estado-Moderno, assinala:

"O Reino da Sicília, de certa maneira, prefigurou as características do tipo de Estado que, com caracteres definidos, veio a tornar-se genérico e dominante no Ocidente dos séculos XVII e XVIII. Ao tempo de Frederico, o Reino da Sicília esteve regido por uma ordem constitucional escrita e teve uma burocracia já de tipo moderno e racionalista. Grande número de autores atestam o caráter impressionantemente avançado das concepções políticas do próprio Frederico.

Não é o caso, porém, de entender o Reino da Sicília como origem do Estado moderno. O problema tem de ser posto em termos mais abrangentes, sobretudo na medida em que deliberadamente nos referimos à origem de estruturas-tipo. Em tais termos, as origens correspondem — e o plural é conveniente — a uma série de mutações que equivalem à passagem do Estado dito feudal ao Estado "estamental" e destes às grandes monarquias absolutas. Aqui importa mencionar o nome de Werner Naef. Segundo ele o Estado estamental (isto é, baseado sobre os estamentos, formados de porções da nobreza e do clero, mais as representações das cidades) foi superado pelo Estado monárquico absoluto quando — com exceção talvez do caso da Inglaterra — o rei conseguiu concentrar todo o poder em âmbito nacional, e o caso da França foi, nisso, o mais típico. Foi na França que o Reino se constituiu mais cedo em termos de monarquia absoluta, e também em moldes mais exemplares.

Portanto o Estado "moderno" se origina em um processo de alterações que incluem a exaustão do sistema sócio-econômico feudal e o advento do capitalismo; incluem também o surgimento de uma nova vida urbana, em contraste com a existência predominantemente rural do medievo e em consonância com a ascensão de um novo tipo social que viria a ser denominado burguesia."⁽¹⁵⁾ (g.m.)

(15) "O Estado Moderno e a Separação de Poderes", Saraiva, São Paulo: 1987, p. 8.

Extrai-se daí, pois, a existência pretérita de uma organização e institucionalização do Poder do Estado em relação à sua concepção moderna e, por via de consequência, ao próprio movimento constitucionalista impulsionado pelo modelo de Estado liberal.

Nesse sentido não nos abandona *Jorge Miranda*, ao declarar:

"São muito diferentes as preocupações e as linhas de força da doutrina do constitucionalismo oitocentista e as da doutrina constitucional do século XX. Assim como são diversos os corolários (ou peculiaridades as contribuições) para a construção dogmática das grandes escolas do pensamento jurídico que, entretanto, se sucedem — desde o jusnaturalismo iluminista e o positivismo à escola histórica, ao marxismo, ao decisionismo, ao institucionalismo, etc." (16)

Apenas a se destacar a predominância, no fenômeno constitucional dos Estados estamentais, de uma atitude cognoscitiva, ou seja, a adoção de uma postura meramente passiva frente ao texto constitucional, de simples descrição ou reprodução de determinada estrutura jurídico-política.⁽¹⁷⁾

Parte-se, deste modo, para um documento constitucional que, paulatinamente, começa a ser enxertado por normas outras que não unicamente aquelas delimitadoras do Estado, de sua organização do poder, da fixação de seus órgãos e da limitação de suas respectivas competências.

Acreditamos que esse processo de ampliação do espectro da Constituição reflita a descoberta, se assim podemos dizer, da importância de seu papel para as sociedades contemporâneas. Tanto que o autor lusitano supra alerta para a subjacência da atitude cognoscitiva (incidente à Constituição britânica e à norte-americana) cujo rompimento advém com a atitude por ele nominada voluntarista, representando posição ativa de criação de normas constitucionais com capacidade de transformação das condições políticas e sociais.⁽¹⁸⁾ Ainda que ele atribua às Constituições ditas liberais revolucionárias o marco para o nascer dessa atitude voluntarista que, ao romper com o conservadorismo historicista, confere à Constituição uma inclinação muito mais direcionada à sociedade, *Santi Romano* nos exorta sobre a influência, para o direito constitucional, do modelo inglês e de suas derivações, como a ocorrida nos Estado Unidos.⁽¹⁹⁾

Portanto, é correto afirmar uma possível coincidência no surgimento do "Estado-Moderno" e do "Estado-Constitucional". E ainda que seu processo tenha tido por consequências múltiplos fatores (como sugeriu Nelson Saldanha) a eclosão e a repercussão da Revolução Francesa fazem

(16) "Manual de Direito Constitucional", Tomo II, 3ª ed., Coimbra Editora: 1996, p. 10.

(17) *Ibid.* p. 8.

(18) *Ibid.*, *idem*.

(19) "Princípios de Direito Constitucional Geral", Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 1977, pp. 42/43.

dela, talvez, um divisor de águas histórico, cuja relevância não pode ser desprezada quando da limitação dos prólogos do movimento constitucionalista contemporâneo.

