

A Legitimidade Plena

(A democracia pela racionalidade no manejo do poder)

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

SUMÁRIO

1. Poder e legitimidade. 2. As três legitimidades. 3. Democracia e legitimidade. 4. Soluções a curto prazo — A revisão constitucional de 1993. 5. Conclusões.

1. Poder e legitimidade

O poder, de que aqui se trata, é a vontade capacitada a produzir efeitos desejados, o que dele faz um instrumento para a satisfação das necessidades humanas.

Embora seja um atributo do homem, ser dotado de vontade, *o poder tem a propriedade de agregar-se sinergicamente nos grupos sociais*, sob a provocação de necessidade cujo atendimento ultrapassa as possibilidades individuais¹.

Por ser conatural ao homem, nas sociedades primitivas o poder se encontra altamente atomizado, não mais que frouxamente concentrado em patriarcas ou chefes tribais; desde logo, por motivo da consangüinidade, e, com a expansão dos grupos além dos vínculos de parentesco, em razão da liderança exitosa na condução do grupo, para a satisfação de suas necessidades.

* Tese apresentada ao XVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Belém, Pará, 4 a 7 de novembro de 1991.

1 GEORGES BURDEAU, um dos mais notáveis estudiosos do poder, deixa-nos a seguinte idéia da vocação social que o caracteriza: "traduzindo uma pressão do fim social sobre cada um de nós, o Poder nos torna tangíveis e concretos a unidade, o fim e os limites da sociedade" (*Traité de Science Politique*, L. G. D. J., Paris, 1966, p. 27).

Com o adensamento dos processos culturais, as necessidades se multiplicam, assumindo a feição de interesses², e esses, por sua vez, se tornam cada vez mais coletivizados, demandando, portanto, uma atuação mais ponderável do poder concentrado no grupo.

Assim, não apenas se desdobram e se qualificam, esses interesses dos grupos, como passam a exigir a reprodução daquelas ações, que se mostrarem mais eficazes para satisfazê-los, de modo que, pela contínua reiteiração, essas formas de agir, consagradas pela utilidade, ganham permanência e estabilidade produzindo *instituições*.

Desse modo, nas etapas superiores da agregação social, o poder difuso não só passa a se concentrar cada vez mais, como logra coalescer na forma de *instituições*, que se tornam, assim, *expressões estabilizadas do poder no grupo*.

As instituições apresentam miríades de diferenças quantitativas e qualitativas, já que estão vocacionadas ao atendimento de outros tantos interesses, que se multiplicam infinitamente pela cultura; mas, a certa altura, já se tornam discerníveis aquelas que se diferenciam das demais pelo fato de *regerem a condução do grupo social*, esse campo específico das atividades humanas adscrito à política.

Os interesses políticos, o poder político, que por eles se aglutina, e as instituições políticas, por este produzidas, ao se tornarem os instrumentos do governo das sociedades, passam a caracterizá-las, delineando os padrões históricos das suas formas, regimes e sistemas políticos. Tornam-se seus traços identificadores.

Conforme esses padrões, variarão os modelos de disposição do poder no grupo, desde as modalidades altamente concentradoras, quase totalizadoras, como nas sociedades de cariz autoritário e totalitário, até as modalidades que equilibram o poder concentrado com o poder difuso, característica das sociedades políticas de poder aberto, de feição liberal e democrática.

No longo evoluir do político, é fácil observar-se a transformação das relações simples e diretas, entre necessidades e poder do grupo, em relações

2 Todo o ser vivo busca satisfazer as suas necessidades: os vegetais, pelo tropismo, e os animais, pelo instinto. O homem, além do instinto, tem a guiar-lhe a vontade. Por outro lado, as necessidades que no plano vegetal e irracional se referem às exigências elementares da vida — *necessidades vitais* — no homem se derivam em múltiplas formas para suprir às exigências, cada vez mais complexas e demandantes, de sua vida cultural — são as *necessidades culturais* ou *necessidades derivadas*. Cultura é, pois, em expressão sintética, o complexo das necessidades derivadas (in "Metodologia Constitucional", publicação nossa, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, a. 23, n. 91. jul./set. 1986).

complexas e indiretas, entre interesses e poder político, como são as encontradas nas sociedades politizadas.

Com efeito, a certo estágio de sofisticação da vida política, o poder já não atende *diretamente* à satisfação das necessidades sociais, quase sempre de imediata identificação por todo o grupo; ao contrário, o poder se volta ao atingimento de objetivos políticos, cuja identificação com os interesses sociais nem sempre é visível e, por vezes, pode ser até inexistente.

O governo das sociedades politizadas segue uma interpretação oficializada do que venha a ser o bem comum, uma vez que se tornará impossível atender a todas as concepções possíveis do bem social³.

Paralelamente a todo esse processo, ocorre também uma constante diversificação e especialização do poder. A concentração, que a princípio atendia a uma demanda específica e imediata de emprego, a partir de certo grau de complexificação dos interesses sociais, passa a obedecer a objetivos políticos, muitos deles restritos ao fenômeno do poder, *daí o surgimento daquelas instituições especializadas no manejo do próprio poder*.

Assim é que, com essa diversificação, se a princípio importavam apenas os processos de *detenção* do poder no grupo e de seu *emprego* em benefício do grupo, chegamos ao mundo contemporâneo com uma fenomenologia cratológica riquíssima de desdobramentos. Hoje, pode-se identificar seis categorias de fenômenos bem caracterizadas, com suas instituições próprias e tratamentos distintos, tanto na Política como no Direito: *a destinação, a atribuição, o emprego, a distribuição, a contenção e a detenção* do poder.

A *destinação* do poder responde à indagação: para que se concentra o poder? Que interesses se busca satisfazer? Quais os valores que presidem a essa busca? É o discurso dos fins da sociedade e, por extensão, do Estado.

A *atribuição* do poder responde à indagação: que poder se concentra? Que quota de poder deve caber ao Estado e que quota deve permanecer difusa entre os indivíduos e suas demais agregações secundárias? É o discurso delicado da partilha do poder, a pedra de toque do regime político.

