

Poder e (ou da) Legitimidade?

Alair Silveira ¹

Resumo: Refletir sobre Legitimidade, suas complexidades e dimensões é o desafio desse artigo. Não restrito à análise das relações institucionalizadas, o conceito é utilizado em várias áreas de conhecimento, como Direito e Ciência Política, objeto deste artigo. Utilizando-se do método dialético, esta reflexão ampara-se na contribuição de Max Weber, a partir do qual a Legitimidade adquire identidade própria frente à Legalidade. A partir do alcance e qualidade conceitual de Weber, destaca-se o transbordamento da legitimidade para além das esferas de dominação burocráticas/institucionais, alcançando o conjunto das relações societárias. Afinal, se aquele que detém a prerrogativa de atribuir legitimidade (ou não) à determinada relação é quem está na condição subalterna da relação, explicitam-se tipos de legitimidade de natureza distinta. Como resultado, este artigo propõe uma subdivisão funcional do conceito Legitimidade: Convencional e Conjuntural.

Palavras-Chave: Legitimidade, Poder, Estado.

Power and (or of) Legitimacy?

Abstract: Reflect on Legitimacy, its complexities and dimensions is the challenge of this article. Not restricted to the analysis of institutionalized relationships, the concept is used in several areas of knowledge, such as Law and Political Science, the object of this article. Using the dialectical method, this reflection is supported by the contribution of Max Weber, from which Legitimacy acquires its own identity in the face of Legality. From Weber's reach and conceptual quality, the overflow of legitimacy beyond the bureaucratic/institutional spheres of domination, reaching the set of societal relations is highlighted. After all, if the one who holds the prerogative of attributing legitimacy (or not) to a given relationship is who is in the subordinate condition of the relationship, types of legitimacy of a different nature are made explicit. As a result, this article proposes a functional subdivision of the Legitimacy concept: Conventional and Conjunctural.

Key words: Legitimacy, Power, State.

Introdução

Refletir sobre as relações envolvendo Estado e Sociedade, em regimes democráticos, exige mais do que reconhecer o *poder originário* dos cidadãos (BOBBIO, 1992) e, conseqüentemente, o poder soberano do povo. Demanda reconhecer as especificidades de um Estado que ao mesmo tempo em que detém o *poder de imperium*, isto é, um poder *irresistível* (DALLARI, 1998), necessita de legitimidade social para poder exercê-lo de forma regular e estável.

¹ Professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia e Ciência Política (SOCIP) e do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da UFMG. Membro do Núcleo de Pesquisa MERQO/CNPq e do GTPFS/ADUFMAT/ANDES-SN. E-mail: alair.silveira@ufmt.br

Neste sentido, a legitimidade é uma exigência inexorável da estabilidade do poder estatal e, assim, paradoxalmente, um elemento endógeno e exógeno. Isto é, ao mesmo tempo em que é constitutivo da própria natureza estatal (na medida em que não pode prescindir dela) é, também, dependente de uma disposição social que lhe é externa.

Diferentemente da variedade de definições e perspectivas teóricas que envolvem o Estado, o conceito de legitimidade – aparentemente - desfruta de certa convergência teórica. Isto é, de maneira inescapável as relações de dominação assentam-se sobre a expectativa de obediência, acatamento às ordens e/ou ordenamentos. Essa relativa convergência, contudo, esconde diferenças que traduzem acentuações nada sutis quanto ao sujeito da ação capaz de assegurar – ou não – a legitimidade de atores e/ou de instituições.

Utilizado com regularidade nos estudos das áreas da Ciência Política e do Direito, o conceito apresenta sutilezas não apenas quanto ao sujeito que garante legitimidade, mas, também, à sua qualificação prática e teórica. Este artigo, portanto, dedica-se a refletir sobre o conceito de legitimidade, tendo em consideração a perspectiva jurídica e política, tendo por referência o conceito desenvolvido por Weber.

Legitimidade sob a perspectiva Jurídica

É possível observar que para parte significativa dos estudiosos da área jurídica, a legitimidade é reiteradamente associada à Legalidade². Consequentemente, sua existência parece, muitas vezes, resultar de uma concessão legal e não como condição independente.

Seja na vertente mais tradicional – associada à capacidade de conferir aceitabilidade ou *consentimento* a determinado arcabouço jurídico -, seja na perspectiva mais contemporânea – como um produto de uma necessária participação da sociedade -, o poder legítimo é objeto de ricas reflexões na área jurídica, estabelecendo interlocução interdisciplinar com cientistas sociais da estatura de Jürgen Habermas, Niklas Luhmann e Hannah Arendt, entre outros.

Afinal, como adverte Habermas, legalidade sem legitimidade representa falta da *correia de transmissão capaz de transmitir a racionalidade do processo de legislação para os processos da justiça e da administração* (KUNH; IOCOHAMA, 2011, p. 237).

Na perspectiva jurídica é possível identificar sutilezas (ou acentuações) quanto ao uso do conceito de legitimidade, permitindo sua classificação em dois campos de recorrência: a)

² Etimologicamente, legítimo provém do radical latino *leg*, que se refere à lei. Tanto legítimo como legal descendem da mesma raiz etimológica, o que, provavelmente, explique a confusão na aplicação dos termos. No entanto, as semelhanças se restringem ao campo linguístico (DENZ, 2008, p. 1).

perspectiva institucional e simbólico-coercitiva, que combina associação de legitimidade aos poderes instituídos e, também, na crença da irresistibilidade estatal; e, b) *perspectiva comunicacional-influenciativa*, segundo a qual a sociedade influencia os poderes instituídos através da ação comunicativa.

Estas perspectivas dialogam estreitamente entre si, na medida em suas diferenciações transitam por tênues linhas divisórias e, assim, fundam suas identidades no acento dedicado a determinados aspectos pelos seus autores.

De maneira sintética, é possível apresentar a *perspectiva institucional* como aquela em que o Poder Judiciário – assim como o Legislativo e o Executivo – é qualificado como *detentor* de legitimidade. Compreendido como a instituição garantidora dos direitos fundamentais da cidadania³, o Poder Judiciário extrai sua legitimidade desta condição particular, sob a qual as sentenças justificam-se como legítimas porque publicizadas e amparadas em uma legislação socialmente referenciada. Neste sentido, enquanto a legalidade expressa o arcabouço jurídico, a legitimidade assenta-se sobre a pressuposta identidade da vontade social com este arcabouço.

Segundo a *perspectiva institucional*, essa identidade apresenta-se, especialmente, sobre o reconhecimento dos direitos individuais e seu acolhimento pelos Poderes constituídos. Como destaca Pereira (2018, p. 4), *o que é legitimidade apenas pode ser entendido se se associar o seu estudo ao binômio titularidade e liberdade*. E embora a autora ressalve que *nem sempre a titularidade e a legitimidade poderão reunir-se na mesma pessoa*, assevera que *a legitimidade está em toda atividade jurídica praticada pelos sujeitos* (2018, p. 9).

Nesse sentido, no binômio titularidade/liberdade, o primeiro representa o reconhecimento da situação jurídica na qual o sujeito da situação é titular, *independente de esta ser ativa ou passiva, ou seja, ser titular é o mesmo que ser sujeito numa situação jurídica ou ocupar uma posição jurídica* (VASCONCELOS *in* PEREIRA, 2018, p. 15).

A liberdade individual, por sua vez, não representa a ausência de impedimentos, mas, seu exercício nos limites do reconhecimento de igual liberdade por parte dos demais. Nesse sentido, a autonomia individual possui dupla face: é liberdade individual, mas, também,

3 A reprodução literal da afirmação de Geraldo Ataliba dá bem a dimensão da imagem – e da competência – do Poder Judiciário, para boa parte dos operadores do Direito. Segundo Ataliba, as minorias têm como *sua única proteção [...] o Judiciário. Este não tem compromisso com a maioria. Não precisa agradá-la, nem cortejá-la. Os membros do Judiciário não são eleitos pelo povo. Não são transitórios, não são periódicos. Sua investidura é vitalícia. Os magistrados não representam a maioria. São a expressão da consciência jurídica nacional. [...] São dotados de condições objetivas de independência, para serem imparciais; quer dizer, para não serem levados a decidir a favor da parte mais forte* (DENZ, 2008, p. 8). <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16304-16305-1-PB.pdf>. Acesso em 20/02/2013.

igualdade entre seus concidadãos. Isto é: *um modo de ser para com os outros* (CARNELUTTI in PEREIRA, 2018, p. 23).