2.2. *Constitutio Libertatis* — (Constituição e Garantia de Liberdade)

Desvendar a importância da Constituição no seio da sociedade, sob o enfoque libertário que seu texto carrega, não é tarefa assaz árdua, pelo contrário, os estudiosos do direito constitucional exaltam à exaustão essa característica, conforme a referência de Bracton à Magna Carta de 1215, em citação de Ferreira Filho, já acima transposta.

Talvez a maior dificuldade esteja na constatação de sua eficácia social, posto que, após promulgada, não há que se falar em ineficácia normativa ante sua aptidão própria a produzir efeitos no mundo do direito. *Celso Antônio Bandeira de Mello*, com a propriedade que lhe é peculiar, adverte:

"...as regras, em termos de realidade efetiva, não se aplicam porque constam de um dado diploma; não é por isso que se aplicam; porque pode haver uma Constituição, pode-se escrever tudo de novo, e não serão aplicadas; só se aplicam quando se cria uma consciência social da sua obrigatoriedade"⁽²⁰⁾

Urge, pois, que empreguemos no texto constitucional, como ação de intérprete, leitura condizente com os seus atributos insitos de liberdade, sob pena de negarmos a sua própria essência, ou ao menos aquela erigida pelo Estado liberal e que se mantém até os dias atuais, com algumas inserções, é verdade. Daí a explicação de *Nelson Saldanha*:

"O Estado constitucional, criação das lideranças políticas liberais, não era apenas um Estado não-interventente, criado pelos interesses burgueses à dessemelhança do absolutismo intervencionista; o Estado constitucional era uma sistemática de explicitações, montada a partir da idéia de que o poder existe com base no consentimento dos homens, e de que ele existe para garantir a tais homens uma série de liberdades. Destarte, o Estado constitucional não era apenas um Estado com limitações, mas um Estado intrinsecamente limitado."⁽²¹⁾

Compreender a forma de limitação acima referida é passo fundamental para a descoberta da relevância da Constituição nos Estados ditos modernos. É, como mencionado, instrumento de garantia das liberdades,

(20) "Revista de Direito Constitucional e Ciência Política", ano III, nº4, jan/jul-89, Forense, Rio de Janeiro: 1985, p. 126.

(21) "O Estado Moderno e a Separação de Poderes", Saraiva, São Paulo: 1987, p. 42.

cujo substrato encontra-se na limitação do poder originário do Estado, seja este corolário do consenso, livremente externado, segundo *Sieyès*⁽²²⁾, ou fruto da movimentação das forças dominantes desse poder.

Com *Ferreira Filho*, tentaremos ser mais explícitos:

"A organização do poder, nas linhas apontadas, importa em limitação do poder.

Com efeito, dividir o Poder estatal entre os órgãos diferentes, independentes, obviamente impede que um só possa tudo. Restringe, portanto, o Poder, além de gerar o contraste, os freios e contrapesos. Igualmente limita o Poder o estabelecimento de procedimentos obrigatórios, mormente os que condicionam a deliberação dos órgãos coletivos.

Por esta razão, toda Constituição é limitação do poder. Toda ela é garantia da liberdade."⁽²³⁾

Indiscutível e inegável o seu caráter libertário, mas, como afirmamos alhures, não é tanto preocupante esse seu papel, quanto imaginamos seja a problemática de sua eficácia social. Somente através de uma conscientização geral sobre a Constituição e seus preceitos, para além dos cientistas do direito, será possível constatar a *Constitutio Libertatis*; do contrário a Constituição será, parafraseando Lassalle, "folha de papel".

2.3. Constituição e Lei Fundamental

Todo esse cuidado com a análise da Constituição e do próprio movimento deflagrado nos Estados para sua elaboração, de modo a refletir com precisão a legitimidade do poder por ela emanado, ganha, sob o aspecto jurídico, enorme pertinência a estruturação do ordenamento normativo desses mesmos Estados.

A par da discussão acerca das teorias monista e dualista do direito — posto que a digladição aqui não tem por escopo a mensuração de validade entre a ordem jurídica interna e a internacional — ergue-se a Constituição, até mesmo a imprimir respaldo à idéia de soberania dos Estados, que se reforça nesse período, como norma de hierarquia maior, não encontrando no direito interno dos países qualquer comando a ela contrastável. Leia-se:

"O movimento das Constituições teve uma importância histórica enorme. A reinterpretção do saber jurídico, provinda do humanismo e trabalhada pelo racionalismo tinha dado como resultado uma série de produções marcantes, entre as quais as obras de Grócio, Pufendorf, Nettelbladt e outros; o legado de Montesquieu ti-

(22) "A Constituinte Burguesa" — Qu'est-ce que le Tiers État?, 3ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro: 1997, pp. 100/101.

(23) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988, p. 78.