O *emprego* do poder responde à indagação: como atua o poder do Estado? Que funções deverá desempenhar? Detentor que é da mais expressiva concentração de poder, a solução a esta questão, no Estado contemporâneo, deverá partir da identificação das funções básicas que lhe caiba desempenhar para atender aos fins que lhe são cometidos.

³ GEORGES BURDEAU adverte que essas concepções individuais possíveis de um bem social não são o bem comum e que o timbre de universalidade está na relação que tenham com o problema da ordem e da justiça (*op. cit.*, pp. 112 e 113).

A *distribuição* do poder responde à indagação: como se partilha o poder? Como desconcentrar-se, o poder outorgado ao Estado, entre seus diversos órgãos? É o discurso da competência orgânica e do balanceamento das funções entre os órgãos, tema que comporta, de um lado, o *exame da* desconcentração espacial e, de outro, da desconcentração funcional do poder estatal.

A *contenção* do poder responde à indagação: como se controla o poder concentrado politicamente? Uma vez organizado o Estado, a tendência do poder estatal é de auto-alimentar-se e de se expandir. O constitucionalismo foi a melhor das soluções para limitar essa expansão e, com o aperfeiçoamento do Estado de Direito, introduzir mecanismos de controle. A *contenção* do poder estatal se faz, portanto, por sua limitação e por seu controle constitucionais.

Finalmente, a *detenção* do poder responde à indagação mais antiga da Política: quem detém o poder? Como a ele se tem acesso e como se o mantém? Estamos nos domínios da expressão ostensiva da legitimidade. Na amplitude ou no fechamento dos canais de acesso, bem como no condicionamento substantivo da detenção, estão os temas mais sensíveis. É preciso aqui lembrar, com BOBBIO, que no Estado contemporâneo a *detenção* do poder não diz apenas respeito às pessoas que integram os governos, mas às idéias que representam e põem em prática ⁴.

Como se pode observar, esse desdobramento fenomenológico milenar, das sociedades primitivas ao Estado contemporâneo, partiu de um manejo direta e objetivamente voltado à detenção e ao emprego do poder para chegar, em nossos dias, a um complexíssimo sistema de manejo de poder, de alta sofisticação política e jurídica, perdendo-se, no processo, a *imediatez* entre a sociedade e seus instrumentos cratológicos.

Entre outras razões, foi, sem dúvida, esse distanciamento entre a sociedade e o poder político, a causa da hipertrofia estatal, que marcou sobremaneira a primeira metade do século vinte, e da erosão da legitimidade, uma consequência quase inevitável dessa era de divórcio entre as idéias postas em prática pelos Estados e os interesses, aspirações e valores das respectivas sociedades.

Com o processo de concentração institucional do poder, do qual resultou sua mais importante expressão — o Estado — ocorreu também um processo paralelo de diversificação do conceito de legitimidade. Essa idéia, que consistia, originalmente, na identificação do líder na figura dos pais ou dos patriarcas, que mais vividamente simbolizavam os provedores das

⁴ NORBERTO BOBBIO, "Sur le principe de légitimité", in *Annales de Philosophie Politique*, v. 7, Paris, 1967, p. 50.

necessidades do grupo consanguíneo, já não era tão simples quando os laços de sangue começaram a perder expressão nos grupos ampliados pelo sedentarismo. Outros critérios de representação se substituíram à consanguinidade para ungir de legitimidade a investidura do chefe. MAX WEBER, que tão bem examinou essa evolução, propôs-nos várias ordens de legitimação derivada, começando com a tradição, passando à fé, à razão e, finalmente, à formalidade legal ⁵.

Assim, acompanhando a complexificação dos processos de poder no Estado, também a legitimidade, a princípio um conceito muito simples, nada mais que a identidade entre o grupo e seu patriarca, diversificou-se, deformou-se e chegou até a submergir, quando as correntes do realismo sociológico, do positivismo jurídico e do idealismo hegeliano terminaram por identificá-la com a legalidade.

Absorvida a legitimidade na legalidade, até mesmo o acesso ao poder pela violência ficou justificado, na medida em que a força se mostrasse capaz de impor uma nova ordem jurídica. Esse recurso ao sofisma era tudo o que se necessitava para simular essa "legitimidade", que havia emigrado da vontade popular para a vontade do Estado ⁶, tanto quanto ocorrera com a soberania, que também se deslocara, no mesmo processo, da Nação para o Estado.

Tanto os excessos da era das ideologias e dos mega-Estados haviam comprometido o conceito e a prática da legitimidade que já era de se esperar que, na segunda metade do século, castigadas pelos conflitos inevitáveis nos choques ideológicos e de interesses de potências, as sociedades avidamente os retomassem e os aperfeiçoassem.

2. *A legitimidade integral*

Esse resultado da renovada preocupação com o velho conceito de legitimidade da detenção do poder, desdobrada em paralelo com os novos fenômenos políticos e jurídicos do poder, chega-nos hoje com o moderno conceito de legitimidade integral.

Embora a legitimidade na detenção do poder seja ainda fundamental, ela não é mais a única expressão a ser considerada e a ser atendida pela política. Em outros termos: a detenção legítima é condição necessária mas não suficiente da legitimidade integral.

⁵ MAX WEBER, *On Law in Economy and Society*, Simon & Shuster, N. York, 1954, p. 8.

⁶ V. CARL SCHMITT, *Legalität u. Legitimität*.

Efetivamente, se a legitimidade é uma conformidade entre o poder e sua própria validade, como o propôs MAX WEBER⁷, diante dos desdobramentos teóricos daquele fenômeno, há que se perquirir não apenas da validade da *detenção*, como da validade do emprego e, até, da *destinação* do poder. Embora continue, a detenção legítima do poder, a ser a primeira condição validante, porque a partir dela já se afirma uma presunção, essa *legitimidade originária* diz respeito tão-somente ao *título*, que, por sua vez, resulta de outra presunção: de que a *forma* de investidura estaria espelhando fielmente o consenso na escolha do investido.

Para a Política, distintamente do Direito, o título não importa apenas quanto à sua adequação à lei, mas, fundamentalmente, quanto à sua adequação à vontade consensual da sociedade.

