

PAULO BONAVIDES, *Os Poderes Desarmados. À margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente*, Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2002.

Por MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA *

Paulo Bonavides¹ em obra recentemente editada *Os Poderes Desarmados. À margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente*² oferece importante reflexão jurídico-sociológica sobre a legitimidade e os fundamentos axiológicos do poder no processo de fortalecimento democrático da América Latina, particularmente do Brasil.

Coletânea que se divide em duas partes metodologicamente interligadas: a primeira, desenvolve largo estudo acerca da democracia direta e participativa, confrontando-as com o formalismo prevalente ao longo da história constitucional brasileira; a segunda, reporta-se

a juristas, pensadores e personalidades nacionais e estrangeiras que, na perspectiva do autor, ofereceram contributo teórico à discussão do tema.

Procedendo análise historiográfica do quadro político e institucional do Estado Brasileiro, remonta o autor à *Pax Lusitana* afetada, desde seus albores, pela transculturação do Direito romano, sabido que, a formação jurídica portuguesa caracterizar-se-ia pela via historicista, resultando no estabelecimento do Estado Cartório, nem sempre em sintonia com os interesses vitais da sociedade.

A tradição absolutista da Casa de Bragança prolongar-se-ia até a Colônia e, após a independência, se faria pre-

* Professora de Direito Constitucional do Centro Universitário de Brasília e da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal. Brasília (Brasil).

¹ O Professor Paulo Bonavides, brilhante constitucionalista brasileiro, é Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará; doutor *honoris causa* pela Universidade de Lisboa; Professor Visitante nas Universidades de Colônia, Tennessee e Coimbra; Membro Correspondente da Academia de Ciência da Renânia do Norte-Westfália na Alemanha; do Instituto de Derecho Constitucional y Político da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata na Argentina; do Grande Colégio de Doutores da Catalunha; Membro do Comitê de Iniciativa que fundou a Associação Internacional de Direito Constitucional em Belgrado; Membro da «Association Internationale de Science Politique» na França; da «Internationale Vereinigung für Rechts-und Sozialphilosophie» em Wiesbaden, Alemanha; da Academia Brasileira de Letras Jurídicas; do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto dos Advogados Brasileiros e da «Nieman Fellow Associate» da Universidade de Harvard. Prêmio Carlos de Laet da Academia Brasileira de Letras; Prêmio Medalha Rui Barbosa da Ordem dos Advogados do Brasil e Prêmio Teixeira de Freitas do Instituto dos Advogados Brasileiros.

² São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2002.

sente no autocratismo da Constituição de 1824 outorgada após a dissolução da Assembléia Nacional Constituinte.

A decadência do Império coincidiu com o desajuste estrutural de suas instituições. A preservação do sistema de trabalho servil consorciado à separação tetradimensional dos Poderes —Legislativo, Judiciário, Executivo e Moderador, os dois últimos conjugados na pessoa do Imperador— ensejaram uma perversão do sistema, propícia à ilegitimidade e à ineficácia política da cidadania, onde a participação representativa se achava condenada a um alcance deveras reduzido.

Com o advento da República, a Constituição de 1981 decalcada do modelo norte-americano, introduziu os princípios do federalismo, republicanismo e presidencialismo na ordem jurídica nacional, consagrando, igualmente, o

*habeas corpus*³, a soberania do Júri e a independência dos poderes.

O grande problema, contudo, persistia: o alijamento popular nos processos de tomada de decisão, pois «os mecanismos eleitorais e a formação da vontade política do Estado conservavam os mesmos vícios já arraigados (...) desde a Monarquia e que a República não logrou debelar», nomeadamente os relativos às manipulações ostensivas do processo eleitoral⁴.