... nha imposto à França ilustrada o ideal dos três poderes, organizados segundo o modelo constitucional racional. No caso dos Estados Unidos teria atuado, segundo Edward Corwin, a imagem de uma higher-law (ou Paramount law) superior às leis ordinárias e entendida como Constituição. Mesmo na Inglaterra, sempre empirista e comportada, a Revolução de 1688 já encontrara a noção de uma fundamental law, superior às regras jurídicas comuns. Convém aliás anotar que o termo Constituição, de antiga e ilustre origem romana, significou durante muito tempo "ordem política" ou mesmo "regime", e assim foi utilizado ainda no século XVIII; somente depois das declarações deflagradas pela Revolução Francesa é que o termo passou a indicar o que ficaria indicando até hoje; lei especial, considerada superior às demais e que organiza jurídica e politicamente a estrutura de um Estado."⁽²⁴⁾

E Ferreira Pinto completa a descrição de supremacia da norma constitucional sob o aspecto material e formal⁽²⁵⁾, respectivamente:

"Não é lícito a qualquer poder por ela constituído exigir alguma coisa que não se coadune com o Direito fixado na Constituição. O conteúdo, seja de uma lei estabelecida pelo Poder Legislativo, seja de um ato qualquer de qualquer dos Poderes, não pode contrariar o das normas constitucionais."

(...)

"Ela fixa a organização, quer dizer, a estrutura, a composição, as atribuições, o procedimento dos Poderes — os órgãos superiores do Poder. Estes nada podem senão pelo modo que prevê a Constituição."

Mesmo entre os gregos a distinção feita em relação às normas constitucionais mostrava-se relevante, à medida que separavam aquelas próprias da organização política (*politéia*) das outras ditas comuns (*nomói*), para as quais o fundamento era conferido pelas primeiras.⁽²⁶⁾

É certo, outrossim, que essa prevalência, no campo jurídico, apresenta-se com maior nitidez nos modelos de Constituição rígida, a designar que os demais comandos normativos encontrarão validade se, e apenas se, estiverem em consonância com a Carta Maior. Contudo, a supremacia material do texto constitucional é plenamente reconhecível nos modelos flexíveis e tradicionalistas (costumeiras), ainda que sob o enfoque sociológico, conforme aponta José Afonso da Silva.⁽²⁷⁾

Eis um aspecto decorrente do movimento constitucionalista responsável pela elevação do grau de importância que as Constituições atingiram

(24) Nelson Saldanha, *ob. cit.*, p. 40.

(25) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *ob. cit.*, p. 80.

(26) Meirelles Teixeira, *ob. cit.*, pp. 79/80.

(27) *Ob., cit.*, p. 47.

dentro da estrutura do Estado Moderno, chegando, inclusive, a permitir que façamos sua inserção nos elementos próprios deste Estado, posto que amalgamado à sua concepção.

Dáí extrairemos a premissa para o desenvolvimento do raciocínio envolvendo as disposições relativas à seguridade social e à sua disciplina constitucional, de modo a esclarecer ao leitor o avanço, em termos de civilidade, que tal fato representa, mormente para o Estado brasileiro.

3. O MOVIMENTO CONSTITUCIONALISTA

De tudo o que até agora se lançou, resta perquirir sobre o movimento constitucionalista ensimesmado, abordando sua importância e conseqüências. Não se tem dúvidas acerca da continuidade desse processo de constitucionalização, pois o existir em sociedade carrega consigo o dinamismo próprio de sua evolução, a exigir um constante aprimoramento dos modelos de coexistência humana. Tome-se tal expressão em seu sentido lato, dado que cada vez mais ao humanismo são agregados outros valores de referência à sociedade, vide o crescimento da importância da preservação de determinadas espécies animais, como fator de equilíbrio do ecossistema, e a inserção de mecanismos jurídicos de tutela do meio-ambiente, à guisa de exemplos.

Valendo-nos mais um vez de *Nelson Saldanha*, registramos:

"O movimento constitucionalista constituiu, na forma de Nicola Matteucci, uma combinação entre liberdade e os poderes. Para este autor, duas fontes atuaram para moldar o constitucionalismo: por um lado o jusnaturalismo e por outro a revolução democrática (sobretudo na França) derrubou os princípios da tradição e do "direito divino", implantando em definitivo a "secularização da obrigação política". Acrescenta Matteucci que o liberalismo, herdando o ideal constitucional delineado em fases anteriores, herdou também dois "espaços de liberdade" muito importantes: o mercado e a opinião pública, que atuariam (cf. alusão a Habermas, supra, no item 6) como reduto das leis naturais de concorrência e de discussão aberta. Com isso se regressava, acrescentamos, ao racionalismo, reinterpretado com base racional-natural da estruturação dos interesses sociais."⁽²⁸⁾

Correto é, pois, afirmarmos que o movimento constitucionalista foi responsável pelo agigantamento de duas expressões, cuja relevância se confunde com as próprias pilastras da democracia, tão cara à sociedade moderna. Liberdade e segurança erigiram-se como sustentáculos deste modelo de Estado-Moderno e encontraram na Constituição o seu porto-seguro. Assim finaliza *Ferreira Filho*:

(28) *Ob.*, cit., pp. 40/41.

