DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE*

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

O tema central deste estudo — *a participação política* — pressupõe a transformação qualitativa dos grupos humanos do estádio *comunitário* para o estádio *societário.*

Embora o conceito de *comunidade* ainda hoje não seja pacífico,[1] há certo consenso em considerá-la uma agregação predominantemente instintiva, que se desenvolve em torno de interesses vitais compartilhados em razão da consangüinidade ou da convivência no mesmo local.

Quanto à *sociedade,* aceita-se como elemento caracterizador a consciência, no grupo, da existência de interesses derivados comuns que não poderiam ser satisfeitos individualmente.[2]

Em cada um dos estádios associativos, os hábitos geram costumes, e estes, instituições sociais, mas apenas quando o grupo toma consciência de si próprio, eclode a *idéia social do poder*: não mais como um instrumento individual e egoísta do mais apto, mas como um instrumento social, de vocação metaindividual.

É nessa altura que as instituições sociais se diferenciam para canalizar o poder de direção do grupo e se apresentam como *instituições políticas.*

Por fim, a existência de um sistema de instituições políticas, regendo as manifestações de poder de direção de uma sociedade, faz dela uma *sociedade política.*

O poder, extremamente difuso na comunidade, eventualmente ganha personalização num patriarca, num cacique ou num pajé, mas somente na sociedade

* O presente estudo constitui o capítulo inicial de livro sobre *Direito da participação política*, em curso de publicação.

[1] Ver. Hilery, G. A. Definitions of community: areas of agreement. In: *Rural Sociology*, 20:119, 1955, que examina quase cem definições.

[2] Ver Malinowski, B. *A scientific theory of culture and other essays.* The University of North Carolina Press, 1944.

começa a transcender da concentração em *pessoas* para uma concentração *em instituições*. Nessa passagem, do poder personalizado para o poder institucionalizado, ele se aperfeiçoa enquanto instrumento social, vocacionado a servir não mais a uma vontade individual mas a uma *idéia*.

Podemos afirmar, em síntese, que a sociedade política é aquela que se caracteriza pela objetivação do poder.

O *problema de legitimidade* surge, precisamente, quando o poder deixa de ter vinculação subjetiva com alguém que o personalizava no desempenho de um papel social não-político. O *patriarca* tem poder porque só ele poderá ser a síntese e o chefe do grupo natural, mas o poder do *rei* advém da instituição da monarquia e simbolicamente se expressa na coroa. O poder do patriarca é personalizado no seu papel social e, por isso, inconteste e legítimo. Já o poder do rei é institucionalizado e, por isso, pode ser contestado quanto à sua legitimidade.

Esse problema, trazido pela institucionalização do político, pôde ser, em parte, evitado nas sociedades de pequenas dimensões, como as *polis* gregas, nas quais os cidadãos governavam-se eles próprios, mas logo se tornou impossível exercer o poder direta ou mesmo semidiretamente, e o recurso à *representação* incorporou, definitivamente, o tema da legitimidade à vida política das sociedades.[3]

Paralelamente a essa evolução, a objetivação do poder multiplicou a criação de papéis, aos quais não correspondia necessariamente um único ator, e os organizou de tal forma que neles passou a se concentrar o *político*, entendido como todo o *sistema de direção da sociedade*.

Essa organização singular de papéis objetivados veio a conformar o que hoje denominamos *Estado*, a expressão consumada do poder político institucionalizado.

Com o surgimento do Estado, é claro, agravaram-se os problemas da legitimidade, pois, antes de mais nada, era necessário qualificar sob esse critério (cada vez mais nebuloso) o próprio *Estado*, depois, os *governantes* e, por fim, suas *ações*.

O tema da legitimidade ficou, assim, afundado por sua própria densidade, só vindo a emergir, paradoxalmente, com a crise do Estado moderno.

Com efeito, tão acelerada foi a evolução dessa instituição que, principalmente nos últimos 200 anos, passou a ser o fulcro de inúmeras crises que acabaram confluindo para a formação do mega-Estado do século XX.

[3] A esse respeito, e coincidentemente, ver a análise de José Eduardo Faria (in *Poder e legitimidade*, São Paulo, Perspectiva, 1978. p. 62), dizendo, textualmente, que "o problema da legitimidade aparece de forma mais concreta à medida que as comunidades vão perdendo as possibilidades de governos diretos e imediatos, da mesma forma que a escolha dos governantes vai deixando de ser determinada por papéis sociais preponderantes" (p. 63).

