

## O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE EM HANNAH ARENDT

Marcelo Hsiao<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo de revisão resume, analisa e discute o problema da legitimidade em Hannah Arendt, que é parte da Dissertação de Mestrado em Direito (área de concentração - Filosofia do Direito) apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, denominada **Hannah Arendt: entre o passado e o futuro da política e do direito - autoridade, legitimidade, violência e poder**, defendida pelo mesmo autor, Marcelo Hsiao, sob a orientação do Professor Doutor Gabriel Benedito Issaac Chalita.

Palavras-chave: Política. Direito. Autoridade. Legitimidade. Violência. Poder. Hannah Arendt.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo de revisão tem, por escopo, proceder ao resumo, análise e discussão de uma investigação científica que retrate as reflexões político-filosóficas acerca de noções do Direito, Poder, Violência, Legitimidade e Autoridade na obra de Hannah Arendt.

Para tanto, este intróito pretende traçar um pequeno esboço de como será desenvolvido o tema em voga.

O pensamento político de Hannah Arendt teve uma acentuada participação na compreensão dos fatos históricos marcantes em nossa sociedade, sendo então considerada uma das mais brilhantes pensadoras do século XX. Por meio de sua obra, pode-se trazer à tona um conceito plausível do direito, do poder,

---

<sup>1</sup> Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)– Chefe Interino da Divisão de Altos Estudos da Academia de Polícia Militar do Barro Branco; Bacharel (1993) e Mestre (2013) em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública; Bacharel em Direito (1999); Especialista em Direito Militar (2007); Mestre em Filosofia do Direito (2007); Doutorando em Filosofia do Direito (2011-). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0856650076517240>>.Contato: [hsiao@policiamilitar.sp.gov.br](mailto:hsiao@policiamilitar.sp.gov.br).

da legitimidade e autoridade, depreendendo a conexão entre os institutos, alcançando uma análise da conjuntura mundial vigente, baseada nos fatos históricos marcantes em nossa civilização ocidental, sob o primado da Filosofia, haja vista que os acontecimentos tendem a ocorrer de forma cíclica, isto é, fatos ocorridos no passado podem acarretar fatos vindouros, criando-se um círculo vicioso.

Não obstante todo esse reconhecimento, Arendt recusava para si o título de filósofa, com isso chamando a atenção para a separação entre a filosofia e a política, utilizando-se de importante argumento filosófico, qual seja: a separação da filosofia da política, após a morte de Sócrates, conduziu a filosofia exclusivamente à vida contemplativa em detrimento da vida ativa. A vida contemplativa passou a ser o lugar privilegiado no qual o ser humano poderia superar as limitações naturais, sair do campo do necessário e adentrar no da liberdade.

Em sua obra **A Condição Humana**, Hannah Arendt mostra que, com o advento da era moderna, esta trouxe uma completa inversão do quadro dominante na Grécia antiga, com a eliminação da separação entre as esferas pública e privada. O interesse individual sobrepujou o interesse coletivo (a esfera pública deveria, agora, atender aos interesses da esfera privada) e a preocupação do cidadão comum passou a ser a manutenção e o aumento de sua propriedade e riqueza, sem que o Estado em nada possa prejudicá-lo.

## **2 O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE**

Concomitantemente ao advento do conceito de soberania na doutrina, as mudanças importantes às quais passou a civilização ocidental na esteira do continente europeu alteraram a estrutura social, a organização e distribuição do poder, ensejando o famigerado Estado Moderno; pela primeira vez o Estado pretende identificar-se com o mundo jurídico e arvorar-se detentor do monopólio do direito, ou seja, este passa a ser visto como produto de uma origem única, em contraste flagrante com a pluralidade de fontes do direito medieval.

A rigor, isso não significa que o direito não possa surgir de outras fontes, mas sim que o Estado detém a última instância para dizer o direito, tolerando os costumes jurídicos, por exemplo, apenas até onde estes não interferem com os

planos e alternativas estabelecidos. Esse sintoma já está bem claro no século XVII, todavia adquire uma maior complexidade no decorrer do tempo.

Com a definitiva separação entre os poderes espiritual e secular, e conseqüente aumento de poder estatal, verifica-se uma notável ascensão daquela fonte do direito emanada diretamente do Estado, isto é, a lei, a norma jurídica legislada e escrita, a qual se converte em poderoso instrumento para acelerar, e até se pode dizer viabilizar, o monopólio da origem das normas jurídicas.

Ao longo deste processo que atravessa o absolutismo, a Revolução Francesa e o liberalismo, o Estado vai consolidando seu poder de controle sobre a realidade jurídica a ponto de, por volta da virada dos séculos XVIII e XIX, ser possível perceber indícios do fenômeno da positivação do direito, que persiste na era contemporânea. Doravante, utilizaremos o termo positivado em lugar de positivo, para diferenciar a positivação a que nos estamos referindo da positividade como característica essencial a todo direito, esta significando o simples fato de o direito existir como fenômeno.<sup>2</sup>

“Todo direito vale por força de decisão”, mas a positividade não se resume a isso<sup>3</sup>: um outro sintoma é o aparecimento de procedimentos juridicamente organizados, quando o direito processual passa a preencher os claros deixados pelo direito natural; além disso, a individuação de um campo jurídico específico vai aliviando o direito de conotações morais ou religiosas que se haviam tornado entraves à dinâmica dos novos tempos; a complexidade do universo jurídico aumenta de tal modo que o direito se torna eminentemente variável e o Estado passa a conseguir induzir os rumos da sociedade em escala nunca vista. A relação entre a legalidade e a positivação do direito é nítida: “A lei de uma sociedade se torna positiva quando se reconhece a legitimidade da pura legalidade, isto é, quando a lei é respeitada porque feita por decisão responsável de acordo com regras definidas [...]”<sup>4</sup>

O Estado positiva as alternativas que lhe parecem importantes, ou seja, decide quais as relevantes entre as infinitas possibilidades; tais decisões se

---

<sup>2</sup> Sobre os sentidos amplo e restrito de positivação, cf. Tércio Sampaio Ferraz Junior, **Função Social da Dogmática Jurídica**, p. 66

<sup>3</sup> José Eduardo Faria, **Poder e Legitimidade**, p. 32; Niklas Luhmann, **Legitimação pelo Procedimento**, p. 117.

<sup>4</sup> Niklas Luhmann, **“Positives Recht und Ideologie”**, *Soziologische Aufklärung*, Opladen, 1970, p. 180, apud Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, p. 98: “The law of a society is positivized when the legitimacy of pure legality is recognized, that is, when law is respected because it is made by responsible decision in accordance with definite rules. Thus, in a central question of human co-existence, arbitrariness becomes an institution.”

expressam através de normas jurídicas legisladas, cuja legitimidade é referida a outras normas jurídicas legisladas **superiores** e assim por diante até a norma constitucional.<sup>5</sup>

A discussão sobre a legitimidade desta última vai passando a um segundo plano, pois o sistema jurídico já se desprende de semelhantes fundamentos e pode funcionar autonomamente: uma vez estabelecidas as regras do jogo, é de menor importância se a base é a Vontade Geral ou os desígnios do soberano. Em nível teórico, a legitimidade já é vista como variável historicamente, vale dizer, o que antes era verdade passa a ser uma função, uma verdade relativa à obtenção de resultados eficientes.

Com o monopólio da produção de normas jurídicas, a ascensão da lei e a positivação do direito, a legitimidade faz-se legitimação, o que significa transferir a questão de fundamento para uma ação legitimadora por parte do Estado e do ordenamento em geral; a legitimidade deixa de reportar-se a conteúdos externos e o poder jurídico-político, embora de forma mais ou menos velada por uma retórica tradicional e aparentemente conteudista, pode ter pretensões a uma autolegitimação.