"In medio virtus. A liberdade com segurança, a segurança com liberdade, constituem para o comum dos mortais o ambiente adequado. Nele é possível a expansão da virtualidades individuais, a conquista da cultura, a criação da riqueza, a obtenção da felicidade. Tudo isso se constrói com a liberdade mas não se faz sem aquela tranqüilidade de espírito de que falava Montesquieu, a qual somente existe quando "um cidadão não precise temer qualquer outro cidadão.""⁽²⁹⁾

Nota-se neste cenário uma expansão das matérias disciplinadas no bojo do texto constitucional. Acrescenta-se aos comandos políticos, de estruturação do Poder do Estado, uma normatização de índole econômica e social.

Cresce a participação deste Estado nas relações em sociedade, obrigando-o, como exigência de sua manutenção — e aqui não cabe discutirmos se assim ocorre intencionalmente para as elites dominantes — uma maior assunção de responsabilidades, abandonando o liberalismo radical.

Ainda que, a passos largos, saltemos muitos anos na linha da história, não seria impreciso apontarmos o Estado Providência como sucessor do modelo liberal. Por este, rápido se percebeu que em um ambiente de desigualdade econômica a liberdade aprisiona os desfavorecidos, fazendo da lei a chave-mestra dos grilhões.

Eis uma premissa segura a possibilitar o ingresso, via movimento constitucionalista, na órbita dos mecanismos de proteção social.

4. O SURGIMENTO DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

A passagem de um modelo de produção essencialmente rural, praticado pelo sistema feudal, para um modelo industrial, esse impulsionado pelo capitalismo emergente e pela ascensão da classe burguesa, provoca alterações na estruturação da sociedade.

A mobilização das classes sociais, em contraponto ao sistema estamental até então vigente, e a transformação da população servil em proletariado registram, juntamente com os ideários do Estado liberal, o advento de uma relação jurídica de trabalho parametrada na autonomia da vontade das partes.

Todo esse reflexo da ação do homem sobre o seu meio desencadeia uma maior potencialidade de pessoas expostas aos riscos produzidos por este novo sistema de produção.

Chama atenção os esclarecimentos feitos por *Paul Durand*⁽³⁰⁾:

"La gravedad que revisten las consecuencias de los riesgos sociales, tanto para las personas como para la colectividad entera, sobre los que recaen, explica el hecho de que se hayan ideado muy diversos procedimientos para afrontarlas.

(29) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ob., cit., p. 129.

(30) "La política contemporánea de Seguridad Social", 1953, Librairie Dalloz, Paris, p. 71.

Todos ellos pueden agrupar, resumidamente, en tres órdenes: Originariamente se han aplicado a los Riesgos Sociales los procedimientos comunes de protección contra riesgos que pueden afectar al individuo. Esta tendencia a recurrir a procedimientos indiferenciados de garantía, fue dominante a lo largo del siglo XIX. Con posterioridad, se han diseñado formas específicas de garantía contra los Riesgos Sociales, caracterizándose concretamente por la institución de los Seguros Sociales. De ese modo se han instituido formas diferenciadas de garantía social, mejor adaptadas a la naturaleza peculiar de los riesgos a cubrir. Estas técnicas indemnizatorias, que aparecieron hacia el final del siglo XIX, se han desarrollado durante el primer tercio del XX. Finalmente, la nueva concepción de la Seguridad Social se ha derivado de las técnicas anteriores; presentida por la Ley americana de 14 de agosto de 1935, la Seguridad Social encontró, sobre todo, su genuina formulación en los trabajos de Lord Beveridge. Es ésta la que corresponde a la época actual."

Resta esclarecido, na colocação final do autor francês, que o sistema de proteção social açado pelo Estado Moderno (ao menos diante da concepção para este adotada nestes estudos) encampa o modelo da Seguridade Social.

Insta, para fixarmos com precisão o termo proteção social, valer-mos do insigne *Celso Barros Leite*, citado por *Wagner Balera*³¹⁾:

"...conjunto de medidas através das quais a Sociedade assegura a seus membros um nível mínimo de condições de vida."

É o surgir de uma nova roupagem para a Constituição, que se inaugura com a Carta Mexicana de 1917, acompanhada, daí, pela expressão "Social". Ainda que a referência a determinadas classificações da Constituição possa conter um cunho subjetivista — denotando, algumas vezes, um intento pejorativo — acreditamos, ao contrário, que tal adjetivação, neste caso específico, represente uma inegável inclinação dos povos no sentido da máxima civilização. *Apropriando-nos do megestério do mestre Wagner Balera*, tal fator é um marco, um divisor de águas, a separar a barbárie da civilidade. Daí o porquê de entendermos relevante o ingresso de um instrumental de proteção social no bojo das Constituições.

Imaginamos que o mundo civilizado dependa de um verdadeiro e eficaz mecanismo de tutela à sociedade. Do contrário, regressaremos no tempo, negando frontalmente a teoria da evolução que, conjuminada com o porvir, expressa o caminhar do homem dentro de sua história — e para ser atual — interagindo com o seu meio de modo a progredir sua existência.

31) "Seguridade Social na Constituição de 1988", Revista dos Tribunais, São Paulo: 1989, p. 16.