Os reis poloneses, por exemplo, eram escolhidos entre os príncipes nos campos de batalha pelo critério da bravura demonstrada. Embora o consenso exigido para essa escolha fosse reduzido, o consenso na *validade* desse método de escolha tinha geral aceitação. Hoje, os governantes são titulados pelo sufrágio eletivo, fundado no voto popular. Embora o consenso exigido para a escolha ainda continue reduzido aos eleitores — o *povo*, no sentido juspolítico — presume-se, também, que esse critério merece o consenso de toda a sociedade.

Não há possibilidade, portanto, de obter-se uma legitimidade originária absoluta. Ela sempre se apresentará relativa, fruto de uma presunção de que a escolha da *forma* valida a escolha de fundo, que é a eleição de quem, afinal, deterá e manterá o poder.

Se a sociedade politizada se ativer exclusivamente à forma, correrá o permanente risco de que os governantes, escolhidos sob a égide dessa presunção, se venham a revelar, na atuação governamental, incapazes de realizar, com um mínimo de eficiência, o atendimento dos interesses gerais.

Há um desgaste do poder mal empregado, observável nas sociedades mais atiladas e cômicas de seus próprios interesses; surge a convicção de que o poder se justifica, afinal, pelo exercício e, pouco a pouco, ao lado da legitimidade originária, se desenvolve o conceito da *legitimidade corrente*, que é a que se atinge pelo *emprego eficaz do poder*.

Apoiadas nessa concepção juspolítica de legitimidade, muitas teorias passaram a indagar, no campo do Direito Administrativo, se haveria um dever de eficácia, um "ônus da boa administração", na expressão de RAFFAELE RESTA⁸.

7 Em *Wirtschaft u. Gesellschaft* (On Law in Economy and Society, *op. cit.*, p. 5).

8 A respeito, a obra desse autor "L'Onere di Buona Amministrazione", in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, 1940.

Reduz-se o peso do título no conceito integral de legitimidade, porque o juízo de validade de um governo passa por seu desempenho, refletindo-se, essa validade política, como uma validade jurídica, nos novos instrumentos de controle difuso dos negócios públicos⁹.

Mas, assim como a ineficácia no emprego do poder leva à erosão da legitimidade originária, também o reverso se dá, com a sua superação pela eficiência governamental¹⁰.

Por derradeiro, deve-se também perquirir da legitimidade na *destinação do poder*, ou seja, a *legitimidade finalística*. A sociedade civil, consciente de seus interesses, saberá identificar o desvio político do poder. A eficácia no emprego do poder, se visar a fins descompassados com os autênticos interesses gerais, poderá ser até uma carga desvalidante. É que a eficácia finalística será aquela que, em última análise, validará tanto a detenção do poder quanto o seu emprego: a sábia decisão quanto à escolha de objetivos, realmente afinados com os interesses, anseios e aspirações da sociedade civil.

ADOLF HITLER e o nazismo alemão dão-nos um eloqüente exemplo de legitimidade originária e de legitimidade corrente sem legitimidade finalística. Ao ser guindado, pelo *Reichstag*, à Chefia do Governo e, nele, ao desempenhar excepcionalmente a condução do processo de recuperação econômica da Alemanha, estariam, sem dúvida, satisfeitos os conceitos de legitimidade originária e corrente, mas ao desgraçar a sociedade alemã numa guerra sangrenta, em busca de finalidades delirantes de conquista e de supremacia, tornou-se patente sua ilegitimidade finalística¹¹.

Como se pode observar, é mais grave a traição da vontade política da sociedade, desviando-lhe o poder para alcançar objetivos estranhos ou até contrários a seus interesses, que a incapacidade de atender a objetivos desejados e, com mais razão ainda, que a desvalidade do título de acesso ao poder.

Resultará, porém, da confluência das três legitimidades — na detenção, no exercício e na destinação do poder — a *legitimidade integral*, que valida

9 Como exemplos, o requisito de lesividade da ação popular (Constituição, art. 5º, LXXIII) e, embora não tão definidamente, o de *legitimidade* e o de *economicidade* da gestão financeira, orçamentária e patrimonial (Constituição, art. 70, *caput*), sindicável por iniciativa popular, partidária ou de grupos sociais secundários (Constituição, art. 74, § 2º).

10 No Brasil são exemplos de legitimação corrente, superando a originária, a aprovação da monarquia pelo Ato Adicional de 1834 e o regresso de Getúlio Vargas pelo voto popular.

11 MIGUEL REALE lembra, a propósito, que a ascensão de HITLER determinou as conhecidas mudanças no pensamento de RADBRUCH e de ARENDT sobre o totalitarismo (V. de REALE, *Nova Tese do Direito Moderno*, Saraiva, S. Paulo, 1990, p. 67, e *Origens do Totalitarismo*, Schwarcz, São Paulo, 1990, pp. 339 e ss.).

os governantes, o governo e seus objetivos governamentais, diante do único padrão político em que se pode confiar: o bem comum, tal como o interpreta cada sociedade livre.

É a partir dessa idéia, de interpretação do bem comum pelas sociedades livres, que se imbrica, no discurso da legalidade, o da democracia.

3. *Democracia e legitimidade*

A idéia de legitimidade plena só é atingida quando ampliada às três dimensões examinadas. Da mesma forma, a idéia de democracia só pode ser integralmente captada se for considerada tanto em seu aspecto formal quanto em seu aspecto material¹².

No aspecto formal está o *procedimento* democrático da escolha dos governantes: fundamentalmente, a eleição popular. A substância da democracia, porém, é o consenso, envolvendo a atitude propensa ao diálogo e à negociação, à tolerância e ao livre exame.

A introdução da *representação política* pôs em evidência o aspecto formal da democracia, e o fez a tal ponto, que eclipsou a consideração de seus aspectos substantivos, quase a reduzindo à satisfação de um ritual eletivo¹³.

A representação política, que nascera nas sociedades de classe, afirmando o Estado-nacional, sofreu seu primeiro grande desafio com o surgimento das sociedades de massa, que produziram o Estado-Nação. Em muitos países, os movimentos totalitários, que conseguiram tão bem organizar e arregimentar as massas¹⁴, fizeram dos governos os mentores das sociedades, substituindo a legitimidade pela legalidade e a vontade da sociedade, pela ideologia oficial do Estado.