A Revolução de 1930 faria emergir no cenário nacional novas classes sociais e forças políticas antagônicas que divergiriam, tanto da oligarquia tradicional, quanto da liberal democracia, do pluripartidarismo, do capitalismo competitivo e do cosmopolitismo⁵. Precedida pelos primeiros movimentos populares como a greve dos gráficos em São Paulo, a fundação do Partido Comunista

³ Trata-se, o *habeas corpus*, de garantia constitucional à proteção da liberdade de locomoção concebida no mais amplo sentido: movimento e permanência, ir, vir, restar e permanecer. Quando houver violência ou coação —efetiva ou sob forma de ameaça— à liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder, autoriza o Texto Constitucional a interposição do remédio heróico, preventiva ou repressivamente.

A instituição desta garantia processual gerou, na época, controvérsias no Supremo Tribunal Federal acerca da extensão de sua aplicabilidade. Admitiu-se durante a Primeira República e até a revisão constitucional de 1925-1926, uma concepção ampla do *writ*, estendendo as hipóteses de seu cabimento para amparar e proteger toda e qualquer violação aos direitos individuais. Sobre o tema consultar: LUIZ PINTO FERREIRA, *Manual de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1992, pp. 85-88.

⁴ PAULO BONAVIDES, *Os Poderes Desarmados...*, *op. cit.*, p. 19.

As eleições de «bico de pena» constituíam a própria institucionalização da fraude. Usou-se e abusou-se da «degola», com o chamado reconhecimento dos poderes pelo Congresso Nacional dominado por caudilhos, que impediam a investidura no mandato parlamentar dos candidatos de oposição, não reconhecendo-lhes a vitória.

Paralelamente, a nascente burguesia brasileira ao tentar emergir como classe, não resistiria ao confronto com o bloco oligárquico rural cuja hegemonia era incontestável desde o Império. Com isto, o processo de industrialização deparou-se com resistências intransponíveis.

Predominava a teoria das «vantagens comparativas» que preconizavam um modelo econômico de estrutura fundiária, consistente na exportação de produtos agrícolas e matérias primas, em troca da importação de manufaturados.

«Perpetuava-se desse modo o poder das oligarquias, vinculadas (...) aos grandes proprietários rurais.» In: PAULO BONAVIDES, *Id.*, p. 19.

⁵ Efetivamente, a *práxis* institucional brasileira não implementou o ideário do Pensamento Liberal Europeu. O período monárquico que compreendeu grande parte do século XIX —de 1822 a 1889— não legitimou seus princípios. A primeira Constituição Republicana, por seu turno, promulgou a dominação oligárquica, legalizando a injustiça e a corrupção. Face à tais circunstâncias, a democracia liberal era comumente considerada um produto estrangeiro, inadaptável à herança social, econômica e política do Estado.

do Brasil em 1922 e o movimento tenentista de ideologia difusa, o governo revolucionário provisório haveria de encontrar dificuldades na criação de um arcabouço jurídico de sustentação do regime.

A Carta Constitucional da Segunda República promulgada em 1934, documentou o formalismo do processo político. Seu texto, «atualização teórica e doutrinária do princípio democrático», enfatizava o hiato existente entre o país constitucional e o país real⁶.

De curta duração, inegavelmente ela representou um avanço político ao introduzir inovações na legislação constitucional pátria tais como: a criação da justiça eleitoral, a instituição do man-

dado de segurança para a proteção de direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*⁷, o voto feminino, a representação classista-parlamentar e a obrigatoriedade do ensino primário, dentre outras conquistas.

A Constituição que a sucederia em 1937, de molde fascista, instituiu o chamado Estado Novo que perdurou por todo o período correspondente à Segunda Grande Guerra e, somente se encerrou, com a vitória dos aliados.

A derrota do nazi-fascismo na Europa e Ásia e a correlação de forças delineada após o conflito, deram ensejo à uma nova ordem mundial resultante do Tratado de Yalta, de reflexos inevitáveis no Brasil.

⁶ PAULO BONAVIDES, *Os Poderes Desarmados...*, *op. cit.*, p. 21.