Entre cidadãos livres e titulares, a representação da vontade política é manifesta através da delegação do poder decisório, pela via eleitoral. Essa delegação assegura a investidura do poder delegado e a prerrogativa de propor e decidir, por tempo determinado, em nome dos representados, sob o pressuposto da representação legítima e legal dos seus interesses.

Articulam-se, desta forma, tanto o pressuposto da manifestação da vontade coletiva através de legisladores socialmente comprometidos com as necessidades sociais, quanto o pressuposto de que o acatamento coletivo à legislação decorre do *convencimento da sociedade na validade do direito ou dos princípios e valores nos quais as decisões vinculativas se baseiam* (LUHMANN in DENZ, 2008, p. 3).

Revela-se, assim, uma dupla dimensão: primeiramente, aquela que é explícita, onde a aceitação decorre de uma combinação estrutural que responde, de um lado, pela condição de poder socialmente irresistível, porque ancorado na força monopólica do Estado; e, de outro, pela participação social nos processos legislativos, por meio dos sistemas eleitorais.

Como segunda dimensão, tem-se aquela que está implícita e, assim, devidamente escamoteada da discussão, mas cuja pergunta não pode calar: através de quais instrumentos e recursos ideológicos o conteúdo legiferante vai sendo tecido e, desta forma, conquistando *consentimento*? Ao ignorar esta questão, o processo eleitoral e a produção legislativa aparecem como naturalmente correspondentes e, assim, legítimas porque manifestadamente – e previamente - aceitas através dos resultados eleitorais.

Não bastassem tais implicações, esta perspectiva silencia sobre a atuação dos magistrados⁴, cujas sentenças sustentam-se sobre correntes hermenêuticas que revelam visões de mundo, de homem e de sociedade.

Assim, se não é possível concordar com a legitimidade das leis a partir de uma hierarquia das mesmas em relação à política (como defendia Hans Kelsen), o reconhecimento contemporâneo de que há uma relação de reciprocidade entre ambos (quando não de

⁴ Em instigante artigo sobre a correspondência entre os tipos-ideais de juiz (Júpiter, Hércules e Hermes) e experiências históricas de Estado de Direito, Silveira e Eidelwein (2022, p. 34) observam: *O decisor que se considera “neutro”, mesmo aquele de franca boa-fé e acima de qualquer suspeita, também é “ativista”, em sentido estrito, pois sua “neutralidade” traduz também uma visão de mundo, que é uma visão dentre outros que com ela concorrem e entram em conflito; traduz uma visão do papel do direito na social, a qual reclama por legitimidade, no conflito que estabelece contra outras visões concorrentes.*

superioridade da Política em relação ao Direito⁵) impõe a consideração de princípios como meio de garantir a legitimidade jurisdicional. Como afirmam Kuhn e Iocohama (2011, p. 238): *não existe nenhum direito que não possa ser limitado a partir de considerações de princípios*.

Ocorre que o reconhecimento da primazia dos princípios como recurso hierárquico para a realização do direito não é consensual entre operadores do Direito. De acordo com seus oponentes, tal hierarquia *principiológica* carrega consigo a chamada *insegurança jurídica*, pois implica o pressuposto de uma moralidade universal inexistente. Por outro lado, seus defensores – dentre eles Habermas - alegam que a estabilidade convivial se baseia na interpenetração da moral com o Direito, extraindo-se daí a legitimidade necessária (KUHN; IOCOHAMA, 2011).

Segundo estes autores, a identificação deste substrato moral mínimo é realizada através dos processos eleitorais democráticos, nos quais o confronto de ideias garante a manifestação da vontade coletiva. Como é possível depreender, a condicionalidade democrática implica confiança qualificada nos processos de participação coletiva, seja na qualidade do engajamento social nos embates, seja na qualidade da informação disponibilizada para tais embates, seja nas prerrogativas efetivamente democráticas de deliberação coletiva. Contudo, para além destes aspectos de perspectiva institucional, há que se registrar seus fundamentos coercitivos. Em um artigo irônico e provocativo, Montagnoli (s.d.)⁶ registra que muitos dos críticos pós-modernos de Kant, Ihering e Kelsen amparam seus argumentos em uma legitimidade extraída a *forceps*.

A lógica deste argumento inscreve-se em um processo circular, onde a coerção legal, ao se fundar em valores sociais, conforma uma violência *consensuada* e legítima, indispensável ao Direito. Tem-se, assim, que a coerção materializada na legislação se apresenta como expressão de valores socialmente partilhados. Ocorre, entretanto, que a origem de tais valores não é esclarecida, como bem alerta Montagnoli, e, desta forma, preserva-se da crítica tanto o conteúdo quanto a natureza do Direito.

Desta maneira, esta linha argumentativa está estreitamente ancorada na ideia de força como anteparo a eventuais resistências sociais e, também, como condição para o exercício do poder estatal, cuja dupla face (lei e força) demanda capacidade de manter a ordem vigente

⁵ Alguns estudiosos da área defendem, inclusive, que a Política é a base do Direito. Como declara Pereira, apoiado em autores como Celso Fernandes Campilongo (2006, p. 163): *A política é, de fato, a ciência que fornece ao direito a orientação para a tomada de decisões, tanto como é quem concede efetividade aos meios de coerção estatal para efetivação da justiça, fixando uma dependência do sistema jurídico em relação ao político*.

⁶ <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/006.pdf>. Acesso em 28/04/2013.

através não apenas do estabelecimento da normatividade jurídica, mas do potencial uso da força para conformar a adesão social.

Neste sentido, o fundamento da lei na organização social é *conditio sine qua non* para promover, pacificamente, esta adesão. Porém, como a transgressão é uma possibilidade existencial inexorável, precisa o Estado fundar-se, também, no uso monopólico da força, não apenas para fazer respeitar as penas às transgressões, mas para inibir ações socialmente transgressoras.

Sob a forma de *legitimidade tutelada pela autoridade*, como sintetizou Montagnoli, o acento reside na coerção como meio de assegurar a ordem social. Afinal, mais do que uma *espada* que paira sobre todos, pronta a realizar *justiça*, o Direito parece apoiar-se mais na ameaça do que na materialização da vontade coletiva. Mais do que isso, pressupõe legítima uma legislação cuja elaboração procedimental, na maioria das vezes, impede a efetividade da participação popular⁷, especialmente no que concerne ao seu poder deliberativo.

A segunda perspectiva – a *Comunicacional-Influenciativa* – é fortemente ancorada em J. Habermas e sua teoria de ação comunicativa. A diferença desta perspectiva com a anterior radica, essencialmente, na tentativa de reconhecer aos cidadãos a capacidade de intervenção no processo legislativo através da ação comunicativa. E esta intervenção ampara-se, fundamentalmente, na observação dos procedimentos para participação e deliberação.

A intervenção social a partir do *agir comunicativo* (HABERMAS; 2003) implica mais do que uma *ambivalência da lei em relação a seus destinatários*, como alertam Sanches e Silva (2016, p. 2), pois a lei pressupõe e requer a obediência daqueles aos quais se destina. Ocorre que entre a “autonomia” dos indivíduos (seja pública ou privada) há que se observar a diferença entre a concepção de cidadania para os Antigos e para os Modernos. Para os primeiros, cidadão era aquele que pertencia à *pólis*, cujos interesses não estavam em contraposição aos interesses públicos. Para os Modernos, contudo, a autonomia privada consagra-se antinômica aos interesses coletivos. E é sobre a concepção liberal de liberdades e direitos individuais que se funda o Direito moderno.

Assim, apesar dos esforços para realçar a relevância dos destinatários da lei como parte constitutiva da própria lei (abstraindo-se a antinomia que a atravessa), esta abordagem não

⁷ Não são poucas as críticas feitas, por exemplo, às formas de composição em conselhos, onde representantes populares e/ou dos trabalhadores têm número desproporcionalmente inferior, ou, também, Audiências Públicas que servem como consultas oitivas, porém, sem caráter deliberativo.

consegue livrar-se do acento institucional para explicar a legitimidade. Como destaca Meyer (2005, p. 39 – Grifos meus), explicando os fundamentos da teoria habermasiana:

É o procedimento legislativo que garante legitimidade às leis: esse paradoxo da derivação da legitimidade pela legalidade explica por que os direitos de participação política, enquanto direitos subjetivos, têm a mesma estrutura dos direitos que dão aos indivíduos liberdade de escolha.