Nesse Estado-Nação, síntese do poder e ditador do bem-comum, a democracia era dispensável e, até mesmo, como procuraram demonstrar as doutrinas políticas que suportavam os movimentos totalitários de todo gênero, inconveniente, pela desconsideração com a eficácia governamental, que se buscava a todo o transe e a todo o custo.

12 Inaceitável, portanto, a redução da democracia a processo, e a legitimidade, a legitimação, como proposto por NIKLAS LUHMAN, ignorando, simultaneamente, a carga de idealidade e a de realidade histórico-cultural da legitimidade.

13 A esse respeito, no clássico *Consideration on Representative Government*, J. S. MILL oferece a primeira vinculação explicitamente formulada entre democracia e representação.

14 V. HANNAH ARENDT, *Origens do Totalitarismo*, Ed. Schwarcz, S. Paulo, 1980, p. 358.

Com efeito, não se pode ignorar que a abundante literatura dedicada à construção do socialismo alardeava que as ideologias não se preocupavam com a juridicidade da ação do Estado; ao contrário, considerava todo o sistema de legalidade e, sobretudo, o de controle judicial exercido sobre o governo, um estorvo à sua eficácia, ainda porque, acrescentava-se, os juízes têm tradição “burguesa” e “conservadora”.

Em termos de legitimidade, portanto, a condução ideologizada do Estado-Nação se resumia à corrente, não interessando quem a sociedade desejasse no poder (originária), nem para que destiná-lo (finalística), mas, apenas, sua aplicação eficiente no cumprimento de metas programáticas.

Todo esse processo, de reforço do Estado e de desprezo pela vontade geral da sociedade, depois de conduzir o mundo a três Guerras Mundiais, sendo a Terceira, a Guerra Fria, a mais longa e desgastante e não menos mortífera, em seus desdobramentos quentes, acabou, tal como o absolutismo, com a derrubada de oligarquias, que se mantinham no poder a pretexto da “legitimidade”, fosse patriarcal ou divina, pelo argumento da força ou pela excelência de seus programas de governo.

A partir da década de setenta, essa reversão se acelerou e os totalitarismos, autocracias, ditaduras e autoritarismos “eficientes”, de todos os matizes, com seus respectivos dogmas, preconceitos e “excelentes” programas, começaram a ruir estrepitosamente em todos os quadrantes do mundo. O processo reversivo culminou com o *annus mirabilis* de 1989, que selou, na simbólica derrubada do muro de Berlim, o fim do ciclo do fastígio do Estado-Nação, bem como de seus respectivos suportes ideológicos e estatizantes. Embora alguns tentassem iludir com contrafações formais de processos eleitorais e de tomada de decisão dialogada, eram todos, arrogante e visceralmente, antidemocráticos na substância.

Nessa nova etapa, que se rasga em direção ao século vinte e um, cuida-se da reconquista da legitimidade integral, pelo primado dos direitos do homem, a sustentar sua expressão ideal, e, para torná-la real, pelo aperfeiçoamento dos seus instrumentos democráticos.

É nessa nova fase que uma incipiente preocupação assoma, pois não basta nem a intenção idealizada nem a formalização positivada, já que as antigas sociedades de classes, que se tornaram sociedades de massa, são agora sociedades de consumo, com altos e diversificados níveis de consciência e de demanda. Nessa quadra de transição, a ilusão de legitimidade gerada apenas pela reconquista de democracia formal é a maior inimiga da democracia substancial. E não são poucos os países que, emergindo de longas e sofridas décadas de totalitarismo e de autoritarismo, entregam-se, excessivamente confiantes, aos exercícios eleitorais, como se fossem uma panacéia, capazes, por si próprios, de propiciar a legitimidade integral.

Empantanam-se na irracionalidade do manejo dos processos do poder... e culpam a democracia.

Hoje, paira a séria ameaça de que a confusão entre o procedimento e a essência da democracia acabe desiludindo essas sociedades redivivas, que, aturdidas, em vez de uma condução eficiente dos negócios governamentais, presenciam a incompetência, a corrupção, o democratismo e o desgoverno. Terrível decepção para povos que tanto esperaram, tanto lutaram pela democracia.

Este perigo para a normal evolução da democracia está bem exposto por GIANFRANCO PASQUINO, notável lente da Universidade de Bolonha, em seu artigo para o *Dicionário da Política* que, juntamente com NORBERTO BOBBIO e NICCOLA MATEUCCI, dirigiu para a Casa Editora Torinense (UTET) ¹⁵.

PASQUINO, a respeito da ingovernabilidade, discorre sobre as teses da "crise da democracia" e da "crise da racionalidade". Quanto à primeira, o núcleo central da tese é a razão direta entre democracia e organização, de modo que o crescimento da participação política deve acompanhar o aperfeiçoamento dos processos de organização política ¹⁶. A segunda, fundando-se na teoria sistêmica e no desenvolvimento dado por J. HABERMAS, um herdeiro da Escola de Frankfurt, à tese da ingovernabilidade, a partir de quatro aspectos (ou tendências, como as denomina) da crise: "o sistema econômico não cria a medida necessária de valores consumíveis" ou "o sistema administrativo não gera a medida necessária de escolhas racionais" ou "o sistema legitimatório não fornece a medida necessária de motivação generalizada" ou "o sistema sócio-cultural não gera a medida necessária de sentido motivador da ação" ¹⁷.

Ambas as teses, como se pode apreciar, têm em comum o tema da *legitimidade*, exatamente o foco desta tese, porque aqui se defende que os componentes econômicos, administrativos, técnicos, enfim, são totalmente secundários, porque, em última análise, a ineficiência tem raízes políticas e tudo depende da superação de uma *crise de legitimidade*.

O caminho certo para a solução da ingovernabilidade e, em consequência, para a afirmação, reforço e aperfeiçoamento da democracia, passa, necessariamente, pela política.

Não há de ser com surrados processos políticos, talhados para a sociedade de classes originada pela primeira Revolução Industrial, nem,

15 *Verbete Governabilità*, pp. 484 e 489 (ed. 1993).