Todavia, mais que as teorias formuladas sobre o próprio Estado, muitas delas quase o levando à deificação;[4] mais que as doutrinas políticas e jurídicas de justificação absoluta do Estado;[5] mais que as ideologias, que nele encontram seu instrumento de ação e, por isso, o reforçaram, foram os grandes conflitos deste século, principalmente a I e a II Guerras Mundiais, os fatores decisivos para fazer surgir essa configuração quase universal do mega-Estado contemporâneo. Trata-se de uma grande concentração institucional de poder, que se destacou da sociedade, à qual se supõe que deva servir, ganhou autonomia, agindo como uma entidade à parte, e passou a desenvolver seus próprios interesses e forjar suas próprias justificativas, não raro, ambos antagônicos aos interesses e justificativas da sociedade.

Paradoxalmente, foi essa crise de crescimento que reacendeu o debate ético sobre os sistemas políticos e, com ele, o da legitimidade.[6]

O *distanciamento* entre a sociedade e o Estado tornou-se um inevitável subproduto da evolução contemporânea, caracterizada pela concentração acelerada e indiscriminada do poder. De início, por necessidade e definição, o Estado é concentrador do poder político, envolvendo, é claro, o monopólio do uso da força; mas chegou-nos ele, a nossos dias, com o papel de onímodo concentrador de outras expressões de poder tradicionalmente difusas em toda a sociedade (sobre a economia, a família, o trabalho, a educação, o lazer, etc.).

Muito se tem escrito sobre esse mesmo fenômeno da hipertrofia do Estado contemporâneo e não é nosso propósito retornar ao tema, mas apenas constatar a sua importância no deflagrar do questionamento da legitimidade na vida política.

A crise de legitimidade surgiu, como a entendemos, no bojo de uma crise de gigantismo político. Enquanto a concentração de poder no Estado não atingia níveis dramáticos, ainda era possível ao indivíduo conviver com essa instituição sem grandes fricções éticas. Quando essa concentração extrapolou do político para o econômico e o social, por volta da Revolução Industrial, as sociedades sentiram que o Estado invadira sua casa, invadira sua vida privada e o questionamento ético tornou-se inevitável. Por outro lado, a *representação política,* que durante tanto tempo havia atendido a um mínimo de exigências de legitimidade do poder — legitimidade quanto à origem —, so-

[4] Referimo-nos à visão hegeliana, expressa principalmente no *System der Sittlichkeit*, no qual se posta o Estado como um ente histórico, autônomo, acima do bem e do mal.

[5] Durante milênios, a justificação do Estado ou, pelo menos, da concentração do poder político se fez pelo direito natural; a partir do iluminismo diversificaram-se as posições, surgindo as teorias radicais. A chamada "teoria da força", nascida com Hobbes, acabou se esgalhando em muitas concepções, que têm em comum dar ao Estado o primado sobre o homem. "O homem em ponto grande", como disse Platão.

[6] Seymour Martin Lipset chegou a afirmar que "as crises de legitimidade são, primordialmente, um fenômeno histórico recente", muito ligado aos fenômenos do surgimento das nações e de comunicação massiva (ver *O homem político.* Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 78).

fria a erosão provocada pelo crescente distanciamento entre a sociedade e o Estado — legitimidade quanto à destinação e ao exercício do poder.

Em conseqüência, a democracia, enquanto regime que se afirma na origem individual e inalienável do poder, também entrou em crise, à medida que se tornava meramente formal — o cumprimento de ritos eleitorais para sacramentar o acesso aos cargos de representação política — segundo a receita do constitucionalismo liberal clássico lockiano, cristalizada pelo positivismo jurídico, formalista e bidimensional.

O problema da legitimidade,[7] como se pode verificar, ficou totalmente entrelaçado com o da democracia.[8]

A consciência de que a democracia não pode ser apenas o cumprimento de um ritualismo eleitoral, ou seja, uma receita de legalidade tornou-se mais difundida à medida que os estudos cratológicos mostraram que a política agonal — isto é, a que trata da disputa pelo poder — não é mais que uma fase de todo o *ciclo do poder.*

Na verdade, este ciclo começa pela *destinação* do poder, passa por sua *atribuição,* pelo seu *exercício,* pela sua *distribuição* e por sua *contenção,* até chegar a seu último aspecto, a *detenção.* Situar a democracia apenas nesse momento do poder — a detenção — tornou-se, no mínimo, uma mutilação de um conceito integral de democracia e, em muitos casos, sua contrafação.