No aspecto do direito positivo, não foi por outra razão que a Constituição Federal Brasileira de 1988 erigiu como fundamento do nosso Estado a dignidade da pessoa humana que, através do primado do trabalho, deve construir uma Democracia de Direito, como base da ordem social (art. 1º, IV c/c art. 193).

Poderiam alguns, como *Ferreira Filho*, exaltar de modo receoso a inserção de questões econômicas e sociais no texto constitucional, mormente pela avalanche de normas programáticas a redundar, na prática, na ineficácia social dos comandos da Lei Maior.⁽³²⁾ Porém, o emprego da interpretação destes dispositivos sob cunho meramente compromissório, a se materializar com o passar do tempo e amadurecimento da sociedade, pode significar a declaração da própria inexistência hoje deste Estado de Direito que se apregoa.

A Constituição, como vimos, é norma ápice, e toda às vezes que a ela nos referimos, seja por qualquer das designações possíveis, devemos nos lembrar da sua verdadeira acepção: *Carta Libertatum*.

Igualmente já fizemos destacar a importância da liberdade para o cidadão, cujo exercício está calcado na segurança. Segurança devido à existência de meios passíveis de conter qualquer forma de abuso do Poder do Estado, que ao mesmo tempo implica a segurança social, sob pena de, limitando a acepção da palavra, lançarmos cidadãos novamente à condição de súditos.

4.1. O seu Desenvolvimento

Para a compreensão das melhores técnicas de cobertura empregadas através dos procedimentos comuns de garantia social existentes, *Paul Durand* assevera:

"Diversos son los procedimientos que pueden emplearse para proteger al individuo contra los riesgos que comporta su existencia. Inicialmente puede utilizarse la técnica de la Previsión individual, representada por el ahorro y la Previsión colectiva que tiende a fórmula mutualista y las técnicas del seguro. Un segundo procedimiento consiste en imponer la carga de la indemnización a la persona que ha dado origen al riesgo; esta técnica, propia de las reglas sobre Responsabilidad, ha sido empleada para los accidentes de trabajo. La última de las fórmulas es la de la Asistencia, otorgada por grupos privados o por el Estado."⁽³³⁾

Conhecedores que somos do processo histórico (daí a facilidade na manifestação de concordância ao seu resultado no âmbito da proteção social) não encontramos dificuldades para o apontamento das melhores

(32) "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo:1988, p. 85.

(33) "La política contemporánea de Seguridad Social", 1953, Librairie Dalloz, Paris, p. 72.

garantias para a sociedade de modo geral, alcançadas pelo modelo do Seguro Social obrigatório, cujas origens remontam ao sistema implantado por Bismark, na Alemanha do século XIX.

Urge destacar que de Seguridade Social não se tratava, posto que seu conceito e abrangência ultrapassam aqueles do modelo alemão. Talvez o advento da Seguridade Social, concebida como *"una organización coherente y completa"*³⁴ dos sistemas de reparação dos riscos sociais tenha avançado com a Lei americana de Seguridade Social de 14 de agosto de 1935 (*Social Security Act*), encontrando sua expressão máxima no Informe Beveridge, acerca do seguro nacional inglês.

Mr. *William Beveridge* foi o grande destaque do comitê interministerial criado na Inglaterra, em meados de 1941, com o objetivo de proceder a um exame geral sobre os sistemas de seguros sociais, uma vez que o modelo de carteiras específicas para cada benefício, com administração e fiscalização próprias, apresentava considerável insuficiência na consecução de seus fins.

Como resultado esse comitê propôs a extensão do sistema de seguros sociais, destacada, em linhas gerais, por três aspectos apontados para o encaminhar da ação protetora, a saber:

- a) *ampliação subjetiva dos mecanismos de proteção, de modo a atingir pessoas até então excluídas do sistema. Tenha-se que inicialmente a classe operária foi o objeto do sistema, como fruto do surgimento do modelo industrial de produção;*
- b) *ampliação objetiva dos mecanismos de proteção, procurando ampliar o número de riscos possíveis a merecer cobertura;*
- c) *melhora no sistema de concessão das prestações, no intuito de reduzir ao máximo o tempo de espera para a obtenção das prestações.*

Transportando os resultados do Informe para o modelo atual brasileiro, nota-se a atualidade das preocupações lá constatadas, mormente quando propostas de reforma do nosso sistema de proteção não saem da pauta do dia e seus propósitos tendem à redução da proteção existente.

O modelo inglês inspirou as legislações européias da época, repercutindo também no além mar, vindo a aportar na *terra brasilis*. É o que passaremos a expor.

4.2. O Processo Brasileiro

Insertos, pelo presente estudo, na análise do movimento constituinte, passemos, brevemente, pela evolução dos mecanismos de proteção social através das Cartas brasileiras.

(34) *Paul Durand*, "La política contemporánea de Seguridad Social", 1953, Librairie Dalloz, Paris, p. 148.