16 *Op. cit.*, p. 487.

17 *Op. cit.*, p. 488.

tampouco, para a sociedade de massas, produzida pela segunda Revolução Industrial, que se poderá enfrentar a crise de legitimidade em sociedades contemporâneas, que, mesmo sem estarem econômica e socialmente desenvolvidas, já se inseriram na "aldeia global" pela Revolução Científico-Tecnológica, que rompeu as barreiras da comunicação e esbateu as fronteiras.

Perderam-se, nessas transformações, tanto a nitidez das classes antagônicas quanto a alienação das massas monocórdias. O surgimento das diversificadas e intrincadas *sociedades poliárquicas* caracteriza essa nova era de desafios. A heterogeneidade dual das classes produtivas — capitalista e proletária — do período manchesteriano cedeu lugar à homogeneidade das massas maneáveis da era das ideologias, como a denominou DANIEL BELL; agora, retorna à heterogeneidade de classes, mas não mais separadas por seu papel no processo de produção, mas por seu poder de consumo: um novo poder que, embora atomizado, é potencialmente capaz de determinar demandas e de exigir decisões numa sociedade poliárquica.

As novas sociedades, herdeiras da Revolução Científico-Tecnológica, divergem quanto à percepção de seus inúmeros interesses; tendem, no entanto, à concordância quanto aos métodos para conciliá-los. São necessários métodos também atualizados ao nível dos conflitos, de modo que os procedimentos democráticos, que tinham sido suficientes para assegurar uma *representação política legítima*, já não se mostram mais eficientes para assegurar uma *negociação política legítima* e, afinal, o que se deseja: uma *direção política legítima* dessas sociedades.

A era da sociedade pluralista, da "poliarquia", para voltar a empregar esse termo tão caro a BOBBIO¹⁸, aí está, e, não por outra razão, REALE afirma que "no mundo contemporâneo, o problema da legitimidade do Direito é inseparável da idéia de liberdade como *pluralidade de opções garantidas*"¹⁹.

No horizonte, entretanto, já se delineia uma réstia de consenso quanto ao essencial; um consenso que toca aos aspectos idealizados da legitimidade; um novo tipo de homogeneidade básica, que já mostra seu poder político estabilizador nas sociedades mais desenvolvidas. Nessas sociedades pós-industriais avançadas, inexistindo grandes diferenças sócio-econômicas, o consenso sobre o essencial facilita o exercício da democracia e aguçã o sentido da legitimidade plena.

18 NORBERTO BOBBIO, *Liberalismo e Democracia*, Ed. Brasiliense, Brasília, 1988, p. 95: "o poder é tanto mais difuso quanto mais o governo da sociedade é, em todos os níveis, regulado por procedimentos que admitem a participação".

19 MIGUEL REALE, *Nova Fase do Direito Moderno*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 1990, p. 66, n/ grifo (por seu pioneirismo ao tratar em 1963 do "Pluralismo e Liberdade", e pela inspiração de sua obra, o reconhecimento expresso na modesta dedicatória).

Nessas sociedades, portanto, a convergência de interesses e a redução, a níveis quase inexpressíveis, da marginalidade, consolida-se a democracia e desenvolvem-se processos mais eficientes de legitimação *plena* dos governos, que merecem nosso estudo, para que possamos aprender com sua experiência.

O problema agudo se concentra, portanto, nessa grande maioria de sociedades que recém estão ultrapassando a etapa da massificação ou que já estão ingressando na etapa pluralista, mas não têm ainda condições econômicas e sociais de dar um salto para alcançar a *nova homogeneidade básica*, que lhes permitirá garantir o consenso essencial à legitimidade plena. Nessa grande categoria estão os países em desenvolvimento, inclusive do Leste Europeu, que reconquistaram a democracia formal, e, entre eles, o Brasil.

Mas há um outro fator, além da *homogeneidade básica*, que reduz as diferenças, quanto à aplicação do método democrático, e evita os conflitos de interesses, quanto à prática essencial da vida política: existe a *competitividade*. Trata-se de um fator *toybeeano*, imprescindível em qualquer sociedade e em qualquer época, sem o qual o processo não logra ser deflagrado.

Esse fator não pesa uniformemente na vida das sociedades. Em certas condições, é muito intenso; em outras, quase vestigial. O advento das massas produziu o estatismo, e este *deslocou a competição social para a competição estatal*, alimentada por cem anos de imperialismo²⁰.

O estatismo, com seu inafastável viés paternalista e providencialista, emascula as sociedades que domina e reduz-lhes a capacidade de encontrar seus próprios caminhos e desenvolver suas próprias soluções. Desestimula o empreendedor, quando não o pune, e leva o homem a se acostumar a esperar resignadamente do Estado a solução de todos os problemas e a despejar-lhe a cornucópia de todas as benesses.

A sociedade industrial, o Estado-Nação, criou o mito do emprego, como solução final para o trabalho. Tudo consistia em empregar-se. Depois, apenas, manter-se empregado. De preferência, com o auxílio do Estado, que lhe garantirá esse emprego a todo o transe, impedirá que o empregador o dispense, salvo com justa causa, e até, em casos extremos, acudindo com recursos públicos para compensar os maus resultados de uma gestão empresarial inepta.

²⁰ J. A. HOBSON marca como início do "pleno ímpeto" do imperialismo o ano de 1884, tomando como seu ocaso a desagregação do último império, o soviético, em 1889 (*Imperialism*, Londres, 1906, 1938, p. 19, *apud* HANNAH ARENDT, *op. cit.*, p. 153).

A inépcia não é o grande problema: o essencial é a estabilidade. O Estado paternalista sempre sacrificou o progresso por uma simulação de estabilidade laboral, daí jamais ter tido êxito histórico, pois, em termos de desenvolvimento, apenas o dinamismo econômico leva à estabilidade.