Todavia, conforme adverte Paulo Bonavides, é possível datar da Constituição de 1934 o surgimento, ainda que formal, «do Estado social brasileiro, marcado por algumas mudanças, com base no constitucionalismo programático que a nova Carta inaugurava. Esse constitucionalismo viria a ser característica notória de outras Constituições futuras, vazadas por igual em promessas de construção de uma sociedade regida pelos valores da democracia, da igualdade, da liberdade e da dignidade da pessoa humana.» *Id.*, p. 21.

⁷ Assemelha-se o Mandado de Segurança, resguardadas as diferenças quanto à natureza dos institutos, ao Recurso de Amparo de Espanha, cuja «tutela específica que proporciona (...) centra-se no núcleo dos direitos e liberdades clássicas», na lição de FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, in *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 1104.

Inspirado no *juicio de amparo* mexicano e nos *writs* do direito anglo-saxônico, a saber: «o *writ of mandamus* —ordem pela qual o Tribunal prescreve o cumprimento de certo dever ou interesse legítimo de que tenha sido privado alguém; o *quo warranto*— providência pela qual o Governo inicia ação destinada a reivindicar um cargo de quem o ocupa ilegalmente; e o *writ of certiorari* —meio pelo qual podem os Tribunais verificar se o ato administrativo é conforme à lei, se esta foi bem interpretada ou se o funcionário era competente para praticar o ato» (THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Do Mandado de Segurança*, São Paulo-Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S.A., 1996, 5.ª ed., pp. 8-9), o Mandado de Segurança no direito brasileiro é uma medida constitucional «com natureza de ação civil, posta à disposição de titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público». JOSÉ AFONSO SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, 6.ª ed., p. 386.

A atual Constituição de 1988, em seu artigo 5.º, incisos LXIX e LXX, contempla duas formas de mandado de segurança: individual, objetivando amparar direito subjetivo do indivíduo e, coletivo, cuja legitimidade ativa para impetração foi atribuída à partido político com representação no Congresso Nacional e à organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano para defender, respectivamente, o interesse coletivo de seus membros ou associados, bem como, os interesses difusos da sociedade. Para um maior desenvolvimento do tema consultar: ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, pp. 163-178.

A conjuntura externa, aliada às pressões internas, romperiam o *impasse* institucional e, uma vez deposto o Presidente Getúlio Vargas, é convocada a terceira Constituinte, em 1945, encarregada de elaborar a nova *Lex Fundamentalis*, que viria a ser proclamada no ano seguinte.

A Carta de 1946, em que pese o vezo da marginalização do povo brasileiro —negação do direito de voto aos analfabetos e as praças de pré⁸— consagrou importantes conquistas sociais e trabalhistas, legitimando o intervencionismo estatal⁹. Por meio dela restabeleceu-se as garantias individuais e o princípio federativo, reconhecendo-se a autonomia política, administrativa e financeira dos estados-membros; consagrou-se, outrossim, o direito de propriedade condicionado ao bem-estar social, ab-rogando seu conceito individualista. Mais, pela primeira vez se introduzira na Lei Magna uma cláusula que estabelecia a participação do trabalhador nos lucros da empresa¹⁰ e o direito de greve foi alçado à *cânion* constitucional. Uma Carta de Intenções que visava implementar reformas sociais de base, não resistiria «às dificuldades de uma sociedade refratária à cultura política e submersa num oceano de desníveis sociais. (...) A queda da Constituição de 1946 marcou não somente o fim da Terceira República senão também o princípio de uma ditadura militar»¹¹ que perdurou por duas décadas.

O Estado de Segurança Nacional

instituído pelo regime militar em 1964 e controlado de fato por empresários e tecno-empresários, concentrou seus esforços em ideais desenvolvimentistas de crescimento econômico, tendo as Forças Armadas representado o apoio logístico e de autoridade à um programa de governo excludente e nitidamente impopular¹².

A República Brasileira porém se redefiniria: quer pelo esgotamento da confiança na capacidade dos militares em conduzirem a ordem autoritária —aliados incômodos de uma elite já reforçada em seu poder hegemônico— quer em razão da política internacional que caminhava em sentido inverso; quer, pelo despertar da sociedade civil em sua luta a favor da reconstrução democrática. E neste contexto histórico de transição, promulgar-se-ia a vigente Lei Constitucional de 1988, cujo norte axiológico centra-se na restauração do Estado Democrático de Direito.