A essa conclusão têm chegado inúmeros pensadores juspolíticos contemporâneos, desde que Guglielmo Ferrero abriu-nos as portas para as relações entre poder e legitimidade,[9] muito além da estreita fresta com que os fenômenos eram observados pelos constitucionalistas positivistas, como mais que todos e exemplarmente, Carl Schmitt.[10]

Mirkine-Guétzévitch, estudando a evolução constitucional européia, observou, com absoluta razão, que esse juridicismo constitucional, expresso na preocupação racionalista, não resolvia os problemas de legitimidade, fato que foi entre nós destacado brilhantemente por Fernando Whitaker da Cunha na seguinte passagem:

"A tendência da racionalização do poder, de que falava Mirkine-Guétzévitch, expressa em Constituições analíticas do primeiro pós-guerra, é que se esforçava por encerrar nas redes do direito positivo o conjunto da vida polí-

[7] Legitimidade, aqui entendida como a compatibilidade do poder político instituído na sociedade com os interesses e valores nela prevalentes ou, na linguagem de Duverger, uma conformidade com a teoria do poder que se tem como verdadeira.

[8] "É por isso que o problema da legitimidade está, de algum modo, associado à noção de democracia no mundo moderno, pois ela resulta, de um lado, da lógica do pensamento político ocidental e, de outro, da consolidação da sociedade burguesa" (Faria, José Eduardo. op. cit. p. 62).

[9] Ferrero, Guglielmo. *The power,* 1942 (no original, *Il potere*) passim.

[10] Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución.* México, Nacional, 1966; e *Legalidad y legitimidad.* Madrid, Aguilar, 1971.

tica, com sabor kelseniano, nem sempre conseguiu evitar os governos de fato, assim chamados porque não se originam do direito."[11]

Mas, além disso, a busca da legitimidade tampouco se confunde mais com a busca da vontade da maioria. Nota-se, também sob esse aspecto, uma evolução. Sem dúvida, a prevalência da vontade da maioria continua o conceito básico, como sempre o foi, mas ninguém ignora o grande progresso que trouxe à política a admissão de vontade da minoria, inclusive na construção da democracia parlamentar que seria quase impossível sem esse conceito equilibrador.[12]

Ocorre que hoje já não falamos de *uma* minoria, pois existem muitas maneiras de dissentir da maioria, e, por outro lado, a própria maioria deixou de ser monolítica e estável para ser uma situação a ser obtida e mantida quase que caso a caso, de momento a momento. Hoje falamos de conciliação e de composição de posições plurais. Hoje estamos diante do pluralismo, como um dos fenômenos políticos que marcarão o século XX e moldarão as sociedades políticas do próximo milênio.

A respeito, Norberto Bobbio, um dos mais lúcidos pensadores juspolíticos da atualidade, em livro que tem como título *O futuro da democracia* e como sugestivo subtítulo *Uma defesa das regras do jogo*,[13] entre várias afirmações, adverte-nos sobre a não-coincidência entre os conceitos de democracia e pluralismo, pois existiram sociedades pluralistas não-democráticas (ex.: a feudal) e sociedades democráticas não-pluralistas (ex.: as democracias dos antigos),[14] e sobre a necessidade de se tornarem complementares, pois ambas têm em comum propostas "diversas mas não incompatíveis" contra o abuso de poder[15] e, por isso, representam o estádio superior da prática política democrática, caracterizado pela "liceidade do dissenso".[16]

Não por outra razão, Peter Drucker, afastando-se das observações sociológicas sobre os negócios, em seu 23º livro, resolveu enfrentar o problema do poder difuso e do pluralismo, apresentando o que denominou "novas realidades".[17] O autor observa que, sucedendo-se ao movimento centrípeto e concentrador de poder do início do século, as modernas sociedades desenvolvidas apresentam um movimento centrífugo, dispensando o poder entre miríades de grupos com interesses limitados, representados "por organizações de objetivo único". E é precisamente este campo restrito de exercício de poder das novas