A competitividade, portanto, é o indispensável fator que deflagra esse dinamismo, sem o qual não há progresso, embaíndo-se, embora, as sociedades, com a sua contrafação grosseira, o "progressismo". Realmente, é uma lástima ouvir-se e ler-se tanto *wishful thinking*, até erudito, de "progressistas" confessados, doutores em paternalismo, providencialismo, estatismo e outros "ismos", que nada sabem de desenvolvimento; idealistas, é verdade, mas sem um mínimo de formação econômica nem de autocritica, não tendo outra contribuição a dar que sua argumentação surrada e sua dialética obsoleta, ainda marxiana, mas meio apologética diante da secular e descorçoante ineficiência. Uma retórica passadista, que prosperou na Guerra Fria e se arraigou com o maniqueísmo ideológico, mas que, em nosso País, mantém seus últimos e anacrônicos cultores, fazendo simpósios bizantinos para provar que o socialismo não morreu.

Mas há mais, a respeito dessa palavra, que é um tabu para os "progressistas": a *competição* não se deve restringir ao econômico. A democracia, quer o queiramos ou não, é um regime muito exigente. Ela demanda, sobretudo, o *contínuo* embate das idéias. É por isso que, sem abandonar o esclerosamento monolítico das ideologias, acrílicas, intolerantes, preconceituosas e repetitivas, e de seus inevitáveis "chavões", o aperfeiçoamento da democracia se torna extremamente difícil. O que se exige, cada vez mais, em todos os quadrantes, é o amplo e plural debate das concepções políticas, das soluções, das estratégias e das alternativas administrativas e a superação, conseqüente, do improdutivo e monótono enfrentamento retórico.

E como tão comprometedora quanto a marginalização econômica é a marginalização social, quiçá esteja na ambição de superação social o maior incentivo para a superação econômica. Eis aí um novo veio a ser explorado pelo emprego racional dos meios de comunicação social.

Em síntese, as sociedades em desenvolvimento devem estar atentas ao que passaram e ao que viveram aquelas que já alcançaram superiores patamares de vida democrática, para evitar os erros que foram cometidos e para adaptar e experimentar, com os cuidados necessários, as soluções que contribuíram para seu aperfeiçoamento.

Se a nova *homogeneização básica* da sociedade pós-industrial, necessária para uma prática bem sucedida da democracia, diz respeito à convergência de interesses quanto ao essencial e, por isso, à redução das diferenças abissais que marginalizam e criam antagonismos, deve-se atentar para as condições políticas de sua realização.

E se essa nova *homogeneização* precisa estar combinada com a *competição*, deve-se, igualmente, atentar para as condições políticas necessárias para estimulá-la.

Não será, por certo, pelo apego aos processos políticos tradicionais, muito menos os impregnados de estatismo, de paternalismo, de empreguismo, de cartorialismo, de xenofobismo e de preconceitos, que se vai romper esta *crise de legitimidade* e deslanchar o desenvolvimento do País.

Não será, por certo, pelo apego aos processos políticos tradicionais, esse novo e terrível conservadorismo, que vem curiosamente travestido de "progressismo", que se vai exorcizar o risco de comprometer-se a democracia.

Será, outrossim, direcionando o Estado para atender às duas condições *sine qua non*, indiscutíveis e universais, do desenvolvimento dos povos: *educação e saúde*.

São ambas soluções a *longo prazo*. Infalíveis, mas que *demandam tempo*. Está-se buscando enfocar, porém, nesta tese, instrumentos políticos que ostentem a potencialidade já provada de *romper a inércia decisional*, criada pela conservação de processos tradicionais além do tempo em que poderiam produzir algum resultado positivo. Tudo tem sua época e até as instituições encanecem. REALE refere-se, pictorialmente, ao "inevitável envelhecimento das artérias normativas"²¹, ao qual corresponde o das administrativas e judiciais e, em conjunto, de todo o sistema vascular da política...

O oferecimento de soluções de impacto, a curto prazo, dessumidas da *experiência internacional*, adaptadas às *idiosincracias nacionais*, explorando as vias e os processos que racionalizem os processos decisoriais, é o que de melhor o pensamento juspolítico pode dar como resposta à crise de legitimidade.

E é com serena consciência dessa responsabilidade que este estudo *passa do diagnóstico à terapêutica* e propõe, à discussão e ao debate, *um pequeno elenco de medidas a curto prazo*, face à extraordinária, quase prodigiosa, oportunidade que se nos abre, a revisão constitucional de 1993, para repensar e aperfeiçoar a democracia brasileira.

4. *Soluções a curto prazo — a revisão constitucional de 1993*

A falta de legitimidade corrente e finalística tem sido uma preocupação constante na literatura especializada desde a década de setenta, com a

²¹ Op. cit., p. 68.

inauguração do debate da ingovernabilidade, na obra coletiva de M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON e J. WATANUKI ²².

Coube, porém, a NORBERTO BOBBIO sintetizar o problema de ingovernabilidade em três pontos: "a — bem mais do que os regimes autocráticos, os regimes democráticos são caracterizados por uma desproporção crescente entre o número de demandas provenientes da sociedade civil e a capacidade de resposta do sistema político; b — nos regimes democráticos o poder está mais amplamente distribuído do que nos regimes autocráticos; neles se encontra, em contraste com o que ocorre nos regimes opostos, o fenômeno que hoje se denomina de "poder difuso"... A fragmentação cria concorrência entre poderes e termina por criar conflito entre os próprios sujeitos que deveriam resolver os conflitos, uma espécie de conflito à segunda potência" ²³.

O Poder Legislativo, em tudo, acaba sendo o mais vulnerável ao tríptico problema: enfrentando as *demandas crescentes*, a *conflitualidade* e a *poliarquia*, e dando respostas desproporcionais com respeito aos recursos do País. De sua parte, o Poder Executivo, do qual se espera a ação administrativa, acaba sendo ostensivamente o mais ineficiente, perdido entre demandas múltiplas e conflitivas, que lhe chegam sem a filtragem política adequada de prioridades e a superação das conflitualidades que nele se afunilam. Nem mesmo escapa, do quadro de ingovernabilidade, o Poder Judiciário, que diante da nova realidade da multiplicação dos pólos de poder, termina por receber uma plethora de demandas públicas, quase sempre focalizadas nos aspectos interpretativos mais polêmicos de uma legislação que espelha, afinal, em sua profusão e incoerência, a própria situação política.