A influência comunicacional da sociedade assenta-se, segundo esta perspectiva, na capacidade de direcionar o sistema administrativo, o que não implica capacidade de definir seus rumos. Consequentemente, a ação comunicativa permite aos cidadãos interagirem nas esferas públicas de forma a reciprocamente influenciarem-se e a influenciar o processo legislativo. Porém, como a competência para garantir a integração social é institucional, eis que a influência “*comunicacional*” resulta subsumida ao próprio Direito (FARIA, 2000; MEYER, 2005).

Desta forma o Direito compatibiliza o livre arbítrio a partir de uma lei geral de liberdade, que ao atuar circunscrevendo os limites de ação individual, revela-se coercitiva, porém, simultaneamente integradora. Isto é, realiza na prática a mediação entre o princípio da democracia e o da moral.

Nesta perspectiva, a interatividade democrática entre espaços institucionais e extra-institucionais revela a materialização de uma esfera pública, comunicacional. Assim, a fórmula para assegurar a ação comunicativa e, consequentemente, a manifestação da moral coletiva, com capacidade de influenciar a normatização da vida social, depende, segundo Habermas, da garantia do regime e dos processos democráticos. Afinal, somente nestes ambientes é possível que a esfera pública atue como uma *caixa de ressonância*, capaz de influenciar aqueles institucionalmente autorizados a consagrar disposições coletivas em dispositivos jurídicos.

A consequência deste pressuposto, segundo o qual o Direito reflete o conteúdo valorativo da própria sociedade, é a imbricação entre o processo de persuasão coletiva (manifesto pelos procedimentos que estabelecem prerrogativas institucionais) e a materialidade legal, sobre as quais são construídas as bases da adesão social e da legitimidade.

Impressa nessa acentuação aparentemente sutil entre autonomia pública e privada está a sobreposição da primeira sobre a segunda, na medida em que o público acaba por restringir-se ao somatório dos interesses individuais⁸, manifestos isoladamente nos processos eleitorais.

⁸ Em artigo datado de 2011, Yves Gandra Martins criticou o que caracterizou como *velha fórmula* de reflexão sobre a *essência do poder*, a qual opõe Estado de Direito e Estado de Força. Para o autor, a sociedade contemporânea dispõe de diversos meios de ampliar seu acesso ao conhecimento e, consequentemente, de redimensionar suas *aspirações econômicas*, o que a faz viver em *permanente descompasso entre a progressão*

Esvai-se, nesse processo, o sentimento de pertencimento social e o interesse público como princípio orientador do saber legislativo. Conseqüentemente, na Democracia Representativa, os indivíduos não se transformam em *colegisladores* através da mediação eleitoral, mas, tão somente, delegam a alguns o poder de propor e legislar assim como de decidir, inclusive porque os espaços de discussão e deliberação públicos foram, progressivamente, substituídos por espaços privados, mediados pela mídia e redes sociais.

Nesse aspecto, a assertiva de que a impositividade do Direito não é extraída pela detenção do poder, mas pela legitimidade conquistada através do *desempenho como médium linguístico entre os diferentes âmbitos de ação* (SANCHES; SILVA, 2016, p. 22) - nas quais são observadas as relações fáticas entre comunicantes -, compromete tanto o pressuposto da colaboração legislatória quanto a abstração das relações materiais de existência social⁹.

Afinal, da abstração das condições materiais e da consagração de uma espécie de “indivíduo/cidadão universal” extrai-se o poder subjacente ao *agir comunicativo*¹⁰, realçando a sedução da liberdade e intervenção dos indivíduos (autonomia privada) na esfera pública, porém, sem o ônus de assumir-se como parte do coletivo e, conseqüentemente, ser por ele responsável. Esse descolamento discursivo serve à manutenção da ordem social, mesmo que sob a regularidade dos processos eleitorais que consagram representantes políticos para o Executivo e o Legislativo, por tempo determinado, como expressão da vontade da maioria.

geométrica das aspirações e aritmética de suas 'satisfações, condições de vida e estabilidade pessoal'. Para resolver o dilema, Yves Gandra propõe: o revigoramento da autonomia privada, especialmente no que concerne à liberdade de empreendimento individual; afinal, para ele, *liberdade só se adquire com consciência, a consciência somente pode ser obtida em condições de independência econômica* (2011, p. 53-54). E, em segundo lugar, a relativização da oposição entre Estado Democrático *versus* Estado de Força, na medida em que, para ele, *o essencial na estrutura do poder é a capacidade de quem o exerça, independentemente da forma de acesso ao mesmo, em estar em consonância com a referida aspiração do povo* (MARTINS, 2011, p. 56. Grifos meus).

⁹ Paradoxalmente, a supremacia da institucionalidade deliberativa associa-se à supremacia de uma moralidade calcada sobre individualismo e, não por acaso, nos últimos tempos, na crescente *juridificação* das relações convivias (DURÃO *in* SANCHES; SILVA, 2016). Com isto, temos uma institucionalidade marcadamente individualista, que reflete e promove os fundamentos combinados da hegemonia do neoliberal e da cultura pós-moderna, os quais estão alicerçados sobre a elevação dos interesses individuais à última potência, concomitantes à antipolítica e à fobia nas suas múltiplas formas de organização coletiva. Importa registrar que a hegemonia neoliberal reflete, no campo do Direito, o que Cademartoti (1997) qualificou como “*legitimação pela eficácia*”, isto é, um novo padrão de legitimação baseado na sobreposição do argumento econômico sobre o interesse comum e as garantias individuais e coletivas.

¹⁰ Nas palavras dos autores Sanches e Silva (2016, p. 10) o *conceito habermasiano do agir comunicativo faz com que as suposições contrafactuais dos atores, que orientam seu agir por pretensões de validade, adquiram relevância imediata para a construção e a manutenção das ordens sociais*. Conseqüentemente, parece-nos que a filosofia habermasiana atem-se ao núcleo das relações interpessoais, relativizando o universo das macro-relações a partir das quais os indivíduos desenvolvem as relações convivias cotidianas e interferem nas esferas da política e do Direito.

Não é consensual entre defensores desta perspectiva a efetividade da influência comunicacional, especialmente em razão das complexidades societárias modernas, as quais permitem múltiplas formas de manifestações e de ação, e, conseqüentemente, comprometem as possibilidades de previsibilidade comportamental. Em consequência disso, autores como Luhmann creditam ao Direito a prerrogativa de selecionar aquelas expectativas comportamentais que possam ser generalizadas. Para isso, vale-se da funcionalidade das especializações autorreferenciadas e autorreprodutoras, que, se por um lado, expõem uma espécie de *clausura sistêmica*, por outro, permitem a interação com outras estruturas sociais (ROCHA *in* FORTES, s.d., p. 4)¹¹.

Porém, sob o invólucro da ação comunicativa que pretende democratizar a própria norma que a regula, resguarda-se não somente o caráter coercitivo do ordenamento jurídico, mas, também, a circularidade que reporta à instituição jurisdicional a condição de sujeito legitimador, embora, teoricamente, esta atribuição seja referida aos cidadãos, por meio da ação comunicativa, em ambientes democráticos.

Críticos¹² da perspectiva comunicacional-influenciativa alertam para seus limites e conseqüências, especialmente quanto aos seus objetivos e à omissão com relação às rotinas institucionais dos processos democráticos, impedindo qualquer possibilidade de interferência/alteração das regras que os moldam (FARIA, 2000).

Contudo, apesar das diferenças entre seus defensores, há entre eles unidade quanto à compreensão da legitimidade como uma prerrogativa associada à institucionalidade. Conseqüentemente, apesar de todo o esforço realizado por eles para introduzir a cidadania e a soberania popular¹³ como um *ator* fundamental do processo de legitimidade, a escritura da peça

11

https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18372/Direito_e_Legitimidade_em_Face_da_Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 28/04/2013.

¹² Fundamentalmente J. Cohen, que defende a chamada Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD). Segundo este autor, a proposta da PDD pretende assegurar a institucionalização das soluções propostas pelos cidadãos, superando a mera discussão informal com *promessas de influências possíveis na arena política formal* (In: FARIA, 2000, p. 55).