[11] Cunha, Fernando Whitaker da. *Representação política e poder*. 2. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1981. p. 10.
[12] Alexis de Tocqueville deixou-nos, sobre a tirania da maioria, memoráveis advertências, no capítulo VII, segunda parte, livro I, de *A democracia na América* (ver trad. Ed. Itatiaia, Belo Horizonte, 1987, p. 193 e segs.).
[13] Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*. Torino, Giuliu Einaudi, 1984 Trad. Paz e Terra, 1987.
[14] Id. ibid. p. 58 e 59.
[15] Id. ibid. p. 60.
[16] Id. ibid. p. 61.
[17] Drucker, Peter. *The new realities*. Trad. bras. *As novas realidades*. Pioneira, 1959.

instituições pluralistas que é, ao mesmo tempo, sua maior força e sua contenção: enquanto atuam institucionalmente pesam, quando exorbitam de seu objetivo, perdem eficiência.[18]

Vale a pena transcrever, a respeito, o conceito druckeriano do poder nas sociedades pluralistas contemporâneas:

"Assim, como as instituições pluralistas da sociedade se concentram em uma única tarefa, os novos grupos pluralistas na comunidade organizada se preocupam com uma única causa. Esta pode ser salvar flores silvestres ou proibir o aborto, impedir cortes nos subsídios dos agricultores britânicos, ou paralisar a ação dos modernos varejistas como os supermercados no Japão. Não importa que a causa seja impopular. O grupo que defende uma causa única tira seu poder do fato de ser uma minoria, e geralmente muito pequena. Sua força repousa mais em seu propósito único do que em números."[19]

Toda essa busca da receita de legitimidade e do papel do pluralismo nas sociedades contemporâneas é objetivo que nos é proposto até mesmo como meio de perpetuar a democracia, onde já existe, e de alcançá-la, onde ainda não é praticada, nem mesmo a nível formal e ritualista. É que o distanciamento entre a sociedade e o Estado, gerado pela hipertrofia dessa instituição central do poder, produziu um inexorável distanciamento entre a democracia como *ideal* político e a democracia como *regime* juspolítico do poder.

A democracia contemporânea tornou-se pirandeliana e, por isso, tem necessitado de uma lista de qualificações auxiliares que a adaptem a todos os gostos: democracia liberal, democracia social, democracia cristã, democracia forte. Tem necessitado até de "desqualificações", como social-democracia, socialismo democrático, democracia marxista, democracia autoritária, entre tantas outras expressões cujo objetivo tem sido, precipuamente, explorar o carisma universal dessa palavra para justificar quaisquer regimes em termos de legitimidade...

Em comum, nesses casos de qualificações democráticas, está quase sempre a *tendência* — mais nítida aqui, mas contida ali; mais aberta num caso, mais discreta em outro — de afirmar-se dominantemente o poder do Estado. Um poder estatal que sempre tende a ser concentrador, isolacionista, autodefendido, fechado, e remisso ao controle e, por isso, desleixado da sua função instrumental.

Embora na raiz da democracia esteja, insubstituível, o conceito cratológico de que o homem é a origem e o fim de todo o poder, como já se podia ler, há dois mil anos, no célebre discurso de Péricles sobre a democracia ateniense; embora muitos séculos fossem ainda necessários para se completar esse conceito e reconhecer as reservas de poder do cidadão em face do Es-

[18] Drucker, Peter. Diálogo. In: *Os novos pluralismos*, 23(4):2 e 5, 1990.
[19] Id. ibid. p. 7.

tado, para agir e reagir *em seu interesse e no interesse coletivo,* o mundo saiu dos dois grandes conflitos mundiais com sérias dúvidas quanto à real legitimidade da ação dos governos. Como *a quelque chose malheur est bon,* foi assim que, a partir da década de 60, o problema da legitimidade voltou a ser amplamente discutido pela ciência política e pelo direito político, já então iniciando-se a conotação ao tema geral da *participação política,* e não apenas circunscrito à representação política do constitucionalismo liberal clássico.

Essa conotação da nova democracia com a participação política tornou-se, por isso, um tema dos mais delicados das ciências política e jurídica, como veio demonstrar recentemente o mestre Robert Dahl, em seu livro *Democracy and its critics,*[20] com sua pergunta final, se não estaríamos no limiar de uma terceira transformação democrática, envolvendo um aumento significativo da participação dos cidadãos, após as duas fases iniciais, da cidade-Estado, caracterizada pela presunção da vontade política.[21]

À medida que o tema de participação foi sendo estudado, verificou-se, entretanto, que não obstante fosse altamente desejável a integração dos indivíduos e dos grupos nos processos do poder atribuído ao Estado, a sua realização apresenta imensos problemas práticos.