Este esvaziamento de conteúdo oferece o perigo de propiciar a constituição da estrutura-cebola, na analogia de Hannah Arendt, a estrutura característica do totalitarismo (se bem que Arendt, a sua maneira, defenda a legalidade, como veremos, e reserve a estrutura-cebola para o regime totalitário).<sup>6</sup> A imagem revela um poder organizado de tal modo que sua legitimidade não vem de fora ou de cima, mas sim de dentro: camadas superpostas sobre o núcleo de poder, onde o fato de cada uma delas só ter contato com uma camada interna e outra externa esconde as verdadeiras dimensões da realidade. Isso representa um fator dominante na psicologia das elites dominantes e de todos os demais setores da população.

Mas é Max Weber o primeiro a se debruçar sobre o problema da legitimidade sob um prisma voltado para a nova realidade de um direito legislado e positivado, tratando sistematicamente a legitimação do poder: a legitimidade é vista não como um conceito que designe algo, mas como uma relação, uma relação

---

<sup>5</sup>Luhmann, **Legitimação pelo Procedimento**, pp. 17 e 119 ss.; também Habermas, **Mudança Estrutural na Esfera Pública**, § 23, pp. 259 ss.

<sup>6</sup>Sobre a estrutura-cebola, Hannah Arendt, **Origens do Totalitarismo**, pp. 364 e ss., e **O que é autoridade?**, p. 99 – 100.

graças à qual o poder puro e simples se torna dominação. Enquanto o poder (*Macht*)<sup>7</sup> é genericamente definido como “a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade”, a dominação (*Herrschaft*) consiste naquilo que temos chamado “poder jurídico-político” na “probabilidade de encontrar obediência a um mandato de determinado conteúdo entre pessoas dadas”<sup>8</sup>; adicione-se a isso o conceito weberiano de direito, onde é essencial a coercibilidade (ou possibilidade de coação externa, física ou psíquica – Weber não reconhece o **direito** internacional justamente por “carecer de um poder coativo supraestatal”<sup>9</sup>. Dada a possibilidade de coação que a dominação exige, vejamos exatamente em que esta se distingue do poder puro e simples, isto é, da força inexorável advinda da posse de instrumentos de violência:

- a) a dominação tem uma pretensão de legitimidade, vale dizer, apela à crença em algo que não a própria força, permitindo a equação: dominação = poder puro e simples + pretensão de legitimidade;
- b) então, a dominação fica num meio termo entre o poder puro e simples e aquela situação onde a obediência é obtida voluntariamente, sem qualquer probabilidade de coação, como quando aceitamos as determinações de um grande professor de violão<sup>10</sup>;
- c) finalmente, a dominação se expressa de forma organizada e contínua através de comandos com pretensões mais ou menos genéricas, de maneira mais precisa e menos casuística<sup>11</sup>.

A conexão entre legitimidade e dominação é tão estreita que a classificação das espécies de dominação é feita segundo suas pretensões típicas de legitimidade, como mencionado na alínea ‘a’ acima; Weber fala de **pretensões** porque a crença na legitimidade de um determinado tipo de dominação não precisa ser objetivamente verdadeira, sincera:

A adesão pode fingir-se por indivíduos e grupos inteiros por razões de oportunidade, praticar-se efetivamente por causa de interesses materiais

<sup>7</sup> É controversa a tradução de *Macht*: Sergio Cotta, “**Éléments d’une Phénoménologie de la Légitimité**”, cit., p. 83, admite força; Gerard Lebrun, **O que é Poder**, cit., p. 12-13 opta por potência. Adotemos a definição de “poder puro e simples”, inspirado em Bertrand Russel, **Power**, cap. VI.

<sup>8</sup> Max Weber, *Economia y Sociedad*, pp. 43 e 170 ss.

<sup>9</sup> **O direito internacional não é propriamente direito**: Weber, op. cit., p. 27-28.

<sup>10</sup> É o que Lafer denomina “pura autoridade”, cf. **O Sistema Político Brasileiro**, p. 35.

<sup>11</sup> O autor utiliza a expressão “ordem”; adotemos “comando”, reservando “ordem” para aquele tipo de comando personalizado, entre pessoas dadas, na linha da dogmática jurídica tradicional.

próprios, ou aceitar-se como algo irremediável em virtude de debilidades individuais [...] o que não é decisivo para a classificação de uma dominação.

Os tipos puros de dominação em Weber<sup>12</sup> são três tipos, dentre os quais é fácil notar qual aquele que caracteriza os sistemas políticos modernos, nos últimos duzentos anos: a dominação carismática, onde o fundamento de legitimidade é personalizado no chefe por suas qualidades individuais como fé, heroísmo, santidade, competência militar, etc.; a dominação tradicional, onde o poder se justifica pela crença numa autoridade que vem de tempos imemoriais, que **sempre foi assim**; e a dominação legal-racional, que descansa sobre a crença na legalidade e tem pretensão de motivar racionalmente as condutas que exige e o sistema como um todo. Esses tipos ideais não são encontrados com caracteres tão distintos na realidade; são pontos de referência para abordagem e conhecimento de experiência, característicos da metodologia weberiana.

A diferença fundamental entre os dois tipos mais primitivos e o tipo de administração especificamente moderno; enquanto um repousa na tradição, arraigada à revelia dos atuais detentores do poder, e o outro no carisma, cuja legitimidade se confunde com a pessoa do próprio detentor do poder, a legitimação legal-racional não se refere a um conteúdo instancial, mas a uma pretensão impessoal de eficiência.

O Estado assim administrado tampouco pode ser definido em função de seu eventual conteúdo ou o de seus comandos: não há atividades específicas da instituição estatal, da mesma maneira que não há aquelas que não o sejam.

O Estado é definido pelo meio que lhe é próprio: a coação, ou sua possibilidade, o monopólio da violência lícita. As decisões do Estado legal-racional se legitimam através de como este administra o sistema jurídico-político via normas pretensamente apolíticas, impessoais, eficientes, imparciais e desvinculadas de outros subsistemas sociais, mormente o econômico. Na prática, o Estado racionalizado legitima-se simplesmente pela administração, pela efetiva detenção dos meios de controle. Ao monopólio da produção do direito, já sistematizado pela tradição que culmina na Escola da Exegese, Weber vem adicionar a articulação do monopólio estatal da violência lícita, isto é, da coação juridicamente organizada. O terreno estava preparado.

---

<sup>12</sup> Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, p. 45, a respeito do método weberiano de tipos ideais.

Desta maneira, temos as três correntes importantes como tentativas de situar a nova realidade do direito moderno diante do problema da legitimidade. Devemos insistir que essas perspectivas não se sucedem rigorosamente, mas se interpenetram e a mais recente não substitui, mas se coloca em polêmica com a mais antiga; a ordem escolhida, no entanto, não é arbitrária pois, em certo sentido, cada uma delas representa um prolongamento da anterior. As óbvias exceções são *Maquiavel* e *Hobbes*, uma vez que são aqui considerados precursores do realismo. Mas o normativismo pode ser visto como uma sofisticação do legalismo e o realismo como um desnudamento do normativismo, assim como o direito natural racionalista revela fundamentos teológicos.

Por outro lado, podemos abstrair a questão de que o esvaziamento progressivo do conceito de legitimidade foi ditado por exigências práticas de uma complexidade social crescente; afinal, poderia sempre ter acontecido de modo diferente, assim é a realidade fática. A verdade é que o esvaziamento e a positivação são fatos e a questão de suas causas, apesar de relevante, pode ser deixada à margem aqui.

Como aponta Miguel Reale, quando Napoleão ordenou o Código Civil francês, promulgado em 1804, assim como os demais códigos subsequentes de Processo Civil, Penal e outros, “[...] não fazia senão levar a cabo um longo processo histórico de **racionalização** jurídica [...]”<sup>13</sup> O que faltava mesmo, na prática, era uma unificação efetiva da legislação – além do monopólio estatal do direito – que se mostrou uma arma importante na positivação; seguiu-se a linha de Locke e Montesquieu mas guardou-se de Rousseau que a lei é expressão da Vontade Geral (o que Rousseau certamente abominaria diante do sistema representativo triunfante). Com efeito, a Escola da Exegese, assim chamada por resumir sua tarefa à interpretação analítica dos textos legais corporificados nos códigos, entende que a lei objetiva uma vontade real e psicológica (do legislador) que é o correlato efetivo da Vontade Geral.