¹³ De forma dura, Müller (2003, p. 67-68) denuncia o uso que, recorrentemente, faz-se do povo como figura de retórica, mas que, em verdade, não é reconhecido como titular originário do poder e, portanto, também do Direito. Em suas palavras (In MONTAGNOLI, s.d., p. 4): *O povo como ícone, erigido em sistema, induz a práticas extremadas. A iconização consiste em abandonar o povo a si mesmo, em “desrealizar” a população, em mitificá-la, em hipostasiá-la de modo pseudo-sacral e em instituí-la assim como padroeira tutelar abstrata, tornada inofensiva para o poder-violência. Ou, caso a população real tenha dimensões que atravanquem os planos de legitimação, importa “criar o povo”, o que se faz por meio de medidas externas: colonização, reassentamento, expulsão, liquidação; mais recentemente, também por meio da “limpeza étnica”, um neologismo bárbaro a denotar uma velha práxis bárbara.*

permanece com aquele que é *autor* (neste caso, os poderes instituídos do Estado) e, assim, a titularidade da legitimidade permanece associada ao legal.

Desta forma, atendo-se ao propósito destes autores de conferir à legalidade uma vestimenta mais democrática, parece que a perspectiva mais próxima deste intento atende pelo nome de Pluralismo Jurídico. E um dos principais interlocutores dos operadores do Direito é o sociólogo português Boaventura de Souza Santos, para quem, há outras formas legítimas de produção do Direito, que não se restringem à estatalidade. Estas formas podem interferir no processo normativo institucional¹⁴, porém, podem, também, não guardar qualquer relação com estas (ASENSI; PACHECO JR, s.d.)¹⁵.

Concluindo, a área jurídica, como se pode perceber, dedica especial atenção à legitimidade, e, assim, apesar de convergir sobre alguns aspectos, não dispõe de uma perspectiva consensuada sobre o conceito. Como bem arrematou Montagnoli (s.d.; p. 5):

A legitimidade é a expressão talvez mais repetida nas narrativas contemporâneas da teoria do Direito, desde o colapso dos modelos estatais de bem-estar social. Parece que a legitimidade viabilizaria uma espécie de “refundação” das ordens jurídicas verdadeiramente democráticas. Nesse sentido, percebe-se que a legitimidade, enquanto meio de justificação do Direito, é uma expressão que está em busca do seu próprio significado.

Legitimidade sob a perspectiva da Ciência Política

Se na perspectiva do Direito são as leis que norteiam a referência à Legitimidade, na perspectiva da Ciência Política, é o Estado aquele que mais imprime sentido ao conceito. E, assim, a questão que orbita em relação ao Estado envolve tanto a aceitação quanto a obediência às autoridades e instituições, na medida em que a legitimidade é condição para a estabilidade política e a manutenção das estruturas de poder.

As relações de poder sempre foram objeto de estudos e análises, mesmo que sob outras nomenclaturas e referências. Maquiavel, n’*O Príncipe* (1972) escreveu 26 capítulos dedicados a reafirmar um ensinamento elementar: para manter-se no Poder, o governante deve ser amado pelo povo; pode ser temido; mas, jamais, odiado. Esse amor atravessado pelo temor respeitoso

¹⁴ Autores como Roberto Lyra Filho e José Geraldo de Sousa Júnior (UnB) investiram na legitimidade do *direito achado na rua*, revelando uma perspectiva do Direito socialmente comprometido. Esta iniciativa articulou-se com a corrente do Direito Alternativo que, no Brasil, despontou no início dos anos 90, conquistando importantes operadores do Direito. A UFSC, por sua vez, consagrou-se como um importante espaço para os operadores do Direito Alternativo, por meio do IDA (Instituto do Direito Alternativo).

¹⁵ http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/felipe_dutra_asensi-1.pdf. Acesso em 19/03/2013.

constrói-se sobre virtudes como firmeza, astúcia e equilíbrio e tantas outras qualidades que a fortuna (oportunidade) não torna perenes. Por isso, para Maquiavel, o grande desafio de um governante é manter-se no Poder, não propriamente chegar a ele. Para Maquiavel, portanto, ser amado pelo povo é a maior fortaleza que um governante pode ter. E o que é esse “*amor do povo*” senão legitimidade?

La Boétie, no *Discurso da Servidão Voluntária*, refletiu sobre os fundamentos da dominação de um (ou alguns) sobre muitos, em uma espécie de espiral que cria e recria os instrumentos e relações de submissão sem a necessidade do uso constante da força pelo Poder. E, nesse esforço, claramente identificou que o poder é relacional e, portanto, tanto a dominação como o uso da força estatal são extraídas daqueles sobre os quais são exercidas. Assim, de forma perspicaz La Boétie (1999, p. 16) provoca:

De onde tirou tantos olhos com os quais vos espia, se não os colocais a serviço dele? Como tem tantas mãos para golpear-vos, se não as toma de vós? Os pés com que espezinha vossas cidades, de onde lhe vem senão dos vossos? Como ele tem algum poder sobre vós, senão por vós? Como ousaria atacar-vos se não estivesse conivente convosco? Como poderia fazer-vos se não fôsseis receptadores do ladrão que vos pilha, cúmplices do assassino que vos mata, e traidores de vós mesmos?

Para La Boétie, o poder que se organiza e se generaliza para produzir e promover a *servidão voluntária* tem duas fontes: força e ilusão. E a ilusão assenta-se tanto na expectativa passiva de mudança quanto no costume¹⁶, firmado sobre a tradição e o hábito de servir.

Rousseau, por sua vez, avançou sobre a questão acrescentando à origem da dominação, a funcionalidade da necessidade para o Poder. Diz Rousseau (1999, p. 59): *O mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, senão transformando sua força em direito e a obediência em dever. [...] não imagino que moralidade possa resultar de seus efeitos.* Consequentemente, a força não faz o direito, porque à força falta legitimidade.

A dominação, amparada no direito e na força, somente pode ser legítima quando tanto a sua produção quanto sua incidência tiverem por base os próprios cidadãos. Essa é a fonte do poder legítimo, cuja origem é a *Vontade Geral* materializada na lei. A *Vontade Geral*, porém, é expressão do *interesse comum* que, por não ser *a soma das vontades individuais*, demanda a

¹⁶ Rosa Maria Cunha (1980) no seu artigo sobre Legitimidade e Teoria Política Clássica, analisa a força da tradição e do costume em Burke e Hume para a realização da legitimidade. Para autores procedimentalistas (especialmente amparados em Habermas), a legitimidade decorre do respeito às regras do jogo democrático e aos espaços deliberativos. (RAMOS; SMANIO; 2023; CADEMATORI, 1997; BARBOSA, 2010 entre outros).

de interação coletiva para sua produção. Contudo, somente é possível a construção de *interesse comum* a partir da superação da desigualdade social.

Assim, o *Contrato Social* defendido por Rousseau fundamenta-se não apenas na perspectiva de construir uma outra moralidade civil com um novo Estado governado pela *Vontade Geral*, mas, na condicionalidade de que isso somente seria possível se, antes, todos concordassem em alienar todos os direitos e liberdades **concernentes à propriedade privada**. Mais: A *Vontade Geral* demandaria a efetivação da democracia direta (radical) através da participação ativa de todos, não da maioria.

Rousseau, atento aos processos de degeneração social pautados pela propriedade privada, defendeu que somente o poder de representação pudesse ser delegado, mas, não o poder decisório. Nesse aparente pequeno detalhe estão os fundamentos para concretar os pressupostos de um novo Estado e de uma nova sociabilidade (moralidade), onde a cidadania ativa seja condição universal. A consequência do entrelaçamento destes vários elementos permite a Rousseau idealizar uma sociedade/Estado onde todos são, ao mesmo tempo, súditos e soberanos, posto que na condição de soberanos fazem as leis e, como súditos, as obedecem.

Bobbio et al (1999), no *Dicionário de Política*, pontuam diferenças entre uma definição mais geral e outra mais específica sobre Legitimidade. A primeira remete ao *sentido de justiça ou de racionalidade*. A segunda, ao Estado, cujo atributo de legitimidade *consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos*. Consequentemente, a obtenção de consenso necessário à aceitação social das políticas estatais e governativas constitui *elemento integrador na relação de poder*. Esta aceitação - pautada sobre a crença na legitimidade estatal - manifesta-se *por atitudes de fidelidade à comunidade política e lealdade nacional*.

Francisco Weffort, por seu turno, afirma que a *legitimidade política* demanda uma discussão sobre política e sobre democracia, o que implica reconhecer que o conceito se firma sobre o princípio democrático, isto é, *um regime de legitimidade política só pode ser a democracia* (1988, p. 13). Weffort (apoiado em Weber e Dom José Medina Echavarría) identifica que a legitimidade política se pauta sobre a existência de crenças, normas e valores, os quais *plasmam o espaço das ações e das relações sociais, estas sempre ligadas à noção de uma reciprocidade de sentido entre os atores*. Observa, contudo, que independente da relação estabelecida, a legitimidade política sempre revela uma relação de dominação social. Ou seja:

a raiz da legitimidade do mando está no consentimento daquele que obedece [pois] o poder não se sustenta apenas na eficácia (nem apenas na força), tem que ser legítimo.