Inaugurando uma fase extremamente delicada da história institucional, a Constituição da Quarta República avançaria ao inserir na *ratio* as provisões da democracia direta, firmando juridicamente a possibilidade de interveniência da vontade coletiva, sempre postergada durante os sucessivos surtos de legitimidade vivenciados pelo Estado Brasileiro¹³.

Efetivamente, institutos como o *referendum*, plebiscito e iniciativa popular previstos no artigo 14, incisos I, II e III da Lei Maior, conciliam a par-

⁸ Militares sem patente de oficial.

⁹ PAULO BONAVIDES, *Os Poderes Desarmados...*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰ *Id.*, p. 22.

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹² Nas palavras de René Armand Dreifuss: «Os militares serviram para legitimar a neutralidade do regime, enfatizando seu caráter tecnocrático, pela interação natural dos chamados técnicos com os militares, reforçando o sentimento de que a abordagem dos problemas brasileiros e a natureza das diretrizes a serem implementadas pelo governo, eram 'científicas' e 'nacionais', ao invés de políticas.» Desta maneira, os empresários assumiram o controle do aparelho do Estado sem contestações. In: 1964. *A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*, tradução do laboratório de tradução da Universidade Federal de Minas Gerais, Petrópolis, Vozes, 1981, 3.ª ed.

¹³ PAULO BONAVIDES, *Os Poderes Desarmados...*, *op. cit.*, p. 24.

ticipação direta e pessoal da cidadania e a formação dos atos de soberania interna. A formulação constitucional destes institutos, na perspectiva de Paulo Bonavides, marcam o real avanço da consolidação democrática no país, por reforçar a autenticidade do regime. O controle dos mecanismos de consulta popular, de operatividade sempre disponível, faz-se, na visão do autor, insubstituível, por conferir legitimidade à ação governativa¹⁴.

À evidência, a formulação do conceito contemporâneo de democracia, não elimina as formas representativas antes, busca a racionalização do Estado aproximando-o do cidadão.

O regime semi-direto afigura-se, portanto, modelo avançado, ao ponderar a onipotência eventual das assembléias parlamentares e o exercício pleno da soberania popular.

Pressuposto inquestionável da dogmática constitucional, os instrumentos da democracia direta viabilizam a realização de práticas políticas transformadoras, atuando como mecanismo revisor das bases do poder. Pedagógicos, sua prática impõe o gradual rompimento

dos padrões usuais de apatia política dos cidadãos e realça a importância do debate público.

A relevância do *referendum*, plebiscito e iniciativa popular consiste, precisamente, na retomada crítica das deliberações estatais, sem rupturas ou crises de autoridade, certo que, a mudança política de valores e enfoques resulta da formação construtiva da vontade ou, por outra, da «formação autônoma de preferências» na expressão de Elster¹⁵. O «núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas»¹⁶. Esses *designs* discursivos, formam uma caixa de ressonância que propicia um desatrelamento do código de poder, que não mais se satisfaz com uma política simbólica. E, neste contexto de atuação transformativa, os atores da sociedade civil negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de conseqüências, quando tomam consciência da situação de crise¹⁷.

A participação popular —eticidade

¹⁴ *Id.*, p. 28.

Esse encontro do regime representativo com soluções da democracia direta tem raízes históricas na França Revolucionária. Duas obras constitucionais marcam a renovação política francesa: o projeto da Constituição Girondina de fevereiro de 1793 que não chegou a ser votado pela Convenção e a Constituição de Montagnarde, de 24 de junho de 1793. Elas revelam a intenção de a soberania nacional não mais ser exercida inteiramente pelos representantes designados, mas por cada cidadão. Como diz o artigo 7 da Constituição de Montagnarde: «O povo francês é a universalidade dos cidadãos franceses».