Trazia a Constituição de 1824 a seguinte redação em seu art. 179, inciso 31^o:

“A Constituição também garante os socorros públicos”

Pelo momento histórico é possível compreender o citado comando envolto pelo ideário liberal da época, conquanto, sob o aspecto jurídico, apresentava-se sem o mínimo de exigibilidade. Merece destaque nesse período o advento da primeira lei de caráter eminentemente previdenciário (Lei n. 3.397/1888), a cuidar da caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro pertencentes ao Estado.⁽³⁵⁾

Já na Constituição de 1891, a primeira do período republicano, dois artigos chamavam a atenção. O primeiro deles a assegurar que à União caberia a prestação dos socorros públicos quando solicitados pelos Estados, nos casos de calamidade pública, comando constante de seu artigo 5^o. Depois, o artigo 75, a preceituar a concessão de aposentadoria apenas aos funcionários à serviço da Nação, em caso de invalidez.⁽³⁶⁾

Nesse período duas legislações importantes emergiram para o mundo jurídico. Em 1919 a Lei n. 3.724, de 15 de fevereiro, a tratar dos acidentes do trabalho. E, em 1923, o grande marco da previdência social no Brasil, a Lei Eloy Chaves, alcinhada com o patronímico do deputado paulista, seu elaborador (Lei n. 4.682 de 24 de janeiro), a estabelecer uma caixa de aposentadoria e pensões aos trabalhadores ferroviários.

Como destaque da Constituição de 1934 citamos a instituição do financiamento tripartite da previdência social, igualmente repartido entre a União, empregadores e empregados. De relevância o seu art. 121, letra h, a dispor:

“Assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante assegurado a esta o descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente do trabalho ou de morte.”

A Constituição de 1937, por sua vez, expressando o modelo ditatorial que a outorgou, elencava os riscos sociais a merecer cobertura (velhice, invalidez e acidentes do trabalho), porém retrocedeu em matéria de custeio, nada mencionando a esse respeito, quando é cediça a importância do regramento de financiamento constante da Carta anterior. E quão tormentosa

(35) *Fly Carlos Machado Alvim*, “Legislação Previdenciária Brasileira”, Revista de Direito do Trabalho/18, p. 13.

(36) *Wagner Balera*, “Seguridade Social na Constituição de 1988”, Revista dos Tribunais, São Paulo: 1989, pp. 19/20.

foi essa medida, até os dias de hoje sentida pela sociedade brasileira, diante do inexplicável *déficit* dos caixas da previdência social a consumir seus recursos.

Chegando à Constituição de 1946, deparamo-nos com a manutenção das contingências acobertadas pela Carta de 1934, contando, agora, com o acréscimo do risco desemprego que, embora passe a ser garantido, não recebeu oportuna regulamentação.

A se destacar o advento, em 1960, da LOPS — Lei Orgânica da Previdência Social — unificando as prestações concedidas aos trabalhadores. Ruy Carlos Machado Alvim assinala:

"A LOPS foi o maior passo dado em direção a universalidade da Previdência Social até hoje, no país..."³⁷

Administrativamente, em 1966, cria-se o INPS — Instituto Nacional de Previdência Social, buscando-se a unificação decisória.

Há que se mencionar, outrossim, a inserção no sistema jurídico previdenciário da regra da contrapartida, mantida na Constituição de 1988 (art. 195, § 5º), a exigir a descrição da origem do financiamento, sempre que medidas tendentes a criar, estender ou majorar benefícios venham à lume.

No período militar, a Constituição de 1967 poucas inovações impõe ao sistema, uma vez que mantém as diretrizes estabelecidas pelas legislações de 34 e 46. A consignar a redução do tempo de serviço, para efeito de aposentadoria, para as mulheres e a instituição do salário-família e seguro-desemprego, como benefícios previdenciários.

A Constituição de 1988, hoje em vigor, concretizou o processo de unificação e organização de um verdadeiro sistema de proteção social. Lê-se em seu artigo 194:

"A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social."

Eis uma visão da evolução do processo legislativo constitucional brasileiro no campo da proteção social. Perceptível o seu avançar sobre as situações de risco, de forma a concretizar mecanismos de amparo para as situações de necessidade, condizentes com a idéia de liberdade e segurança há pouco desenvolvida.

4.3. A Importância da Manutenção desses Mecanismos em seara constitucional

A adoção pelos Estados de uma Constituição analítica, como a promulgada no Brasil em 1988, recebe muitas críticas pelo fato de provocar um avanço da órbita constitucional sobre matérias e disciplinas em cujo tratamento melhor estariam se inseridas via legislação infraconstitucional.

(37) "Legislação Previdenciária Brasileira", Revista de Direito do Trabalho/18, p. 25.

Celso Ribeiro Bastos⁽³⁸⁾, emérito catedrático da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, aponta as conseqüências do que reconhece como "excessiva normatividade" da Carta nacional, enumerando:

- a) o declínio da vida pública, especialmente do Poder Legislativo, face ao esgotamento de assuntos pela Lei Maior;
- b) a rigidez regulamentar de determinadas áreas do direito, posto que a alteração da Constituição decorre de um processo legislativo de maior complexidade; e
- c) a turvação das relações entre os Poderes, uma vez que, pelo gigantismo do seu texto, ao menos em tese, quase todas as contradições podem esbarrar no comando constitucional.