Evidentemente, o fenômeno da legislação já era velho conhecido das mais diversas civilizações. O que é nova aqui é a convicção de que a norma jurídica legislada é a única fonte legítima de direito, partindo do princípio de que as leis formam um todo sistemático e coeso, suficientemente generalizado para dirimir

---

<sup>13</sup> Miguel Reale, *Filosofia do Direito*, p. 361.

quaisquer conflitos de ordem jurídica ou política. Diferentemente de seu sucessor, o normativismo, o legalismo assenta-se no postulado de que o próprio ato de legislar esgota a gênese do direito. Daí todo o desenvolvimento de uma nova mentalidade e outros critérios de abordagem para a ciência do direito.

Com o fenômeno da recepção do direito romano no mundo germânico, ganha impulso a Escola Pandectista, correspondente aos exegetas franceses em sua inspiração básica. Nem a competência e o prestígio de Savigny conseguiram evitar a unificação legislativa do direito alemão (alusão à célebre polêmica com Thibaut, em 1814), mesmo que esta tenha demorado: o Código Civil da Alemanha só é promulgado em 1900, noventa e seis anos após o francês.

A Escola da Jurisprudência de Conceitos, também desenvolvida na doutrina germânica, parte igualmente do texto legal como fonte legítima de direito, só que, preparando o caminho para o normativismo, abstrai a lei de eventuais conteúdos fáticos, encarando-a não como uma vontade do legislador reveladora da Vontade Geral, mas como conceito puramente lógico ao qual se encadeiam outros conceitos da mesma ordem. Essa escola responde à exigência de modificação por parte da ciência jurídica, obrigada a sofisticar seus processos de interpretação e integração dos textos legais diante de uma realidade progressivamente mais complexa.<sup>14</sup>

Ressalta-se que até o direito anglo-americano, tradicionalmente costumeiro e jurisprudencial, há um sensível aumento no direito legislado, principalmente em matéria tributária e fiscal, onde se requeria maior celeridade e maleabilidade.<sup>15</sup>

No âmbito doutrinário, a posição estritamente legalista já entra em decadência na passagem do século – apesar do sucesso da codificação – e hoje ninguém se atreve a afirmar que a lei é a única fonte do direito ou que “não se deve ensinar o Direito Civil mas sim o Código Civil”. Paralelamente, desponta com todo vigor a visão sociológica do Direito, ou seja, os excessos do legalismo fazem muitos juristas procurarem uma interpretação do direito como fato social, em detrimento de seu aspecto formal-legalista.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Tércio Sampaio Ferraz Junior, **Função Social da Dogmática Jurídica**, p. 71.

<sup>15</sup> Aftalión, Olano e Vilanova, **Introducción al Derecho**, p. 843.

<sup>16</sup> Miguel Reale, **Sobre o crescimento da perspectiva sociológica**, p. 441.



A dogmática jurídica – como é chamado na história do pensamento jurídico, o conjunto dessas escolas de inspiração legalista – é de tal importância na prática jurídica, que parece sintomático o termo ainda servir de sinônimo para ciência do direito, embora esta tenha tido que abstrair mais e mais seus conceitos normativos dos fatos a fim de estes poderem ser enfrentados em sua complexidade cada vez maior. Além disso, para aqueles que pensam o direito de um ponto de vista estatal e pragmático exclusivamente, como o juiz que precisa decidir, o advogado que precisa defender os interesses de seu cliente etc., a lei é um dado inquestionável e o legal é o juridicamente legítimo. Os problemas dessa visão legalista teriam que ser abordados por um novo tipo de “legalismo”, mais desvinculado e maleável diante de fatos concretos e, ao mesmo tempo, mais atentos às críticas das tendências sociológica e axiológica: o normativismo.

A corrente que denominamos normativismo amplia as fronteiras da legalidade, levando adiante as tentativas de análise lógica da ordem social, tal como o fizera a Jurisprudência de Conceitos. Para isso também mantém a recusa do conceito de legalidade como guardião da legitimidade contra os riscos de um poder arbitrário, inspirado em Rousseau. A legalidade permanece colocada ao lado da legitimidade, como maneiras distintas de justificar o poder: a legitimidade é associada a um título que justifique a dominação enquanto a legalidade se responsabiliza por todas as consequências, organizando o exercício do poder segundo fórmulas previamente estabelecidas e fechando em si mesma a ação do sistema. A tarefa do jurista não é mais de determinação do conteúdo da Vontade Geral, mas sim de manutenção da coerência formal de um todo autossuficiente.<sup>17</sup>

Aqui, a fórmula lógica utilizada não é mais abstraída apenas a partir da lei, mas a perspectiva é invertida: é de um axioma lógico que a lei retira seu fundamento, daquilo que Kelsen denominou norma fundamental (*Grundnorm*). E não somente a lei: o ordenamento jurídico compõe-se de diversos tipos de normas igualmente jurídicas entre as quais a lei, talvez por circunstância histórica, é dos mais importantes; as normas jurídicas formam uma superestrutura ideal que pode se

---

<sup>17</sup> Sobre a legitimidade como título e a legalidade como exercício do poder: Norberto Bobbio, “**Sur le Principe de Légitimité**”, cit. P. 47; Passerin D’Entrèves, “**Légalité et Légitimité**”, L’Idée de Légitimité, p. 29; Carl Schmitt, **Legalidad y Legitimidad**, pp. 44 e ss.

apoiar em fatos diversos (como o costume, por exemplo) e não somente no ato de legislar. O Estado, entretanto, detém definitivamente o monopólio de dizer o direito.<sup>18</sup>

As normas mais próximas da “base da pirâmide”, tais como a norma que imputa a um sujeito “A” uma sanção de multa por atraso de pagamento de determinado imposto, são legítimas na medida em que são compatíveis com as normas superiores, como é o caso, no nosso exemplo, da norma constitucional que atribui ao Estado competência para arrecadar impostos. No topo da pirâmide, fundamentando a “unidade de uma pluralidade de normas”, está a norma hipotética que justifica todo o sistema. Supera-se assim, em certo sentido, o empirismo ingênuo dos exegetas e pandectistas.

No caso do sistema normativo jurídico que Kelsen caracteriza como dinâmico, a norma fundamental não prescreve qualquer conteúdo, mas apenas fornece viabilidade gnoseológica ao fato de um poder constituinte originário. Deve-se obedecer a esse poder não importa que conteúdo venha a ter a constituição da ordem jurídica consequente, “constituição” entendida em seu mais amplo sentido. O único conteúdo é a instituição de um fato produtor de normas, a atribuição de poder a uma autoridade legisladora.

Nos sistemas normativos estáticos, é o próprio conteúdo das normas inferiores que pode ser deduzido das superiores e daí da norma fundamental que legitima o sistema. A norma que proíbe o homicídio – o exemplo é de Kelsen – está ontologicamente contida naquela que determina amar seu semelhante e não há como escapar disso. Num sistema dinâmico, para continuarmos com o exemplo, o conceito de “seu semelhante” pode ser restrito a apenas um certo número de seres humanos, possibilitando que uma outra norma permita ao senhor matar o escravo (o que não seria juridicamente um homicídio). O fato de tirar a vida de alguém pode ser qualificado e a violência ser admitida como lícita. É como Kelsen e a Teoria Pura que a legitimidade, sob o prisma da ciência do direito, se liberta de todo condicionamento de ordem ontológica, passando a conceito autônomo; o problema do conteúdo intrínseco de uma determinada efetivação da norma fundamental pode ser examinado por outros ramos do conhecimento, embora não interesse à teoria jurídica propriamente dita: a norma fundamental, porém, esta não tem qualquer conteúdo.

---

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, p. 267-376.