O maior risco da ingovernabilidade, porém, como se expôs, recai sobre a democracia. A irracionalidade decisional e a burocracia desiludem não apenas o homem do povo, mas a própria elite dirigente, promovendo um clima propício ao retorno dos radicalismos e do autoritarismo, como "soluções de emergência". NORBERTO BOBBIO acrescenta que esse tipo de comportamento se move em duas direções: "de um lado, em reforço do Poder Executivo" e "de outro lado, em antepor sempre novos limites à esfera das decisões que podem ser tomadas com base na regra típica da democracia, a regra da maioria" ²⁴.

Já se vê que a racionalidade do exercício do poder se tornou essencial para a legitimidade plena.

²² *The Crisis of Democracy*, 1976.

²³ *Liberalismo e Democracia*, *op. cit.*, pp. 93 a 95.

²⁴ *Op. cit.*, p. 95.

Aplauda-se, com alívio, o triunfo da democracia, em todos os quadrantes, levando de derrocada os últimos baluartes das diversas manifestações da ditadura e do autoritarismo. Mas esta democracia em surgimento, ainda é predominantemente uma expressão formal, que realiza a legitimidade originária. Nesses países, que recém-emergem para a vida democrática, paradoxalmente, o risco de inquietação pode ainda ser maior do que antes, pois as crescentes demandas da sociedade, *não sendo mais contidas*, põem a nu a irracionalidade dos processos políticos praticados para satisfazê-las. Em síntese: nas nascentes democracias, ainda é mais urgente a necessidade de buscar-se a legitimidade plena, como sustentáculo da própria democracia, do que o era no fastígio do estatismo.

É preciso perceber, com acuro, o paradoxal e o angustiante desta situação: os países do Leste Europeu cerceados, violentados e empobrecidos por ditaduras socialistas, bem como os países latino-americanos cerceados violentados e estropiados por autocracias dos mais variados matizes ideológicos, não estão encontrando na democracia recém-conquistada a solução para os conflitos e para sua penúria.

A diferença é que a *conflitualidade* se dá internamente, no embate dos interesses aflorados pela própria democracia, e a penúria decorre da *incompetência do sistema democrático formal* para satisfazê-los, sistema que, em termos de racionalidade do exercício do poder, nada acrescentou aos regimes *autoritários* substituídos.

Já não basta mais, ao povo, saber que está sendo governado por quem quer; passa a ser necessário que saiba que está sendo governado como quer.

Observe-se que o discurso da legitimidade originária tocava apenas à forma democrática, enquanto que o discurso da legitimidade plena vai fundo na substância da democracia.

De certo modo, clássicos, como ALEXIS DE TOCQUEVILLE, já haviam detectado a importância da escolha pelo povo, daquilo que lhe serve. Como se pode ler na seguinte passagem:

“É, pois, realmente o povo que dirige, e embora a forma de governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses e mesmo as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duráveis que lhes impeçam de se produzir na *direção quotidiana da sociedade*.”²⁵

Se o que se deseja é que o governante seja responsivo aos interesses da sociedade e responsável perante ela por sua satisfação, a solução está

²⁵ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *A Democracia na América*, Ed. Itatiaia, Belo Horizonte, 1987, 3ª ed. p. 136, n/Grifo.

em intensificar as *interações* entre ambos, ou seja, em síntese, encurtar a distância que os separa.

Será a íntima interação política governantes-governados que assegurará o primado da eficácia na condução dos negócios públicos e a superação de políticas obsoletas, ditadas por preconceitos ideológicos, por rotinas burocráticas ou por "pacotes" tecnocráticos.

O que se procura apontar, nesta parte conclusiva da tese, é que a racionalização do exercício do poder pode ser obtida, em parte, através de algumas soluções modernizadoras, como um primeiro passo na marcha de mil léguas, mas que terá o condão de sacudir a inércia e de devolver a esperança.

Passando, assim, do diagnóstico à terapêutica, entende-se que quaisquer medidas devem instituir três tipos de mecanismos de interação sociedade-governo.

Em primeiro lugar, no setor eleitoral, para *aproximar* os eleitores de seus candidatos e, assim, de seus governantes. Em segundo lugar, no campo organizacional, para *canalizar* eficientemente as demandas políticas. Em terceiro lugar, para *intensificar* todos os processos de negociação política, com vistas à redução da conflitualidade e da perplexidade diante da inevitável multiplicidade de demandas.

Os institutos propostos para obter esses resultados não são milagrosos, nem mesmo originais; todos eles existem, na tradição política dos povos civilizados; *a única originalidade está em propor sua adoção simultânea, para provocar uma alteração profunda, pedagógica e irreversível no relacionamento povo-governo, sociedade-Estado.*

São eles:

1.º O *voto distrital*, para preenchimento da metade das cadeiras legislativas, mantendo-se o proporcional, de lista, para a outra metade.

2.º A *participação pré-decisional*, obrigatoriamente aberta para a preparação de certas modalidades de decisão política que exijam grande dispêndio de recursos ou sacrifícios extraordinários da população.

3.º O *lobby parlamentar* organizado, aberto às associações de todo gênero.

4.º O *parlamentarismo*, a nível federal.

Com a adoção do *voto distrital misto*, como o que se propõe, ter-se-á aproximado o eleitor de seu candidato a tal ponto que será muito difícil uma posterior perda de contacto; no exercício da legislatura, o represen-

tante haverá de estar, por isso, muito mais atento à legitimidade de suas decisões. Por outro lado, a manutenção do voto proporcional, através do sufrágio de listas partidárias, continuará a suprir o Parlamento com nomes de expressão nacional, independentemente de militância política, fazendo com que o governo passe a contar com um maior contingente da elite nacional. Como o eleitor não votaria em nomes, no escrutínio proporcional, mas em partidos, caberia a estes organizar suas listas com figuras de grande projeção e de alta capacidade de atrair eleitores.

Com a adoção da *participação decisional* obrigatória para certos temas, o debate seria naturalmente aquecido e a filtragem de objetivos políticos prioritários, mais simplificada. Estar-se-á resolvendo, a nível preliminar, conflitos que não chegariam em bloco e tumultuadamente à decisão política final. Observe-se que essa decisão última não admitiria coparticipação, pois isso arriscaria distorcê-la emocionalmente: a participação se cingiria à *preparação* da decisão política, através de debates públicos, consultas populares e de outros meios de coleta de opinião.