Contudo, na medida em que legitimidade política remete a relações ampliadas de mando e de obediência, compreender suas bases impõe analisar, também, aquela classe que detém papel dirigente. Isto é, aquela elite com capacidade de ação e transformação social, *portadora de um conjunto de justificações de uma ordem e de um sistema* (WEFFORT, 1988, p. 4). Neste sentido, a legitimidade política relaciona-se dependentemente da democracia, da mesma forma que não pode prescindir de uma classe dirigente capaz de conquistar consenso e adesão.

Bresser-Pereira, em uma reflexão sobre legitimidade democrática, afirma que o *avanço da democracia é a história da desprivatização do Estado* (1995, p. 87). E esta desprivatização está relacionada à capacidade da sociedade civil¹⁷ intervir, institucionalmente, na condução do Estado, através dos instrumentos deliberativos democráticos. Segundo ele, é através destes instrumentos participativos que o sentimento de aceitação e confiança¹⁸ se manifesta, embora, a *legitimidade do poder do Estado*, não seja propriamente do Estado, mas, *a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado em nome da sociedade*. Consequentemente, tal qual Weffort, Bresser-Pereira (1995, p. 94-95) ressalta que a legitimidade depende da capacidade da elite dirigente *de estabelecer sua hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade*. Consequentemente, o governo (ou elite dirigente) extrai a legitimidade da sociedade. Porém, esta obtenção depende do caráter mais ou menos democrático da sociedade civil. E, neste sentido, Bresser-Pereira promove uma separação importante entre legitimidade e democracia, pois reconhece que um Estado/governo pode ser legítimo sem ser democrático.

[...] a legitimidade de um governo depende do apoio que lhe empresta a sociedade civil. Legitimidade não é a mesma coisa que garantir a representatividade para todo o povo. Se um governo tem o apoio da sociedade civil, ele pode ser legítimo sem ser democrático. [...] Quanto mais próximos forem entre si a sociedade civil e o povo, quanto mais iguais forem os direitos políticos dos cidadãos, mais democrática será a sociedade civil (1995, p. 102).

¹⁷ Neste artigo, Bresser-Pereira (1995, p. 92) estabelece a diferenciação conceitual entre povo e sociedade. Segundo ele, *a sociedade civil não deve ser confundida [...] com a população ou com o povo. O povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem. O Estado exerce formalmente o seu poder sobre a sociedade civil e o povo. Na verdade, a sociedade civil é a fonte real de poder do Estado na medida em que estabelece os limites e condicionamentos para o exercício desse poder.*

¹⁸ A confiança é um aspecto importante para a aceitação (e obediência) às instituições e autoridades, na medida em que demanda reciprocidade entre aqueles que estão na condição de mando e aqueles que estão na condição de obediência. Esta reciprocidade, portanto, funda as bases da justificação para a confiança e a obediência. Nas palavras de Natal et al (2021, p. 159): *Isso significa que a produção e a manutenção da legitimidade estão articuladas à forma como as autoridades exercem seu papel e à percepção de que elas são justas tanto no trato cotidiano, bem como no que diz respeito às avaliações mais gerais a respeito de seu papel institucional.*

Anota-se, assim, uma diferenciação significativa entre Bresser-Pereira e Francisco Weffort, pois enquanto aquele reconhece legitimidade mesmo em regimes não democráticos, este considera a democracia uma *conditio sine qua non* para a existência da legitimidade política. E isso porque a democracia é o único regime que organiza, isto é, institucionaliza, o consentimento popular, sem o qual a legitimidade perece (WEFFORT, 1988, p. 13). Entretanto, se divergem quanto à necessidade de democracia para a existência de legitimidade política, convergem para a associação explícita ou implícita entre Legitimidade e Hegemonia. Como declara Weffort¹⁹, explicitamente:

[...] se quisermos uma comparação, a teremos, no campo do pensamento marxista, na concepção de hegemonia, tal como entendida por Antonio Gramsci [...] Isso significa dizer que a questão da legitimidade política diz respeito à possibilidade de um povo governar-se a si próprio (WEFFORT, 1988, p. 6).

Para Bresser-Pereira esta associação está mais implícita, na medida em que remete à competência da elite dirigente em conquistar adesão social para *sua hegemonia* e, assim, legitimidade... devidamente *tomada emprestada da sociedade civil*.

A competência da classe dominante, segundo Bresser-Pereira, radica no fato de que além de *controlar os fatores de produção* e deter a *propriedade dos meios de produção e de comunicação*, controla, também, o Estado, que por sua vez, detém o *poder extroverso*²⁰. E é em razão desse poder combinado que a classe dominante (normalmente) se transforma em *classe dirigente*.

Embora Bresser-Pereira ressalve que as distinções de classe *perderam nitidez* e que o conceito de classe perdeu *força explicativa*, na medida em que outros estratos sociais e distinções de corte étnico, racial ou religioso e cultural tomaram espaço, ampara-se no instrumental marxista para refletir não apenas sobre a hegemonia de classe, mas para sublinhar igualdade entre *classe dominante* e *classe dirigente*. Concepção distinta de Gramsci, para quem, embora as classes possam ser (e preferencialmente devem ser) simultaneamente dominantes e dirigentes, elas não significam a mesma coisa. Afinal, a qualidade de *classe dominante* remete

¹⁹ Como declara em outra passagem da sua exposição/artigo: *crise de legitimidade, ou se se quiser, mais de meio século de crise de hegemonia*. (WEFFORT, 1988, p. 6-7). Reflexões sobre as divergências entre *Hegemonia e Legitimidade* estão no livro **Lula & Evo Morales: os fundamentos comparados da legitimidade social de seus governos**. (SILVEIRA, 2018).

²⁰ O Estado, para Bresser-Pereira, é a única organização com *poder extroverso*, isto é, aquele que detém a prerrogativa de *legislar e tributar sobre a população de um determinado território*, isto é, para além da própria organização (1995, p. 90).

à condição estrutural de poder econômico e social, enquanto que a qualidade de *classe dirigente*²¹ indica a capacidade de direção política no exercício do poder – especialmente estatal. Assim, não somente a classe dominante aspira ao exercício dirigente - como expressão mais diretamente hegemônica do projeto social privado de classe - senão que a classe dominada deve converter-se em dirigente antes mesmo de poder tornar-se dominante.

Hannah Arendt (1999) afirmava que o *sentido da política é a liberdade*, e o *público é o espaço original do político*. Contudo, o exercício da política como uma expressão social da pluralidade dos interesses entre diferentes torna-se muito mais complexa quando ao invés de cidadãos, tem-se a consagração das massas como elemento decisivo da política. Neste caso, não por sua atuação ativa e consciente no espaço público, mas pelo seu papel de figurante, porém, com capacidade decisória.

Em um estudo de Romildo Pinheiro sobre o pensamento de H. Arendt, este afirma que

[...] a emergência do totalitarismo testemunha para Arendt que os fundamentos da legitimidade política dos organismos políticos não estão de antemão assegurados, e que o registro da validade política de tais fundamentos está condicionado à sua capacidade de ser assentido pelos cidadãos integrantes do sistema político. Neste ponto, a autora assinala que o esgotamento da legitimação do sistema político é decorrente da desagregação dos espaços fundados na opinião e na ação dos seus cidadãos (2007, p. 34-35)²².

Para Arendt, a liberdade é imprescindível, pois é ela que assegura a manifestação da *ação e da fala* dos homens e permite a construção de um poder legítimo. Neste sentido, é possível reconhecer que a legitimidade se encontra condicionada à existência da plena liberdade, pois demanda espaços públicos de manifestação cidadã. Tem-se, assim, que se a legitimidade resulta de um processo de argumentação pública (somente realizável em ambientes de horizontalidade persuasiva), a autoridade encontra-se em um patamar superior, não persuasivo e não coercitivo.