Não obstante, pode-se notar que a norma fundamental, embora pressuposta e sem conteúdo, ainda permanece como algo externo e, de certo modo, superior ao sistema de normas como tal, funcionando com um “fundamento” a priori do ordenamento efetivo. A imagem kelseniana não é a da estrutura-cebola. A legitimidade é tida como que atravessando verticalmente todo o sistema, criando uma hierarquia lógica que, em nosso entender, possibilita limitar o próprio conteúdo de uma norma inferior em função do conteúdo de uma norma superior, desde que esta já tenha sido posta (com a norma fundamental pressuposta); se é certo que esta última não tem conteúdo, tudo o que é posto, positivo, por sua vez, necessariamente apresenta conteúdo.

Com a efetivação da primeira constituição, por exemplo, delimita-se automaticamente um mínimo do conteúdo das normas mais abaixo da pirâmide: se a norma constitucional determina a igualdade de todos perante a lei, o Código Civil não deve proibir as mulheres de contratar.

Sendo negado o conteúdo da norma originária – que, em sentido lógico, pode-se dizer que depende do axioma da norma fundamental – ocorre uma ruptura e conseqüente extinção daquele ordenamento jurídico, surgindo um novo foco irradiador de normas sem consideração pelos procedimentos e conteúdos anteriormente fixados. Uma revolução é justamente o estabelecimento de um outro fundamento de legitimidade, uma nova e diferente posituação da norma fundamental kelseniana. “Uma revolução, neste sentido amplo, ocorre sempre que a ordem jurídica de uma comunidade é anulada e substituída de forma ilegítima por uma nova ordem, quer dizer, quando a substituição não se faz da forma prescrita pela ordem anterior.”<sup>19</sup>

Tanto o legalismo quanto o normativismo são conceitos usados em contextos diferentes, com diversas conotações; portanto, devemos procurar situar como são entendidos aqui. Na verdade, estamos nos referindo a pensamentos específicos – como o de Kelsen - e a utilidade de subsumir Kelsen no normativismo é meramente classificatória, evidentemente as peculiaridades de sua doutrina são únicas. As características gerais que fixamos, no entanto, parecem justificar esses *ismos*.

---

<sup>19</sup> Hans Kelsen, *Teoria General del Derecho y del Estado*, p. 137.

Como situar a política, então? “A política envolve o controle ou manipulação do comportamento humano através de uma combinação de ameaças de coerção com hábitos de aquiescência. Tais hábitos de aquiescência podem ir de simples medo ou apatia a convicções de legitimidade definidas e identificação pessoal com as decisões; e as ameaças de coerção podem ir do mero controle marginal à completa ocupação militar estrangeira.”<sup>20</sup>

A legitimação é obtida ao longo de uma série de interações previamente estruturadas em subsistemas específicos, os procedimentos. A legitimidade seria uma “[...] ilusão funcionalmente necessária, pois se baseia na ficção de que existe a possibilidade de decepção rebelde só que esta não é, de fato, realizada.”<sup>21</sup>

“Legítimo” passa a significar “de acordo com procedimentos jurídicos pré-fixados”, perdendo definitivamente qualquer conteúdo externo, transcendente, imanente ou o que quer que seja. A legitimidade não é mais “processa-se”. Por isso é legitimação.

Com tais exemplos significativos, podemos abordar o pensamento de Hannah Arendt. Antes, porém, recapitulemos alguns pontos que tentamos fixar a fim de ter presente o contexto em que se insere nosso tema.

Partindo da premissa de que o estudo histórico dos diversos pensadores mostra muito sobre a realidade hodierna, ao mesmo tempo sem esquecer que nem chegam perto de esgotá-la, nota-se um progressivo abandono da transcendência em benefício de uma justificação mais imanente para o fato do poder. Chame-se a isto empirismo, positivismo, sociologismo ou mundanização, verdade é que os tempos modernos tendem a ver no sistema jurídico-político uma estrutura independente de fundamentos externos, autossuficiente em suas diversas funções sociais, inclusive a legitimadora (o que não quer dizer que as tendências mais antigas não continuem presentes e até dominem no jargão político).

Um bom exemplo é dado pelo desenvolvimento histórico da relação entre direito natural e direito positivo na teoria e na prática políticas. A uma fase indistinta, quando o direito natural e o positivo eram vistos como algo único, sucede-se uma paulatina separação entre eles; aqui o direito positivo é considerado subordinado e até dispensável em relação ao direito natural transcendente, suficiente por si mesmo

---

<sup>20</sup>Ibid., p. 94: “What operating rules accomplish in switchboards and calculating machines is accomplished to some extent by ‘emotional preference in the nervous systems of animals and men, and by cultural or institutional preferences, obstacles and ‘values’ in groups or societies.”

<sup>21</sup>Niklas Luhmann, **Legitimação pelo Procedimento**, p. 38 e ss.

para regular as relações sociais. Posteriormente, embora ainda dependendo e retirando sua legitimidade do direito natural, o direito positivo é visto como uma ordenação necessária para a concretização dos princípios por demais generalizados das leis da natureza. Numa outra fase, o direito positivo se emancipa do direito natural transcendente, estabelecendo bases filosóficas e políticas próprias. Finalmente, os jusnaturalistas modernos já admitem um direito natural de conteúdo historicamente variável, o que representa uma evidente positivação do direito natural.

A reflexão teórica de nossa época também pode ser caracterizada, então, pelo abandono da procura deste ou daquele conteúdo axiológico para fundamentar o direito. Admite-se que o sistema jurídico é necessariamente valorativo, mas que este conteúdo axiológico é indeterminável a priori. Um determinado valor ou grupo de valores não pode garantir legitimidade e estabilidade ao poder: as obras de Rousseau ou Marx, a supremacia do ariano, o repúdio ao sufrágio universal ou a defesa da liberdade de imprensa e opinião consagram conteúdos axiológicos específicos, mas não garantem a relação de adequação aqui chamada legitimidade, que pode ou não acompanhá-los.

Tanto o legalismo como o normativismo, claro que dentro do problema da legitimidade, podem ser dissolvidos no realismo, neste aspecto de que a ideologia invocada e efetivamente realizada pela ordem jurídica não pode servir de critério para aferição da legitimidade e paralela estabilidade política do grupo social. A prévia fixação das regras do jogo e a pretensão de monopólio estatal do direito são fenômenos modernos; se já estiveram vinculados a valores liberais-burgueses ou quaisquer outros, há muito se emanciparam: independentemente da linha política adotada, os Estados modernos desenvolvidos positivaram seu direito e os não-desenvolvidos tentam fazê-lo. Autores como Weber, Kelsen ou Luhmann coincidem: na separação rigorosa entre o jurídico – entendido como a fixação e manipulação das regras – e o político – entendido como a opção por certas alternativas em detrimento de outras; qualquer que seja a ideologia do discurso político, o direito “legitima-se” por si mesmo – legitimando também o poder político, mais e mais dependente do direito, podemos acrescentar – como subsistema autônomo.

O abandono da tentativa de encontrar um fundamento mais além do legalismo e do mero estabelecimento das regras do jogo não é um fenômeno simples, como visto: a crescente complexidade da realidade, a inadequação da

dogmática jurídica e da teoria política aos novos fatos, o espanto diante de duas guerras mundiais, o fenômeno totalitário... é neste contexto “hostil” que observamos a contribuição de Hannah Arendt.

### **2.1. O legal e o legítimo: a redução normativista**

Tomando por base a argumentação desenvolvida por Bobbio em torno do problema do *por que obedecer?* não ser de todo pacífica, mas, inegavelmente, as boas razões que oferece são extremamente interessantes e permitem encaminhar uma discussão mais precisa sobre o problema da legitimidade das normas constitucionais (enquanto exercendo um papel eminentemente político). É claro que a legitimidade do direito apresenta diversos aspectos, como os sociais e burocráticos, por exemplo, mas o que verdadeiramente nos interessa neste trabalho de política do direito são os aspectos político-jurídicos: não a definição de pautas de valores contidas nas normas constitucionais, mas sim seu reconhecimento por parte da sociedade.