Com a adoção do *lobby parlamentar organizado*, aberto às associações de todo gênero, estar-se-á dilatando e dinamizando o papel dos grupos secundários da sociedade civil, dando-lhes oportunidades de declinar e de discutir seus interesses. Como tais interesses não se confundem com os interesses representados pelos partidos políticos, essa modalidade, juntamente com a anterior, de participação decisional, complementar e equilibrará o quadro político. É de longa data, também, a observação de que é necessário este equilíbrio entre partidos políticos e associações civis para um bom desempenho da democracia, evitando grande parte dos perigos inerentes à própria estrutura partidária, que só se corrigirão ao longo do tempo²⁶.

Finalmente, com a adoção do *parlamentarismo*, aperfeiçoar-se-á, a curto prazo, o processo de responsabilidade e o recíproco processo de responsabilidade política. A Administração respondendo ao Parlamento e este, ao Povo. O Chefe da Administração, dispensado pelo Parlamento, quando este o considerar *sem legitimidade corrente ou finalística*; o próprio Parlamento, dissolvido pelo Chefe de Estado, quando os acontecimentos indicarem que já lhe falta, ao Legislativo, *legitimidade corrente ou finalística*. Trata-se de uma instituição que devolverá ao povo, com notável intensidade e extraordinária celeridade, a palavra final, que deve ser sua, em termos de legitimidade plena.

Não mais cumprir um calendário arbitrário, não mais acatar uma presunção de legitimidade formal, não mais aguardar o fim do período

²⁶ Além disso, observa TOCQUEVILLE, reduz-se o risco das "ditaduras" da maioria, abrindo oportunidades institucionais para todos os interesses, majoritários ou minoritários (v. *op. cit.*, pp. 146 a 151).

de um mandato presidencial ou, mesmo, parlamentar, para recuperar a legitimidade e, com ela, a racionalização do exercício do poder: a representatividade estará indissolavelmente ligada à legitimidade plena.

Ainda uma palavra final sobre a ingovernabilidade: é preciso ter em mente que sua causa não é, exclusivamente, política; deve-se considerar a competência técnica dos escalões governamentais para formular e executar políticas. O que, todavia, aqui se procurou enfatizar, é que se deve começar pela busca da legitimidade plena. Não se conhece nenhuma tecnocracia que se haja transformado numa democracia, mas, ao contrário, através desta se poderá exigir e alcançar um elevado patamar de eficiência técnica, tudo se, como sugere OCTAVIO PAZ, desenvolvermos o hábito de "indagar pela legitimidade".

Essa é a diferença crucial que, assim se entende, desculpa estas meditações e remite o autor do desatavio das sugestões oferecidas.

Justifica-se, sobretudo, ante a grande oportunidade aberta pela revisão constitucional de 1993: um instrumento singular, polêmico e excepcional, mas que poderá ter vindo, providencialmente e no tempo azado, para sintonizar o nosso País com o mundo e com o futuro no próximo milênio.

5. *Conclusões*

Do exposto, pode-se alinhar, em resumo, as seguintes conclusões:

1.º O *distanciamento* entre a sociedade, fonte do poder político, e os governantes, seus delegatários, tem aumentado na maioria dos Estados e nos últimos cem anos.

2.º Esse distanciamento tem produzido *distorções* quanto à visão dos interesses da sociedade, levando à hipertrofia do Estado e causado a perda da legitimidade dos governantes.

3.º A *perda da legitimidade* é importante concausa da ingovernabilidade, fato que tem sido estudado e identificado em grande número de Estados contemporâneos.

4.º A legitimidade deve ser entendida *no seu sentido pleno*, isto é, conotada a todo o fenômeno do poder político: basicamente quanto ao

acesso — *legitimidade originária*, ao exercício — *legitimidade corrente*, e à destinação — *legitimidade finalística*.

5.º A *idéia de democracia*, intimamente conotada à de legitimidade, também só deve ser considerada integralmente, o que vale dizer que o povo, além de estar sendo governado por quem quer, também pode aspirar a ser governado como quer.

6.º A longo prazo, a solução do problema está na estabilização e na realização integral da democracia, que demandam, por sua vez, um mínimo de *homogeneidade sócio-econômica da sociedade*, imprescindível para aumentar a convergência e consenso quanto às opções políticas fundamentais. A longo prazo, portando, depende-se do processo educacional e da elevação dos padrões econômicos.

7.º A curto prazo, todavia, a solução se afigura mais simples, embora de alcance limitado: seria a adoção de institutos de direito político *que reduzam a irracionalidade decisional, pela reaproximação do povo ao governo*.

8.º Os institutos propostos para esse efeito, não sendo nem milagrosos nem originais, terão condições, se adotados em conjunto, de provocar as alterações necessárias para deflagrar o processo de realização da legitimidade plena.

9.º Tais institutos são: o *voto distrital*, a *participação pré-decisional*, o *lobby parlamentar* aberto às entidades associativas de todo o gênero, e o parlamentarismo.

10.º Finalmente, o momento, providencialmente propício, para essa pequena revolução da legitimidade plena, há de ser o previsto no art. 3.º, do ADCT, da Constituição de 1988: a revisão constitucional de 1993.

O *profissional do Direito*, a quem se preiteia neste trabalho, em especial o devotado ao Direito Público e afeito aos problemas relacionados com o Estado, não pode faltar na discussão desses assuntos de Direito Político. É sua omissão que deixa o campo livre aos improvisadores, aos curiosos e até aos leigos facundos e bem intencionados. Tecocratas e burocratas, ocupando o espaço dos bacharéis, foram responsáveis pela estatização e pelo "progressismo", de que é vítima, hoje, a sociedade brasileira. Eles acusaram os bacharéis de bacharelismo, jogo de palavras que veio como sinônimo de retórica vazia e de ineficiência. Cumpre demonstrar, agora, quem são os retóricos e os ineficientes e que, sem uma sólida base nos valores cultivados pelo Direito, suas soluções não têm sido mais que experiências funestas com vidas e esperanças humanas.