Desta forma, a legitimidade depende da articulação entre *poder e autoridade*, através dos quais, sociedade e instituições interpenetram-se produzindo e reproduzindo legitimidade. Afinal, a legitimidade das instituições políticas funda-se na autoridade que, por sua vez,

²¹ A superioridade de um grupo social manifesta-se de duas maneiras: como dominação e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos grupos adversários, que tende a liquidar os a submeter inclusive com a força das armas, e é dirigente dos grupos afins e aliados. Um grupo social pode, e antes deve, ser dirigente antes mesmo da conquista do poder governativo. (...) depois, quando exerce o poder, e mesmo que o tenha fortemente em mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser, também, dirigente (GRAMSCI in STACCONE, 1991, p. 92).

²² https://ppgf.ufba.br/sites/ppgfilosofia.ufba.br/files/romildo_gomes.pdf. Acesso em 19/03/2013.

depende de condições objetiva e subjetivamente livres para que a ação e o discurso produzam o *consentimento às instituições políticas nos quais o poder está materializado*. Consequentemente, o poder legítimo é aquele cuja autoridade é revestida da *pluralidade constituinte que presidiu a fundação do corpo político*, conforme sintetizou Pinheiro (2007).

Em outra vertente mais dedicadamente empírica da Ciência Política, reconhecemos a existência de perspectivas que associam a consolidação de regimes democráticos aos níveis de percepção social quanto à eficácia (satisfação) destes regimes, conferindo-lhes – ou não – legitimidade.

Pesquisas e estudos contemporâneos sobre legitimidade política têm destacado a necessidade de reconhecer a legitimidade como multidimensional. Especialmente porque estes estudos atentam para o problema das quedas acentuadas de confiança em governos de regimes democráticos estáveis. O que poderia indicar que a instabilidade ou redução dos níveis de aprovação social a estes governos poderia conduzir à instabilidade dos próprios regimes (SELIGSON et al, 2006).

Utilizando-se de *refinamentos*, pesquisadores reconheceram a existência de *múltiplas dimensões e subdimensões da legitimidade*, a partir da percepção social sobre comunidade política, desempenho do regime, instituições e atores políticos. Contudo, nesta perspectiva, mais do que captar tais dimensões, estudiosos procuram estabelecer suas consequências para a atividade política coletiva e a estabilidade do regime e dos governos. Assim, a captação dos níveis de legitimidade social pelos pesquisadores implica, de um lado, o reconhecimento da importância deste ator social e, de outro, o reconhecimento do potencial desestabilizador da sociedade quanto insatisfeita com seus políticos e instituições.

Autores como Gunther e Monteiro (2003, p. 6), entretanto, realçam diferenças conceituais e empíricas entre *legitimidade democrática* e *satisfação*. Para eles,

[...] o conceito de legitimidade democrática ou apoio difuso ao sistema [...] diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa constituem a mais apropriada [...] estrutura de governo. A legitimidade democrática deve ser vista como um tipo ideal, uma vez que nenhum sistema é plenamente legítimo aos olhos de cada um dos cidadãos e a intensidade do apoio positivo a essas instituições varia de uma pessoa para outra. Do mesmo modo, a legitimidade pode ser vista como “a crença de que, apesar das falhas e defeitos, as instituições políticas são melhores do que quaisquer outras que possam ser estabelecidas”.

Em contraste, a eficácia do sistema e, conseqüentemente, a satisfação com o desempenho das instituições democráticas²³ referem-se à apreciação do governo/partido governante e não uma avaliação do próprio regime. Daí porque, segundo os autores, em muitos casos, tal avaliação representa muito mais uma manifestação de *descontentamento político* do que uma indiferença ou negativa ao regime democrático.

Consagra-se, assim, que apesar das diferenças pontuais que perpassam tais teorias e seus resultados empíricos quanto à legitimidade, esta permanece associada à aceitação social em relação a determinado governo e/ou regime, mas não a revela como um instrumento fundamental à disposição da própria sociedade civil. Conseqüentemente, a legitimidade assemelha-se a uma espécie de termômetro político, importante para aqueles que estão na condição de mando, mas que ao sublinhar riscos e vantagens para estes, esvazia de potencialidade aqueles que estão na condição de obediência.

De certa forma, embora a Ciência Política tenha como eixo central as relações de poder - e, por conseqüência, especial acento nas relações de poder que envolvem o Estado - parece que a centralidade do poder estatal tem obscurecido não apenas a política enquanto prática social, mas, também, o poder da sociedade civil e sua condição de contraface do próprio Estado.

E esta condição eclipsada da sociedade civil resulta em obscurecer, também, a essencialidade da própria política, na medida em que seu exercício implica a capacidade de *organizar e regular o convívio de diferentes, não de iguais* (ARENDDT, 1999). Porém, tal condição existencial não pode sobressair-se apenas para problematizar a *legitimidade* do Direito ou referenciar a imprescindibilidade da autoridade e da Democracia. Reclama o reconhecimento desta condição que permite potencializar o instrumento da legitimidade como um recurso que pode, ou não, servir como recurso conservador ou emancipatório.

Legitimidade sob a Perspectiva de Max Weber

Se há um ponto de convergência entre ambas as áreas e entre os estudiosos de cada área entre si é a confluência de todos quanto ao reconhecimento da enorme contribuição de Max Weber para a compreensão – e definição – deste conceito.

²³ Há, no campo do Direito, uma discussão profícua sobre legitimidade da decisão jurídica a partir da prevalência do *procedimentalismo* ou do *substancialismo*. (SILVA; SIMIONI; 2015).

Weber, no seu clássico *Economia e Sociedade* (1991), ao refletir sobre a dominação legítima, a apresenta através de três tipos ideais de poder legítimo, quais sejam: a) dominação legal ou burocrática; b) dominação tradicional; e c) dominação carismática.

Se dominação pressupõe a *probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de um determinado grupo de pessoas*, somente pode-se falar em dominação a partir da existência de uma relação entre dois ou mais indivíduos (agentes singulares ou coletivos/institucionais). Toda relação de dominação implica, também, a existência de polos distintos: um na condição de mando; outro na condição de obediência. Essas relações não são fixas e/ou pré-determinadas. Em outras palavras: o polo dominante em uma determinada relação pode constituir o polo dominado em outra, considerando as particularidades (e circunstâncias) de cada relação.

Consequentemente, a probabilidade de encontrar (e a disposição para a) obediência assenta-se sobre um elemento subjetivo que, nas relações sociais – e também nas ações sociais²⁴ - deriva do que Weber denomina de *representação* (subjetiva) de uma autoridade legítima. Esta *representação*, entretanto, não se constitui a partir da solidão intelectual dos indivíduos, mas constrói-se através do *processo permanente de societarização*, cujo conteúdo resulta de embates ou convergências entre os indivíduos, na medida em que o processo de socialização envolve um conjunto de circunstâncias, objetivadas pela interação social, onde as intenções e ações dos agentes estão inseridas (WEBER, 1991).

O exercício do poder que assegura dominação legítima, por sua vez, é uma condição que pode usufruir de estabilidade institucional, mas que não desfruta, necessariamente, de estabilidade quanto à própria condição de legitimidade. Por quê? Porque a particularidade da legitimidade – especialmente frente à legalidade – é que ela não decorre de uma situação perene de poder (cujo conceito Weber, por sinal, qualifica como sociologicamente amorfo), mas de uma disposição social assentada sobre uma percepção (ou *representação*) quanto à justeza da própria dominação.

Dito de outra forma, a legitimidade dos tipos (ideais) de dominação depende da percepção e da conseqüente anuência, concordância, aceitação (ou qualquer outra palavra sinônima) daquele polo da relação que se encontra em situação subalterna, de obediência.

²⁴As diferenças entre Relação e Ação Social são tênues, já que ambas se reportam a expectativas comportamentais de outros indivíduos. Porém, enquanto a Relação Social refere-se a relações socialmente partilhadas, cuja resposta do outro se inscreve em processos sociais mais amplos e não racionalizados; a Ação Social demanda um processo de racionalização para orientar a ação e atingir os fins subjetivamente visados.

Neste sentido, poderíamos – amparados em Weber – propor²⁵ a utilização de duas categorias de legitimidade: aquela que resulta de uma *representação* mais perene das instituições de poder (sejam elas organizações ou papéis sociais) e outra mais dinâmica e, conseqüentemente, mais instável, a depender as circunstâncias e das conjunturas.

No primeiro tipo, que poderíamos definir como *Legitimidade Convencional*, o papel do poder burocrático, legal, constitui a principal âncora, embora não seja a única, posto que a dominação tradicional se reproduz através dos tempos. No segundo tipo, é possível nomeá-la de *Legitimidade Conjuntural*, cuja disposição de obediência social depende da percepção temporal, circunstancial da própria relação.