Com relação à legitimidade legal-razional, temos que tanto a legalidade como a legitimidade são, nesta perspectiva, as diferentes qualidades de um mesmo poder ou as duas maneiras de justificar seu exercício. Se a legitimidade é a qualidade do título – no sentido da *tyrannia absque titulo* – a legalidade é a qualidade do exercício do poder na linha da *tyrannia quoad exercitium*. Em outras palavras, para que um poder seja legítimo, é preciso que seus detentores tenham um título que justifique sua dominação, enquanto a legalidade depende, justamente, do exercício desse poder em conformidade com as leis estabelecidas. De fato, segundo Bobbio, do ponto de vista do governante a legitimidade expressa o fundamento de seu direito de mando, enquanto a legalidade estabelece seu dever. Ao contrário, de acordo com a óptica dos cidadãos, se a legitimidade do poder é o fundamento de seu dever de obediência, a legalidade do poder é a mais importante garantia de seu direito de não ser oprimido.

Esta distinção entre o título e o exercício do poder, que está na base da correlação entre a legalidade e a legitimidade, pode conduzir a uma série de correntes à medida que se considera uma e outra qualidade – *tyrannia absque titulo* e *tyrannia quoad exercitium* – como necessárias, mas não suficientes, como suficientes mas não necessárias, e como às vezes necessárias e suficientes. No

primeiro caso, para que um poder seja justo, é preciso que ele se torne legítimo quanto ao título e legal quanto ao exercício. Já no segundo, está contida a concepção de que um poder pode ser legítimo sem ser legal, da mesma forma como pode ser legal sem ser legítimo. Finalmente, o terceiro caso- em que ambas as qualidades são vistas como somente às vezes necessárias e suficientes – conduz às posições reducionistas, de acordo com as quais o poder é legítimo pelo fato de ser legal, como também pode ser legal pelo fato de ser legítimo.<sup>22</sup>

Dessas três hipóteses, destacamos a primeira, em que se insere o tipo ideal weberiano da legitimidade calcada na legalidade do exercício do poder, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma competência positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conforme ao estatuto estabelecido.

Como a tipologia weberiana de legitimação gira em torno da motivação que comanda a obediência, a dominação legal-racional apresenta um caráter racional e tem por fundamento a crença na validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente – e dentre eles sobressai a constituição – e na legitimidade dos chefes designados nos termos da lei. Em outras palavras, o poder é legítimo pelo simples fato de ser legal. Assim, se todo direito vale em razão de um procedimento racional por finalidade ou por valor, a justiça corresponde à aplicação das regras gerais aos casos particulares, mas somente no sentido de que os cidadãos submetem-se apenas nas condições previstas pela lei constitucional. Daí a razão de ser, como vimos anteriormente, do princípio da certeza jurídica e da necessidade de segurança das expectativas, as condições fundamentais do Estado de Direito.<sup>23</sup>

Embora todos os três tipos weberianos de legitimidade – a dominação carismática e a tradicional, além da dominação legal-racional – não passem de tipos ideais – formas teóricas, abstratas e ideais que nunca se encontram em estado puro na realidade histórica -, foi o próprio Weber quem advertiu para o fato de que, em decorrência do processo de industrialização e da crescente complexidade do mundo no século passado, a legalidade acabou transformando-se no aspecto predominante de dominação legítima das sociedades modernas. A identificação feita por ele entre

---

<sup>22</sup> Norberto Bobbio, **Sur le Principe de Légitimité**, p. 49.

<sup>23</sup> Max Weber, **A Política como Vocação**, p. 57; Julien Freund, **Sociologia de Max Weber**, pp. 173 e ss.; e Raymond Aron, **Les Étapes de la Pensee Sociologique**, pp. 550 e ss.

aquelas qualidades ou atributos do poder apontadas por Bobbio – legitimidade do título e legitimidade do exercício – revelam a importância da correlação entre a legalidade e a legitimidade para os dias de hoje, apesar de terem deixado em aberto uma série de indagações em torno do direito e do Estado.

Algumas destas questões decorrem, justamente, de uma ideia que se julgou pacífica: o Estado moderno é o Estado de Direito. Nesse sentido, com o *Rechtsstaat* a legalidade marcou não apenas o fim do poder pessoal, mas também o advento da democracia liberal, onde a constituição tornou-se a expressão da vontade soberana do povo. E, por extensão, ela também acabou sendo transformada no único critério essencialmente justo da fundação e justificação dos acontecimentos políticos e sociais. Ao deixar de ser a manifestação da vontade do príncipe, sempre suscetível ao arbítrio, a norma constitucional acabou, igualmente, prescindindo de uma fundamentação baseada em razões últimas ou fins superiores. Portanto, a partir do Estado de Direito desapareceu a necessidade de se indagar se o ato emanado do *summa potestas legibus soluta* (e por isso legal) não seria ilegítimo em razão da violação de uma regra superior.<sup>24</sup> Logo – e esta é uma das indagações em aberto – se a vontade popular expressa constitucionalmente é o único critério de verdade e justiça, qual o sentido da insistência, no mundo atual, na discussão em torno da noção de legitimidade?

As diversas tentativas de resposta a esta indagação culminaram, por sua vez, em outro importante problema: o que entender, efetivamente, por norma constitucional? A razão de ser desta pergunta reside, justamente, na descrença na infalibilidade da lei constitucional, como se ela bastasse em si e por si. Assim, mencionadas anteriormente, surgidas da correlação existente entre política-conhecimento e política-realidade, foi possível reconhecer a conseqüente multiplicidade de percepções de diferentes sujeitos cognoscentes diante de uma mesma situação objetiva, o que nos conduziu, por sua vez, ao problema das prioridades e da necessidade de uma interferência decisória na nomogênese jurídica. Desta forma, se a elaboração da lei pressupõe a existência de motivos decisórios, sobre todo o ato de instauração há sempre julgamentos posteriores ao estabelecimento da ordem jurídica, o que de um lado permite entender as normas constitucionais como sentidos de valor em tensão permanente com a realidade

---

<sup>24</sup> Sérgio Cotta, *Éléments d'une Phénoménologie de la Légitimité*, v. 7 dos *Annales de Philosophie Politique*, p. 65.



social e, de outro, conduz ao problema da legitimidade. Mas, como aliás já foi visto, tal avaliação é impossível em termos objetivos, pois o fenômeno da legitimidade jurídico-política pressupõe uma conformidade de ideias e um consenso em torno de certos valores prioritários, o que é altamente relativo, subjetivo e impossível de ser quantificado. Por tanto, em que medida se torna válido identificar (como fez Weber com sua ideia de legitimidade calcada num estatuto legal-racional) a instauração e manutenção da ordem jurídica e o consenso da opinião pública em torno dela?

No que tange aos efeitos da redução normativista, verificamos uma atitude basicamente positivista segundo Friedrich, pois Weber teria elaborado uma lei sobre o conceito de legitimidade “sem esclarecer o que entende por legitimidade”<sup>25</sup> – torna-se mais clara à medida que se verifica um caráter descritivo e não prescritivo na identificação weberiana entre legalidade e legitimidade. Afinal, esta afirmação pode ter sido apenas a constatação de um fato: o jogo político em torno do poder, cujas regras precisam, necessariamente, ser respeitadas, pois em caso contrário, a violação subverte a ordem constitucional dos sistemas políticos. Nesse sentido, basta que as regras sejam respeitadas para que esse jogo seja justificado e, por extensão, tido por legítimo.

Assim, é esse caráter descritivo e não prescritivo que permite reconhecer a neutralidade que envolve a noção weberiana de dominação legal-racional. Uma neutralidade, conseqüentemente, que acaba impedindo a diferenciação dos bons e maus regimes e das regras justas e injustas, a tal ponto que não se pode deixar de afirmar que o poder se torna legítimo quando sustentado por qualquer legalidade.