Não ousamos discordar do insigne Professor e, como ele, condenamos os exageros cometidos pelo legislador constituinte nacional. Mas combatemos incisivamente a proposta de enxugamento das atribuições do Estado e com ela qualquer medida tendente à retirada (mesmo seu disfarce via modelos de flexibilização) das matérias de cunho social, insertas no texto constitucional. E aqui nos referimos tanto à seara trabalhista quanto a de seguridade social, pois ambas encontram-se envoltas no âmbito maior da questão social, conforme adverte *Paul Durand*⁽³⁹⁾:

"La misma observación puede hacerse con respecto al tema de la seguridad en el Empleo. La política de Seguridad Social no debe solamente conducir a indemnizar a los trabajadores víctimas del desempleo o a procurarles un trabajo; hace falta garantizarles la conservación de ese empleo. Se trata pues de asegurar la protección del asalariado contra el riesgo de la cesación del contrato de trabajo. La aplicación de la noción de abuso de derecho a la ruptura del contrato de trabajo, la teoría de la suspensión del contrato, la institución de indemnizaciones diversas que disuadan al empleador de romper el contrato, la protección especial otorgada a los miembros de los comités de empresa y delegados de personal contra despidos...reflejan las mismas preocupaciones que las instituciones de Seguridad Social."

Explicamos o posicionamento, aparentemente radical, com a preocupação e a angústia decorrentes da incredulidade no ajustamento das forças políticas nacionais, qual seja, naquilo que *Lassalle* apontou como os fatores reais de poder.⁽⁴⁰⁾

A instabilidade do sistema político brasileiro (reflexo também de uma economia desajustada) permite quase sempre o surgimento de novas lideranças que, aproveitando-se desses fatores, auto-intitulam-se algozes da

(38) "A Constituição e suas 48.381 palavras", artigo publicado no Jornal Estado de São Paulo de 7.7.98.

(39) "La política contemporánea de Seguridad Social", 1953, Librairie Dalloz, Paris, pp. 61/62.

(40) "A Essência da Constituição", *ob. cit.* pp. 26/32.

desigualdade e, com falsas promessas, buscam alcançar o poder. Mais do que isso, outros tentam nele manter-se a qualquer pretexto, mesmo que para tanto venham a vilipendiar todo o sistema jurídico e com ele a própria Constituição.

Os fatos recentes demonstram a solidez da preocupação externada, bastando nos reportar, por exemplo, ao Projeto de Lei n. 134 que tramita junto ao Senado Federal. Por meio dele busca-se alterar o artigo 618, da CLT, de forma a conferir maior prevalência ao pactuado sobre o legislado, *enfatizando a autonomia privada coletiva em relação ao conjunto de normas protetoras originárias do período getulista*. Há que se considerar que a tentativa inicial era a inserção desta modificação diretamente no texto constitucional, obstaculizada frente às dificuldades políticas para a aprovação de uma emenda constitucional e diante da polêmica que gravitam em torno do tema.

Certamente a colocação das garantias mínimas da classe trabalhadora em seara constitucional foi fator decisivo para que o cidadão brasileiro não sofresse a usurpação de direitos a duras penas conquistados. Observa-se que não se trata de um conservadorismo exacerbado, mas da rejeição ao momento em que tais mudanças estão sendo propostas — dado que a economia atravessa grave período recessivo, os sindicatos encontram-se desfalecentes ante ao elevado nível de desemprego, tornando a sua maior reivindicação e bandeira de luta a manutenção do próprio emprego — e, mais que isso, sem qualquer consulta a sociedade brasileira.

Erguem-se, assim, a Constituição e as garantias sociais nela inseridas como instrumento responsável a proporcionar a liberdade e a segurança do cidadão, ao menos protegido pela amplitude de suas disposições e pela complexidade de seu mecanismo de alteração.

Ainda que provoque, é verdade, o engessamento do direito frente ao dinamismo dos fatos sociais, resguarda, d'outro lado, um mínimo de esperança na continuidade do Estado providência, responsável e obrigado a funções que lhe são próprias na promoção do bem-estar social.

5. CONCLUSÃO

Assegura-nos inevitável a constatação da necessidade da permanência no texto constitucional de normas relativas à proteção social, mormente nos países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro.

As tendências atuais no campo do direito indicam (a partir do final do século XX) uma saída do Estado de *setores cruciais para o equilíbrio da sociedade*, gerando insegurança e temor frente ao porvir. Rolf Kuntz⁽⁴¹⁾, analisando esse triste cenário social, escreve:

(41) José Eduardo Faria; Rolf Kuntz, "Qual o Futuro dos Direitos?", São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 10.