No projeto de Constituição Girondina é instituído o veto popular às leis votadas pela Assembléia denominado «censura do povo sobre os atos da representação nacional». Na Constituição de Montagnarde o controle é prévio. Acorde o artigo 10, o povo soberano deliberava sobre leis específicas propostas pelo corpo legislativo. In: GERARD SAUTEL, *Histoire des Institutions Publiques, depuis de la Révolution Française*, Paris, Dalloz, 1978, 4.ª ed., pp. 36-38. Sobre o assunto ver ainda, MAURICE DUVERGER, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973, 13.ª ed., v. 2 - *Le système politique français*, pp. 146-154.

¹⁵ J. ELSTER, *The Market and the Fórum*, In: J. Elster e A. Hylland eds., *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, 1989, p. 109.

¹⁶ HABERMAS JÜRGEN, *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*, tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1977, p. 99.

¹⁷ HABERMAS JÜRGEN, *op. cit.*, pp. 75 e 115.

Com efeito, sustenta Habermas, que apesar da diminuta complexidade organiza-

concreta da cidadania— propõe novas cadeias de atuação social que modificam os padrões estabelecidos pelo modelo liberal —deturpado pelo singular processo civilizatório brasileiro— pressionando em favor da correção dos mecanismos de representação. Apoiados numa compreensão dinâmica de Constituição, concebida como um projeto inacabado, os atores coletivos atualizam os conteúdos normativos do Estado para que expressem o que Lassalle chamaria de os «fatores reais do poder».

Incontestemente ser a democracia a solução

aceitável ao dilema da dominação imposto ao homem como ser coletivo, o monopólio da força só se faz suportável se os programas de decisão dos governantes não ficarem indiferentes às reivindicações e interesses dos governados.

Neste sentido, a obra de Paulo Bonavides valoriza o debate ideológico ao insculpir, nas formulações constitucionais, a dialética da legitimidade em busca de concreção nos poderes desarmados, identificando o espaço de liberdade com a democracia política e econômica.

JORGE CARPIZO, *El Derecho, la Universidad, la Diplomacia y el Arte*, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2001, xii-462 pp.

Por CARLOS F. NATARÉN *

La presente obra es una recopilación de pequeños ensayos y discursos del autor, realizados sobre lo que a primera vista parece un heterogéneo conjunto de temas; sin embargo, a poco de su lectura descubrimos que existe un sólido vínculo entre todos estos trabajos. En efecto, en nuestra opinión, la presente obra se puede entender como la reflexión que un jurista realiza sobre la Universidad, y sobre la función que esta institución debe realizar en la sociedad a la que pertenece. Así pues, se comprende que a través de las páginas de esta obra se perciban, en palabras del autor, la «presencia constante de preocupaciones, conceptos e ideas, aderezados en ocasiones con vivencias» sobre la Universidad y sobre lo que un universitario debe ser.

En este sentido, través de la lectura de estas páginas encontramos la respuesta que Jorge Carpizo ofrece a algunas de las preguntas más importantes que afrontan todos los universitarios cuando tratan de definir su identidad y su papel social: ¿Para qué existe, está ahí y debe estar la Universidad? ¿Cuál es la misión de la Universidad?; y en relación con la época de profundos cambios en la que nos encontramos, ¿cuál es la función de la Universidad en nuestras sociedades?, y en consecuencia, ¿cuál debe ser su papel frente a la vida pública?

Las respuestas a estas cuestiones son fácilmente deducibles a través del desarrollo del libro; de este modo se hace evidente la opinión de Carpizo sobre lo que debe ser el universitario al recor-

cional, do enfraquecimento da esfera pública pela tecnocracia, da insuficiência da integração em sua dimensão ética e moral dos aparelhos do Estado com os atores sociais, da manipulação das opiniões pela comunicação de massas, enfim, apesar de todas as desvantagens estruturais que se apresentam à sociedade, quando o público posicionado começa a vibrar, as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificações. *Id.*, p. 113.

* Doctorando en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México [Conacyt].