No entanto, esta posição – tão positivista, segundo Friedrich, quanto o positivismo que Weber julgou combater e criticar – pode ser justificável especialmente sob a óptica do pensamento liberal, pois nesse caso o que se tem em conta não é, necessariamente, a justiça da norma ou a justiça do poder, mas sim a preocupação formal de minimizar a ação estatal e garantir as fontes do direito. Nesta perspectiva, a lei é um ato consciente, volitivo e prescritivo, posto por uma decisão soberana e encarada como a expressão de uma vontade geral. Desta forma, se a soberania é o poder originário de declarar, em última instância, a positividade do direito, a soberania popular é o fundamento da legitimidade de toda ordem constitucional do estado liberal.

---

<sup>25</sup> Carl Friedrich, *Perspectiva Histórica da Filosofia do Direito*, p. 222.

Nesse sentido, ela é a diretamente responsável pela legitimação de cada regra que forma o sistema jurídico derivado de um critério puramente formal – a vontade soberana expressa na constituição – que é a fonte do direito por excelência. Talvez seja por isso que os conceitos de legalidade e legitimidade tenham sido identificados e confundidos, como na concepção weberiana de dominação legal.

Esta maneira de encarar o direito e a legalidade, de acordo com a óptica do pensamento liberal, revela que algumas gerações de juristas quase sempre se preocuparam com a manutenção da ordem e, como condição de sua garantia, com respeito à autoridade<sup>26</sup>

Pensando desta forma, estes juristas somente poderiam acabar assumindo uma atitude de rigorosa neutralidade, abstendo-se de todo e qualquer julgamento de valor e atendo-se, sempre que possível, ao texto da lei. Em outras palavras – e esta é uma atitude essencialmente positivista – a tarefa do jurista, nesse sentido, não é a discussão material do conteúdo das normas jurídicas, mas sim seu acatamento enquanto parte de um sistema. A ciência do direito, nesta perspectiva, para ser digna do nome, deve recorrer somente a considerações rigorosamente formais.<sup>27</sup>

Voltada à realidade histórica dos países desenvolvidos, estáveis e integrados, esta concepção rigorosamente positivista permitiu a compreensão da ordem constitucional como um sistema logicamente coerente, hierárquico e nitidamente diferenciado da história, sociologia e moral. O poder e a norma jurídica, nesse caso, são os dois versos de uma mesma moeda. E, assim, se a hierarquia é simultaneamente uma relação de subordinação vertical e uma relação de coordenação horizontal, culminando num vértice ou num princípio que conduz à ordem unitária, é possível verificar que, do ponto de vista dos governantes, ela é uma sucessão de poderes, enquanto do ponto de vista dos governados a ordem jurídica, na sua estrutura hierarquizada é uma sucessão de regras. De qualquer modo, em ambos os enfoques a ordem jurídica que se inicia a partir de uma constituição é um encadeamento lógico de poderes e normas: poderes que criam as normas e normas que permitem, por sua vez, o aparecimento de novos poderes. Daí a visão unilateral que Kelsen tinha da constituição, ao considerá-la como uma norma

---

<sup>26</sup> Alessandro Passerin D'Entrèves, **Légalité et Légitimité**, pp. 29-41; Georges Ripert, **Les forces créatrices du Droit**, op. Cit., pp. 74 e ss.; Norberto Bobbio, **Sur le Principe de Légitimité**, pp. 53-54.

<sup>27</sup> Alessandro Passerin D'Entrèves, **Légalité et Légitimité**, op. Cit., p. 34; e Norberto Bobbio, **Sur le Principe de Légitimité**, pp. 53-54.

pura, em coerência com seu normativismo metodológico: obrigado a procurar um fundamento igualmente normativo para a constituição ( e como esta já é uma norma positiva suprema), ele chegou a uma norma hipotética fundamental, existente apenas como um pressuposto lógico da validade das normas constitucionais positivas.

Esta integração positiva entre a norma jurídica e o poder também é clara num autor do porte de Herbert Hart<sup>28</sup>, que considera a ordem jurídica, no seu aspecto dinâmico, como formada por regras primárias e secundárias. Enquanto as primeiras estabelecem as obrigações para os governados, as segundas conferem poderes. Estas, especificamente, regulamentam a produção jurídica, na medida em que estabelecem as regras de reconhecimento, as regras de mudança (aquelas que definem como as leis serão modificadas ou criadas) e as regras de adaptação (quem decide o quê).

Diante da visão hierarquizada de uma sucessão de normas e de uma sucessão de poderes, no entanto, o positivismo acabou esbarrando numa importante indagação: o poder ou a norma fundamental, o que viria efetivamente em primeiro lugar? Também para esta questão não há respostas objetivas: como nas demais indagações, a solução deste problema depende basicamente do ponto de vista que se assuma. Assim, sob a óptica do poder, passa-se gradativamente do poder inferior ao superior, até atingir a *summa potestas*. Sob a óptica da norma, passa-se gradativamente da norma inferior à superior, até à norma fundamental. Ora, se este processo é rigorosamente o mesmo dos dois lados, na própria pergunta já está contida a resposta: tanto o poder como a norma (uma constituição, por exemplo) são, como já se disse, os dois lados de uma única moeda. Bobbio julgou ter uma saída para esta espécie de círculo vicioso e ela começa na tentativa de desmistificação da própria norma fundamental. Assim, as regras que compõem o sistema jurídico não podem ser julgadas de acordo com o mesmo critério, por intermédio do qual as outras regras são interpretadas. Então, qual o fundamento da norma fundamental? Como não há outra regra acima dela, a única resposta possível recai sobre sua eficácia, ou seja, o simples fato, histórica e sociologicamente observável, de que o poder último é, justamente, a obediência efetiva. Mas, neste

---

<sup>28</sup> H.L.A. Hart, **El Concepto de Derecho**, especialmente Caps. 4 e 5; ver também Hélio Jaguaribe, **Sociedade, Mudança e Política**, pp. 69-89; Alessandro Passerin D'Entrèves, **La Notion de l'État**, especialmente o Cap. 10.

momento, a jurisdição da norma é invadida pela noção de poder: “a validade da regra última está fundada sobre a efetividade do poder.”<sup>29</sup>

Assim, a norma fundamental é transformada numa concepção inócua e supérflua, pois sua função é legitimar um poder que encontra sua legitimidade não por ser autorizada por uma norma superior, mas sim pelo fato de ser uma norma efetivamente obedecida.

Em outras palavras, a norma fundamental tem a função de legitimar juridicamente um poder que não tem nenhuma necessidade disso, pois sua legitimidade está na própria existência. Consequentemente, perguntamo-nos qual a verdadeira utilidade de uma norma constitucional que autorize um poder de fato?

## 2.2. Legitimidade e efetividade: a redução realista

Quando identificamos a legalidade com a noção de legitimidade, o positivismo jurídico não apenas deixou implícito um terceiro elemento nesta discussão – a efetividade – como não conseguiu contornar os riscos de sua neutralidade: a incapacidade de reconhecer que o mesmo bisturi que salva, em certas ocasiões, em outras também pode ser o instrumento que mata.<sup>30</sup>

Nos termos em que foi colocada, a efetividade é um conceito analógico e não deve, por isso mesmo, ser confundida com a noção de eficácia. Efetividade e eficácia são termos correlatos: enquanto o primeiro é atributo do poder, o segundo é um atributo da norma. Assim, se o poder efetivo é aquele que consegue obter os resultados propostos e satisfazer as expectativas, a norma eficaz é aquela acatada, observada e cumprida pelos diversos grupos sociais. Portanto, tanto numa noção como na outra há uma espécie de círculo vicioso: a eficácia da norma depende da efetividade do poder, da mesma forma como esta efetividade, por sua vez, depende da necessidade que o ordenamento jurídico tem de ser eficaz. Em termos estritamente jurídicos, efetividade e eficácia também têm sentidos específicos: nesse caso, enquanto a eficácia deve ser entendida como a capacidade de produzir

---

<sup>29</sup> Norberto Bobbio, *Sur le principe de Légitimité*, p. 55.