De qualquer forma, em ambos os casos, a Legitimidade é uma atribuição (competência) de quem – ou daqueles – que se encontra(m) na situação subalterna da relação. É uma prerrogativa deste polo relacional. E é em razão desta prerrogativa que as análises baseadas na centralidade das estruturas de poder acabam por esvaziar a potencialidade política daqueles que se encontram na condição de dominados. Ao esvaziar sua potencial consequência política, reduzindo-a a uma atuação passiva de aquiescência às estruturas de poder – mesmo que sob o simpático discurso da ação comunicativa e da reivindicação democrática – subtrai, também, sua condição de sujeito histórico.

O reconhecimento desta condição de sujeito (ou agente) histórico não implica desconhecer – ou secundarizar – o problema dos instrumentos ideológicos (ou de *societarização*, como preferia Weber) para obter anuência e garantir legitimidade social, mas, tão somente, alçá-lo à condição de interação/interlocução com capacidade para interferir, efetivamente, nas relações de poder.

Daí a importância de destacar um aspecto fundamental na constituição da legitimidade: a racionalidade. A razão, para Weber, não constitui um pressuposto de verdade universal, mas uma capacidade individual de explicar e organizar racionalmente os próprios interesses, interpretar os interesses alheios e, a partir daí, construir os fins subjetivamente visados que fundam as ações sociais, devidamente orientadas pelo processo racional de adequação aos comportamentos sociais analiticamente esperados. Trata-se da previsibilidade necessária ao próprio Estado, assim como da sociedade em relação à estrutura estatal.

²⁵ Importa esclarecer que a proposta de diferenciar, sob o nuance da dimensão temporal, a legitimidade das relações de dominação na qual se encontram inseridos aqueles com competência para tal, é de responsabilidade pessoal da autora.

Desta maneira, a disposição para obedecer pode ter várias origens, *desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referente a fins. Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação* (WEBER, 1991, p. 139). Entretanto, independente da razão motivacional que predispõe o indivíduo (ou o coletivo) à obediência, é necessário que esteja presente o elemento da *crença*. A crença significa a confiança²⁶ que se deposita na justeza da relação na qual o dominado encontra-se inserido.

Ao que nos parece, na perspectiva weberiana, a coerção não consta como elemento constitutivo da legitimidade. Pode-se deduzir que a coerção existe de forma subliminar, atuando sobre as justificações que orientam os agentes, nas suas percepções quanto às relações nas quais estão envolvidos. De uma perspectiva mais institucional, é possível compreender que a coerção se associa à dominação sem adjetivação da legitimidade. Assim, nos parece que a definição do Estado como aquele que *detém o monopólio legítimo da força* não implica atribuir à legitimidade a coerção, mas à estrutura estatal. Na medida em que o Estado se constitui como um Poder Comum, cuja gênese demanda poderes exclusivos²⁷ de forma a garantir as condições para o exercício ordenado da vida societal. Esta condição monopólica do Estado não significa, contudo, a existência de um Poder *governativo* que se mantém indiferente às disposições dos governados.

Em consequência, o diferencial entre o poder legítimo e o poder dos poderes instituídos reside na relação entre a disposição para obedecer por crer na justeza do Poder e o poder que emana da irresistibilidade do Estado (*poder de imperium*). Portanto, a sutileza deste diferencial inscreve-se no processo de *societarização*, na medida em que vai sedimentando valores socialmente partilhados, dentre os quais o respeito às instituições estabelecidas (especialmente o Estado). Desta maneira, vai erigindo os fundamentos da legitimidade social para com tais poderes. Contudo, isso não representa, necessariamente, legitimidade às decisões que emanam destes Poderes. Retomando a subdivisão proposta quanto à legitimidade, trata-se da *Legitimidade Convencional*.

²⁶ De acordo com José Álvaro Moisés, Claus Offe defende que a confiança política dos cidadãos nas instituições depende da coerência destas instituições com sua autojustificação normativa (2013, p. 44).

²⁷ Em qualquer uma das principais correntes explicativas do Estado, este demanda esta condição. Seja para assegurar o poder de uma classe sobre outra (Marxista); seja para apresentar-se como um ente neutro quanto às disputas sociais, cuja finalidade é a realização do bem comum (Liberal); seja para superar o estado de natureza – e de guerra - entre os homens (Contratualista).

A Legitimidade mais fluída - aquela que denominamos *Conjuntural* - depende mais diretamente das oscilações da disposição para permanecer crendo na justeza das relações nas quais os agentes estão inseridos, na condição de subalternos e/ou governados. É neste aspecto que as disputas pelo conteúdo ideológico das *crenças* assumem maior dimensão. Afinal, na medida em que não existe uma razão universal, os critérios que fundamentam a percepção da justeza estão atrelados à racionalidade daqueles diretamente envolvidos na relação.

Porém, é desta condição subalterna que a Legitimidade extrai sua existência, pois a prerrogativa para atribuí-la à determinada relação depende deste polo. Aqueles que se encontram na condição de mando usufruem dela, mas não a detém, posto que esta é fluída, circunstancial ou *Conjuntural*. E mesmo aquela que tem duração mais perene (*Convencional*), porque associada às instituições de poder, depende, permanentemente, da crença daqueles que estão na condição de obediência.

Por fim, resta atentar para um aspecto importante: a pessoalidade/impessoalidade da Legitimidade. Quando Weber propõe a tipificação da dominação a partir dos três tipos ideais: *Burocrática/Legal*; *Tradicional* e *Carismática*, e a estes agrega a legitimidade como o melhor recurso para o exercício do poder, também está apresentando uma outra particularidade da dominação: a capacidade de transferência até-se à dominação de ordem burocrática/legal e/ou tradicional (impessoal), porém, não alcança nem a dominação carismática e tampouco a legitimidade, visto que estas são relações personalizadas, que exigem o reconhecimento de justeza por parte daquele(s) que está(ão) na condição subordinada da relação.

No caso da *Legitimidade Convencional*, sua âncora na legalidade, no estatuto, na formalização das relações de poder e da tradição, associa-se mais diretamente aos cargos e aos papéis social e legalmente estabelecidos. Daí porque a obediência faz-se em nome da crença no vigor do cargo/papel social. Em razão disso, obtém-se o poder de dominação ao ser investido no cargo/papel. Tal poder, entretanto, está revestido somente pela disposição/crença de obedecer àquela estrutura de poder porque a mesma é considerada, ao longo da experiência histórica e societal, uma estrutura necessária. A conquista da *legitimidade conjuntural*, entretanto, dependerá da pessoa que exerce, efetivamente, o poder que lhe foi assegurado pela investidura do cargo²⁸. E esta é pessoal e intransferível.

²⁸ Não é por acaso que empresas (e seus *intelectuais orgânicos*) prestam especial atenção na capacidade de liderança dos chefes, posto que o reconhecimento por parte dos seus subordinados aumenta não apenas a produtividade, mas a adesão aos interesses da organização.

No caso do poder carismático, esta relação é muito mais explícita, porque associada diretamente à pessoa, por parte dos seus seguidores/simpatizantes. Vê-se, aqui, mais uma vez a importância do reconhecimento da multiplicidade de racionalidades como expressão do fundamento das crenças. Assim, o líder carismático detém um poder que lhe é conferido através da atribuição coletiva de qualidades pessoais que lhe são distinguidas por aqueles sobre os quais exerce seu poder.

A *dominação tradicional*, por sua vez, equilibra-se sobre a força da tradição, na crença socialmente partilhada quanto à necessidade e pertinência destes poderes. Porém, a tradição é, simultaneamente, um poder com longevidade histórica, mas, também, sempre sob ameaça de superação. Afinal, se desfruta de um poder socialmente aceito porque associado à sua relevância social e, neste sentido, passível de ser assemelhado ao poder burocrático/legal; por outro lado, seu fundamento não se relaciona à lei (e, portanto, capaz de manter-se por meio das adequações necessárias quando demandadas). A dominação tradicional não se encontra protegida da insubordinação, da contestação e do esvaziamento do seu próprio poder. E, diferentemente do poder burocrático/formal, não dispõe de instrumentos repressivos como recurso para defender-se deste eventual processo de esvaziamento, pois sua força coativa reside na própria tradição.