"Redução da desigualdade, proteção social, salário adequado às necessidades da família — nada pareceu mais distante do manual do bom-tom econômico, durante as duas décadas finais do século XX. Onde se tratava de normas legais para o contratos e de segurança para o trabalhador, passou-se a ler flexibilização de relações trabalhistas. Onde se lia rede social de proteção, passou-se a ver privatização da previdência e demais instituições do bem-estar coletivo. Onde se via um setor público empenhado em ativar a economia, sustentar o emprego e difundir a prosperidade, passou-se encontrar o governo comprometido com o equilíbrio orçamentário a qualquer custo. Onde se encontrava a idéia da justiça pela ação fiscal, passou-se a notar rejeição do imposto progressivo e o corte dos gastos 'sociais'."

A nossa Carta Política, ainda como se encontra, representa o caminho progressivo do movimento constitucionalista em direção à liberdade e à segurança do cidadão.

A defesa aqui apresentada para a manutenção desse Estado Providência, refletido através da Lei Maior, não indica a repulsa às alterações vindouras e necessárias à adaptação da vida ao novo modelo de sociedade, ao contrário, aceitamos e estamos desejosos pelo seu implemento. Apenas levantamos que o seu custo não pode ser lançado sobre o cidadão tal qual um simples elemento desse processo, ignorando sua condição de legítimo detentor do poder de decisão e, na maioria das vezes, sequer consultado.

Acompanhamos Rolf Kuntz em sua afirmativa:

"Poderiam ter ocorrido alterações na composição dos gastos e na distribuição dos benefícios, mas o modelo do Estado do Bem-Estar poderia ter sido preservado, como foi, em parte, em alguns países da Europa."⁽⁴²⁾

Enxergamos na Constituição o mecanismo libertário (próprio de sua aceção) a propiciar a manutenção da dignidade humana através dos instrumentos de proteção social, cuja inserção no bojo de seu texto deve-se muito ao movimento constitucionalista, que trilhando progressivamente passa a moldar os anseios da sociedade via seu maior diploma de regência.

Promover a retirada dos comandos protetivos dos cidadãos da Constituição é seguir na contramão desse movimento, é freá-lo, é instituir a desordem social. Com *Wagner Balera* encerramos:

"A Ordem Social só poderá ser constituída se assentar em bem estruturado sistema."

(42) José Eduardo Faria; Rolf Kuntz, "Qual o Futuro dos Direitos?"; São Paulo, Max Limonad, 2002, p.14.

Sistema este que tem perante si a tarefa de concretizar o bem-estar e a justiça sociais mediante o instrumento específico da seguridade social.

(...)

Seguridade Social que é, no quadro normativo da Constituição de 1988, sinônimo de justiça social.⁽⁴³⁾

BIBLIOGRAFIA

- Alvim, Ruy Carlos Machado.* "Legislação Previdenciária Brasileira — Uma História Crítica da Legislação Previdenciária Brasileira". Revista de Direito do Trabalho/18.
- Araújo, Luiz Alberto David; Nunes, Vidal Serrano Júnior.* "Curso de Direito Constitucional". Saraiva, São Paulo: 1999.
- Bachof, Otto.* "Normas Constitucionais Inconstitucionais?". Livraria Almedina:1994.
- Balera, Wagner.* "A Seguridade Social na Constituição de 1988". Revista dos Tribunais, São Paulo: 1989.
- _____. "Sistema de Seguridade Social", LTr, São Paulo:2000.
- Bastos, Celso Ribeiro.* "A Constituição e suas 48.381 palavras". Artigo publicado no Jornal Estado de São Paulo de 7.7.98.
- Durand, Paul.* "La política contemporánea de Seguridad Social". Librairie Dalloz, Paris. 1953. Edição espanhola publicada em 1991 pelo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Espanha.
- Faria, José Eduardo; Kuntz, Rolf.* "Qual o Futuro dos Direitos?", São Paulo, Max Limonad, 2002.
- Ferreira, Manoel Gonçalves Filho.* "O Estado de Direito e Constituição", Saraiva, São Paulo: 1988.
- Lassalle, Ferdinand.* "A Essência da Constituição", 4ª ed., Lumen Júris, Rio de Janeiro: 1998.
- Mello, Celso Antônio Bandeira de.* "Revista de Direito Constitucional e Ciência Política". Ano III, n. 4, jan/juh-89, Forense, Rio de Janeiro: 1985.
- Miranda, Jorge.* "Manual de Direito Constitucional", Tomo II, 3ª ed., Coimbra Editora: 1996.
- Romano, Santi.* "Princípios de Direito Constitucional Geral", Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 1977.
- Saldanha, Nelson.* "O Estado Moderno e a Separação de Poderes", Saraiva, São Paulo: 1987.

(43) "Sistema de Seguridade Social", LTr, São Paulo:2000, p. 95.

Sieyès, Emmanuel Joseph. "A Constituinte Burguesa — Qu'est-ce que le Tiers État?". 3ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro: 1997.

Silva, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo"; 9ª ed., Malheiros, São Paulo: 1994.

Teixeira, J. H. Meirelles. "Curso de Direito Constitucional", Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1991.