<sup>30</sup> A experiência do positivismo jurídico e da doutrina do Rechtsstaat na Alemanha, nos anos 30, é um exemplo relevante. Nesse sentido, ver o discutido livro de Carl Schmitt, *Legalidad y Legitimidad*, que se concentrou sobre a república de Weimar e acabou transformando-se numa das fontes de justificação do nazismo.

efeitos, por efetividade compreendemos o efetivo cumprimento da norma jurídica pelos seus destinatários, ou seja, a dimensão sociológica do Direito.<sup>31</sup>

A obediência sob a óptica realista é vista somente a partir da distinção que fica razoavelmente clara diante da maneira específica e diferenciada como governantes e governados encaram os processos políticos, pois a diferença entre a obediência assegurada pela autoridade da lei e pela lealdade às instituições políticas e a obediência devida à eficácia do poder.<sup>32</sup>

Em suma, se de um lado em ambas as formas de obediência é possível atingir o consenso, de outro estas mesmas formas têm um peso e qualidade diferentes, conforme a própria natureza do consenso obtido. De um modo geral, o consenso pode surgir espontaneamente sob a forma de uma adesão às leis, como é o caso da decisão que põe fim - embora não necessariamente aceita por todos, como acontece, por exemplo, na moderna democracia americana. Ou, então, ele pode ser forjado e criado pela ênfase em determinados símbolos, crenças e metas – bandeiras, pátria, família, riquezas nacionais, crescimento econômico bem como pela utilização de certos mecanismos de formação e orientação da opinião pública, como acontece nos regimes totalitários.

Assim, de um lado o consenso pode sustentar-se em um conjunto de valores – e, nesta hipótese, é obtido mediante uma relação puramente axiológica. De outro, ele pode sustentar-se na categoria geral da eficiência – e, neste caso, é obtido mediante uma relação puramente instrumental. Todo o problema, como à legitimidade, tanto por um caminho como por outro. Em outras palavras, indaga-se se todo e qualquer consenso conduz, necessariamente, a uma relação de legitimidade. Por outro lado, até que ponto a obtenção do consenso é a única condição do processo de legitimação ou apenas é o instrumento mais importante.

Alguns dos argumentos mais incisivos da estreita ligação entre o princípio da efetividade e a ideia de legitimidade foram, como apontam D'Entrèves e Bobbio, fornecidos pela noção que Mosca deu ao conceito de fórmula política: por intermédio dela, cada classe política justifica seu próprio poder ou faz valer seus próprios títulos de legitimidade. A função da fórmula política, conseqüentemente, é a obtenção da obediência, a qual, uma vez conseguida, transforma-se na melhor prova da legitimidade.

---

<sup>31</sup> Miguel Reale, **Filosofia do Direito**, pp. 218 e ss.

<sup>32</sup> Hélio Jaguaribe, **Sociedade, Mudança e Política**, pp. 69-92.

Assim, o poder legítimo é aquele que exige obediência em nome de um título de legitimidade, cuja prova última é dada somente pelo fato de que a obediência é efetivamente acatada.<sup>33</sup>

Desde que concentrada a discussão no âmbito da categoria geral da eficiência, como se vê, o problema da legitimidade transforma-se numa pura questão de fato e implica, portanto, uma abordagem eminentemente sociológica. Neste caso, o que realmente importa é descobrir por meio de que instrumentos ou artifícios os detentores do poder conseguem impô-lo e mantê-lo durante algum tempo.

Portanto, na medida em que definem a política como uma alocação autoritária de valores ou como a manipulação do comportamento humano por uma combinação da ameaça de sanção com hábitos de obediência, autores sistêmicos como Easton e Deutsch transformam o problema da formação do consenso numa simples questão de eficácia e proporção. O que acaba reduzindo a legitimidade, no fundo, a um conceito basicamente neutro, envolvendo valores que tanto podem conduzir a sociedade para a conquista de sua estabilidade como levá-la para a autodestruição.

A legitimidade, nesta perspectiva, é reduzida a uma questão puramente ideológica<sup>34</sup>, ou seja, a certos conjuntos de valores que nada mais são do que símbolos de preferência, permanentes e indeterminados, que podem ser entendidos como fórmulas integradoras e sintéticas para a representação do consenso social. É nesse sentido que se deve entender, por exemplo, a noção de legitimidade proposta por Deutsch, como a representação da “segurança de uma compatibilidade entre uma ação que requer a realização de um determinado valor com outros valores fechados e, por extensão, a compatibilidade desta ação com a conservação da personalidade total do ator”.<sup>35</sup>

Conseqüentemente, a legitimidade é obtida mediante um determinado processo decisório que, de um lado, permite a compatibilidade entre as diferentes conseqüências prováveis de uma decisão – como é o caso de um ato de poder instaurador de uma norma constitucional – e, de outro, torna possível a coerência

<sup>33</sup> Norberto Bobbio, *Sur le Principe de Légitimité*, p. 58 e Alessandro Passerin D’Entrèves, *Légalité et Légitimité*, p. 30.

<sup>34</sup> O conceito de ideologia é, sem dúvida, equívoco. Aqui, deve ser tomado no sentido funcionalista proposto por Carl Friedrich, *Man and his Government* (na empirical Theory of Politics, New York, 1963); ver, igualmente, Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Direito, Retórica e Comunicação*, pp. 120 e 132.

<sup>35</sup> Karl W. Deutsch, *Los Nervios del Gobierno / Modelos de Comunicación y Control Políticos*, e *Nature de la légitimité et usage des symboles nationaux de légitimité comme technique auxiliaire du controle des armements*, v. 7 dos *Annales de Philosophie Politique*, pp. 130 – 146.

desta decisão com os valores considerados vitais para os cidadãos. De acordo com Deutsch, há um encadeamento lógico dos fatos que possibilita a identificação de aspectos comuns numa pluralidade de experiências. No mesmo sentido, tanto as personalidades como as organizações sustentam-se sobre uma pluralidade de valores compatíveis entre si, cuja ordenação de forma duradoura e hierarquizada é aquilo que Parsons chama de integração ou aglutinação: “uma qualidade dos compromissos e decisões, que é tanto uma condição de efetiva implementação de políticas quanto um modo de especificação do padrão de valor da eficácia.”<sup>36</sup>

É essa aglutinação que torna possível, justamente, a compatibilização entre os valores que estão tanto no topo como na base da hierarquia – a integração entre o individual e o social – e que conduz, por último, à conquista daquele consenso necessário à estabilidade do sistema político e de seu respectivo ordenamento jurídico.

O que se sugere, em outras palavras, é que esta concepção de legitimidade comete pecados semelhantes aos do positivismo jurídico, ao preocupar-se exclusivamente com a possibilidade de manter a compatibilidade entre o individual e o social, deixando de lado qualquer avaliação em torno da natureza dos próprios valores em discussão. Ora, tal ênfase acaba colocando no mesmo nível tanto as justificativas dos sistemas que respeitam a dignidade humana – como os regimes constitucionais e pluralistas, mediante o reconhecimento de um complexo de garantias individuais – quanto as dos sistemas que afrontam a pessoa – como é o caso daquele tipo de consenso que o nazismo procurou obter na Alemanha, nos anos 30, transformando os judeus em inimigos potenciais do Estado.<sup>37</sup>

Os riscos de uma excessiva neutralização axiológica parecem ter sido percebidos por Deutsch, que procurou contorná-los ao reconhecer as possibilidades de uma alta legitimidade potencial e de uma baixa legitimidade potencial. No primeiro caso, se os sistemas políticos elegem uma pauta de valores viáveis em termos de respeito à dignidade humana, ela provavelmente será compatível e coerente com as demandas dos diversos grupos sociais. Já na segunda hipótese, a coerência dos valores e sua integração entre os mais diversos níveis se torna difícil

---

<sup>36</sup> Karl W. Deutsch, *Nature de lalégitimité et usage des symboles nationaux de légitimité comme technique auxiliaire du controle desarmements*, p. 131 e Talcott Parsons, *O aspecto político da estrutura e do processo social*, incluído na coletânea de David Easton, *Modalidades de Análise Política*, pp. 98-99.