Assim, a legitimidade do poder tradicional combina a possibilidade tanto de *Legitimidade Convencional* quanto de *Legitimidade Conjuntural*, considerando que ao mesmo tempo em que se revela através do reconhecimento pela tradição associada, especialmente, a determinados papéis sociais (e neste sentido, transferíveis e impessoais), por outro lado, depende das relações pessoalizadas adequadas às crenças para manter longevidade.

Considerações Finais

Concluindo, é justamente a potencialidade de intervenção política - relacionada a esta prerrogativa social - que transforma aqueles que estão na condição de dominados, governados ou subalternos, em sujeito histórico relevante. Nesse sentido, mais do que “*como*” e “*através de quais instrumentos*”, o inovador em Weber é “*quem*”. O fulcro da questão, portanto, é que para Weber a competência para atribuir legitimidade ou não a determinada relação é daquele que está na condição subordinada da mesma. Consequentemente, embora o Direito seja fundamental para obtenção da legitimidade social, ele não a captura.

Assim, embora questões sobre *i*) como fazer e *ii*) através de quais instrumentos sejam importantes, elas não podem diluir ou comprometer a essência do problema que envolve

legitimidade, isto é, reconhecer a quem pertence esta prerrogativa. Desta maneira, se procedimentos e regime político são fundamentais para compreender as condições e as razões pelas quais a obediência social se efetiva, elas não podem deslocar a atenção de quem é o sujeito competente, o que significa redimensionar, também, sua capacidade de desobedecer, desautorizar, rejeitar, transformar.

A recorrência do apelo à tradição e à “moral coletiva”, assim como ao pressuposto de um indivíduo universal (“*livre e igual*”) em condições materiais abstratas, podem respeitar procedimentos comunicacionais democráticos e deliberativos, porém, objetivamente, não refletem a realidade das relações sociais e, tampouco, dimensionam o poder deliberativo e democrático da sociedade civil. Embora, inegavelmente, sejam imprescindíveis ao poder institucional, tanto através do Direito quanto do Poder do Estado e do recurso monopólico à força.

De forma sintética, é possível asseverar que para que o sujeito social competente reconheça tal ou qual relação como legítima são necessárias algumas condições fundamentais: **1)** que o conteúdo (essência moral/ideológica socialmente partilhada) e a forma da dominação (legislação, poder estatal, papéis socialmente aprovados) sejam reconhecidos como autorizados; **2)** o reconhecimento (aceitação/obediência) pode ser tanto de ordem “*convencional*” (firmado sobre a tradição, a educação, a cultura e o costume) quanto por motivações utilitárias/rationais e/ou adequação “*conjuntural*” aos interesses/identidades de conteúdo entre os que mandam e aqueles que obedecem; **3)** a eficácia da ética (compreendida como o móbil que orienta a adesão ao dever/obediência pelo indivíduo) está relacionada à moral coletiva, porém, a transcende, na medida em que reflete adesão individual não apenas porque está em acordo com o dever legal, mas porque constitui-se em imperativo pessoal para cumprimento do dever (*a la Kant*); **4)** a prerrogativa do sujeito social em condição subalterna da relação é imprescindível para compreender porque, apesar dos instrumentos e respeito aos procedimentos legais, muitas relações instituídas e legalmente amparadas podem (e eventualmente são) atropeladas. Estes são casos extremos como, por exemplo, as experiências latino-americanas da Argentina e da Bolívia, quando presidentes foram destituídos, visto que embora gozassem de poder legal, não gozavam mais de poder legítimo.

E é esse o caráter legal e político do poder da Legitimidade, que pode ser conservadora, mas, também, transformadora.

Referências

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

ASENSI, Felipe Dutra; PACHECO Jr., Natália. Legitimidade do Direito, Sociedade e Estado: Tensionando Habermas e o Pluralismo Jurídico. In: **CONPEDI**. [s.d.]. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/felipe_dutra_asensi-1.pdf. Acesso em 19/03/2013.

BARBOSA, Evandro. O problema da Legitimidade do Direito em Kant e Habermas. **Revista Kinesis**, Vol II, N. 04. Dezembro/2010. Pp. 53-82

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia** – Em defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Ciência Política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetani Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Coordenação da Tradução de João Ferreira. Revisão Geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília/DF: Editora da UnB, 12. ed. v. 2, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 36, pp. 86-104, 1995.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade** – Uma abordagem Garantista. Tese Programa Doutorado em Direito/UFSC. Florianópolis/SC, 1997.

CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. Legitimidade e Teoria Política Clássica. **Revista Sequência**. Ano I, 2º semestre 1980. p. 93-111.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DENZ, Guilherme Frederico Hernandez. **A legitimidade democrática do Poder Judiciário e a politização partidária do Juiz**. 2008. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16304-16305-1-PB.pdf> Acesso em 20/02/2013.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 49, pp. 47-68, 2000.

FORTES, Simone Barbisan. **Direito e Legitimidade em face da globalização** – Um enfoque pragmático-sistêmico. [s.d.]. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18372/Direito_e_Legitimidade_em_Face_da_Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 28/04/2013.

GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. Legitimidade política em novas democracias. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. IX, pp. 01-43, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro/RJ: Tempo Brasileiro, 1997.

KUHN, Vagner Felipe; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A legitimidade do Poder Jurisdicional sob a perspectiva de Jürgen Habermas. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v. 11, n. 1, pp. 233-246, jan/jun. 2011.

LA BOÉTIE, Etienne de. **Discurso da servidão voluntária**. Tradução Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Lisboa: Europa América/LBEA, 1972.

MARTINS, Yves Gandra da Silva. Liberdade, Legitimidade e Legalidade. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 17, pp. 47-59, jan/jun. 2011.

MEYER, Emílio Peluso Neder. A tese central de Jürgen Habermas em ‘Facticidade e Validade’. **Revista de Estudos Jurídicos**, São Leopoldo, 38(3): pp. 38-49. UNISINOS, set/dez 2005.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (Orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EdUSP, 2013.

MONTAGNOLI, José Américo Silva. Legitimidade do Direito versus Coerção. In: **CONPEDI**, [s.d.]. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/006.pdf>

Acesso em 28/04/2013.

NATAL, Ariadne. et al. Legitimidade e obediência – Diálogos da criminologia com a Teoria Sociológica. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 3, n. 3. Sep/Dec, 2021. p. 147-166.

PEREIRA, Ivanaldo. A legitimidade do Poder Políticos sob o ponto de vista jurídico em governos democráticos. **Revista do Mestrado CEUB**, v. 4, n. 2, pp. 158-165, 2006.

PEREIRA, Joana Lopes. **Legitimidade Civil: Uma abordagem atualista**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa, Junho, 2018.

PINHEIRO, Romildo Gomes. **Hannah Arendt: Legitimidade e Política**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Filosofia. Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2007. https://ppgf.ufba.br/sites/ppgfilosofia.ufba.br/files/romildo_gomes.pdf Acesso em 19/03/2013.

RAMOS, Tais; SMANIO, Gianpaolo. Democracia Deliberativa e a legitimidade da participação social: a deliberação como elemento da formação política do cidadão. **Revista do Direito UNISC**. Santa Cruz do Sul, N. 70. P. 71-87. Abr/Jun, 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. In OS PENSADORES. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999. Vol. I.

SANCHES, Samyra Napolini; SILVA, Luciano Braz da. Um sentido para a Legitimidade do Direito: *consciência, ação e interação*. **Revista Sequência**. N. 73, pp. 113-140. Florianópolis/SC. ago/2016.

SELIGSON, Mitchel; BOOH, John A.; GÓMEZ, B. Miguel. Os contornos da cidadania crítica: Explorando a legitimidade democrática. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 12, v. 1, pp.1-37, abr./maio 2006.

SILVA, Guilherme Raimundo da.; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Decisão Jurídica e Legitimidade: criando laços entre Democracia e Justiça. **Revista do Direito UNISC**. Santa Cruz do Sul, N. 47. P. 33-49. Set/Dez, 2015.

SILVEIRA, Alair. **Lula & Evo Morales: os fundamentos comparados da legitimidade social**. Cuiabá/MT: EdUFMT, 2018.

SILVEIRA, Gabriel Eidelwein; EIDELWEIN, Tamires. Estado de Direito e tipos de juiz: por uma tipologia ideal do ativismo judicial no Estado Constitucional. **Campus Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**. Rio Grande, V. 4, N. 1. FURG. Jan/Abr 2022.

STACONNE, Giuseppe. **Gramsci –100 anos: Revolução e política**. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora da UNB, v.1, 1991.

WEFFORT, Francisco C. Dilemas da legitimidade política. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 15, pp. 7-30, out. 1988.