Começa que a participação tem um *duplo* condicionamento, sem o qual ela ou não se dá ou se desfigura perigosamente: um, *subjetivo* e outro *objetivo.* Ambos atuam separadamente ou em conjunto, oferecendo diversificadíssima gama de combinações em cada sociedade; é isso que faz da participação um problema juspolítico extremamente complexo e, a nosso ver, justifica um empenho sistemático para estudá-lo, como aqui nos propusemos.

O condicionamento subjetivo é a *motivação* para participar. É uma condicionante da ordem psicológica e social. O condicionamento objetivo é a *admissão* à participação. Tem natureza política e jurídica.

Como se vê, o estudo de cada uma dessas categorias, embora elas sejam estreitamente interferentes, pertence a ramos bem distintos das ciências sociais e demandam, por isso, um esforço multidisciplinar e integrativo para entendê-los em conjunto.

O condicionamento subjetivo é *atitudinal,* pois depende das atitudes do homem diante do poder.

Se o homem *não se interessa* pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se *não se sente com condições de poder*

[20] Dahl, Robert. *Democracy and its critics.* Yale University Press, 1989.
[21] No mesmo sentido, C. B. Macpherson propôs quatro fases do desenvolvimento da democracia: a protetora, a do desenvolvimento, a de equilíbrio e, por fim, a *participativa* (*The life and time of liberal democracy.* Oxford University Press, 1977).

fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada. De nada valem estarem admitidos e abertos os canais institucionais de participação, pois, nesses casos, como tão bem advertiu Harold D. Lasswell, "a falta de interesse no poder abandona a sociedade aos exploradores egocêntricos da fragilidade humana".

Por outro lado, o condicionamento objetivo *institucional* é imprescindível para uma autêntica realização da democracia.

Sem as instituições que admitam a participação, o interesse pela política não alcançará o Estado, terá pouca ou nenhuma influência. Se isso ocorrer, fechar-se-á um círculo vicioso a partir da constatação da inutilidade de qualquer esforço participativo, somente rompido por grandes movimentos reivindicatórios altamente concentradores de poder difuso.

São esses, assim, os dois condicionamentos essenciais à realização de democracia, ambos imprescindíveis à plena legitimação das ações de governo.

Ao condicionamento subjetivo, de difícil captação científica em virtude de seus aspectos psicológicos, dedicamos alguns anos de meditação, ao cabo dos quais logramos, à guisa de resumo e empregando forma semididática, sistematizar uma caracterologia política até certo ponto satisfatória para entender as relações psicológicas entre o homem e o poder.[22]

Em síntese, após expor os fundamentos da análise atitudinal em política, discorremos sobre o estrato apolítico da sociedade, justamente o que mais nos preocupava; mencionamos o papel do estrato político e *conotamos a atitude participativa tanto à eficiência quanto à ética da ação do Estado.*

Completa-se, com o presente estudo, no campo juspolítico, a investigação iniciada no campo psicossocial. De certa forma, são sua continuação e sua complementação indispensáveis, tanto quanto à intenção deve suceder-se a ação. A mera *atitude participativa sem a institucionalização de formas de participação* é motivo de frustrações e de indignação: o indivíduo se sente esbulhado na sua liberdade fundamental de influir. A instituição de participação sem a atitude participativa, por outro lado, de nada vale: é meramente decorativa, simula uma aparência de democracia, funciona a nível formal, quando efetivamente não existe motivação, disposição, vontade, interesse, estímulo para que cada um dê sua contribuição possível aos assuntos de interesse coletivo. As decisões são tomadas por poucos e, de resto e em regra, no interesse de poucos.

Que contribuições são essas, sob que forma e em que ocasião devem ser prestadas, tais são os grandes temas da participação política em termos institucionais — os "fundamentos e técnicas da legitimidade", como propõe o subtítulo do livro do qual este estudo vem a ser o primeiro capítulo, e que não

[22] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *O homem e a política.* Rio de Janeiro, Forense, 1987.

pretende ser mais que uma introdução sistematizada para servir a ampla discussão na sociedade brasileira, hoje já regida por uma Constituição, mais que as anteriores, densa de institutos de participação política.

Na medida em que se reforce a convicção e se dirija a vontade nacional no sentido da mais perfeita compatibilização entre ambos os requisitos — atitudinais e institucionais — estar-se-á, acreditamos firmemente, caminhando para a realização efetiva de uma democracia sem qualificativos, salvo aquele que mais lhe assenta e nos é mais caro: *plena.*