<sup>37</sup> Uma concepção por meio da qual quase toda conduta pode ser definida, arbitrariamente, como comportamento desleal, eliminando a previsibilidade do impacto da coação e transformando-se numa força onipresente, por mais que sua aplicação possa ser limitada num sentido quantitativo.

quando a pauta política é incompatível com aquela reclamada pelos diversos grupos sociais. Em ambos os casos, a legitimidade pode ser obtida conforme a eficiência do sistema político, embora a um custo social – em termos de emprego de força, grau de liderança, etc. – altamente diferenciado.<sup>38</sup>

Ao contornar os riscos da excessiva neutralização ideológica, a ideia de Deutsch é a de que nenhum regime que se sustenta pela eficiência em valores incompatíveis consegue manter-se durante algum tempo sem comprometer o nível de sua organização política e econômica, dadas as pressões contraditórias. Seriam estes, quase sempre, os regimes discriminativos de sociedades não desenvolvidas, pouco integradas e conturbadas. De qualquer forma, toda esta argumentação acaba eliminando o caráter puramente instrumental de seu conceito de legitimidade, encarado como a esperança de uma compatibilidade duradoura de um fim pessoal ou geral, de um papel ou de um valor com outros fins, papéis, ou valores salientes e decisivos para a conservação da personalidade do ator, ou a sobrevivência e a coesão do grupo social.

Na sua visão cibernética, a legitimidade tem um sentido experimental na medida em que é resultante, de um lado, da associação de experiências e símbolos, e, de outro lado, da comunicação dos símbolos que adquiriram sua credibilidade mediante uma associação com recordações de experiências anteriores. Por extensão, este sistema de legitimidade – que representa a segurança de uma integração contínua – consiste na associação dos símbolos de legitimidade suscetíveis de um crédito qualquer, com as instituições que os produzem, os meios pelos quais eles são postos em circulação e as lembranças comuns de onde tiraram seu crédito. As regras jurídicas, nesta perspectiva, têm papel puramente instrumental, como formas de controle social e, no fundo, nada mais são do que uma parte do conjunto de mensagens implícita ou explicitamente dotadas de autoridade. Esta, no modelo cibernético de Deutsch, é compreendida como a dupla propriedade ou qualidade de uma fonte de informação no interior de um sistema mais amplo de informações políticas e sociais. Como qualidade de uma mensagem, a autoridade é

---

<sup>38</sup> Karl W. Deutsch, *Nature de lalégitimité et usage des symboles nationaux de légitimité comme technique auxiliaire du controle desarmements*, pp. 130 e ss. e Hélio Jaguaribe, *Sociedade, Mudança e Política*, p. 69-92.



a combinação de seu estatuto de informação prioritária com a legitimidade do conteúdo desta informação.<sup>39</sup>

Por outro lado, entretanto, a afirmação de autoridade de uma fonte e de suas informações implica, igualmente, que as informações dadas são legítimas (ou seja, compatíveis com outros valores, fins e fundações essenciais no sistema de legitimidade e também no de autoridade da sociedade). Desta forma, Deutsch transforma a noção de autoridade no direito de prioridade à transmissão de uma informação e na certeza da legitimidade das mensagens difíceis e de suas consequências sobre a conduta dos membros da sociedade.

A reação à transmissão das informações políticas e sociais oriundas das fontes e dos símbolos de autoridade podem ser satisfatórias ou não conforme os valores reclamados pelos diversos grupos sociais. No primeiro caso, a autoridade prepara e reforça a informação, de tal forma que a recordação e adição destas informações sustentam a autoridade e dão a devida importância à totalidade das forças dotadas de autoridade e de legitimidade no interior do sistema político. No segundo caso, a reação desfavorável pode mostrar-se mais forte que todo o esforço de racionalização para encobrir a contradição entre os próprios símbolos, bem como entre os símbolos e a realidade. Tal decepção pode enfraquecer, quando não destruir, toda a atração exercida pelos símbolos de legitimidade e o crédito das fontes às quais estas mensagens são atribuídas.<sup>40</sup>

Como os efeitos provocados pela ação destas fontes podem enfraquecer-se, ao longo do tempo eles podem ser tantos realçados como destruídos. Seu valor ou sua destruição dependem do comportamento do grupo governante. Segundo Deutsch, a eficácia das principais fontes e símbolos de legitimidade num dado país é que pode acarretar a mudança de um papel político. Assim, na medida em que todos os controles e os governos organizados reclamam a prioridade na transmissão das informações, bem como a certeza sobre a coesão futura do comportamento, diante da multiplicidade dos pontos de vista em discussão, todo governo requer um sistema de autoridade estável e contínuo no que concerne às fontes de informação, os meios de fazê-lo conseguir e as categorias de informação.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Karl W. Deutsch, *Nature de la légitimité et usage des symboles nationaux de légitimité comme technique auxiliaire du controle des armements*, p. 134.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 134 e ss.

<sup>41</sup> Karl W. Deutsch, *Nature de la légitimité et usage des symboles nationaux de légitimité comme technique auxiliaire du controle des armements*, p. 136.

Deste modo, como se vê, a visão cibernética de Deutsch acaba condicionada à eficiência de sua própria capacidade de aprendizagem e transformação de novos problemas, bem como à fixação de novas premissas, diante da necessidade de encontrar a melhor combinatória entre os valores transmitidos pela elite governante e aqueles reclamados pelos diversos grupos sociais.

Somente a partir desta visão é que se torna possível compreender as afirmações de Deutsch, no sentido de que não apenas os governos tradicionais e constitucionais, mas todos aqueles que aspiram a uma certa duração no tempo, necessitam de um mínimo de autoridade, legitimidade e integração. Deste modo, como já se disse anteriormente, a ideia de legitimidade apresenta um caráter puramente instrumental e axiologicamente neutro, pois fica condicionada à eficiência do Estado em perceber os dilemas e resolver os problemas, mediante um determinado grau de abertura dos mecanismos de articulação política. É por isso que ele reconhece a possibilidade de que as ditaduras totalitárias tenham, como condição fundamental de sua existência, um mínimo de autoridade e de legitimidade: “seus símbolos, seus meios de comunicação e suas instituições de legitimidade estão entre os pontos mais vulneráveis de seu sistema.”<sup>42</sup>

Acontece, porém, que se a eficiência na capacidade de aprendizagem e a transformação não for conseguida em níveis satisfatórios, tal situação implicará uma rigidez do sistema político, liquidando o estoque de ideias que compõe o repertório de soluções e transformando um ordenamento jurídico estável num ordenamento estático.

Portanto, a eficiência, enquanto categoria exclusiva, também corre o risco de funcionar como uma faca de dois gumes. Se de um lado ela obtém uma legitimidade puramente instrumental, de outro pode liquidar o próprio sistema na medida em que reduz os mecanismos de aprendizagem e percepção a um só canal de comunicação: o oficial, como acontece nos regimes totalitários, onde a eficiência pode culminar numa coerção simples e crua. Afinal, ao neutralizar as preferências valorativas e não institucionalizar a participação dos diversos grupos sociais, o sistema político acaba predeterminando o tipo de informação que recebe e transmite, suprimindo crescentemente o desconhecimento do contexto onde atua por violência. Como afirma Almond, a cultura política totalitária dá a impressão de ser

---

<sup>42</sup> Ibid.

homogênea, mas essa homogeneidade é sintética: uma vez que a comunicação política é controlada do centro, torna-se praticamente impossível julgar com exatidão em que medida existe uma aceitação positiva da ordem totalitária.<sup>43</sup>

É justamente por isso que alguns modernos defensores das correntes que se sustentam na categoria geral da eficiência, para quem a obediência regular das decisões dos governantes e das leis depende da eficácia do poder, têm reconhecido a necessidade de um amplo quadro de limites formais e com um mínimo de conteúdo moral, ao contrário do rigoroso positivismo de estilo kelseniano. Daí os esforços de um jurista do porte de Hart, no sentido de evitar qualquer identificação entre a eficácia e a violência:

[...] a dicotomia da lei baseada simplesmente no poder e numa lei que é aceita como moralmente obrigatória, não é exaustiva. Não apenas um grande número de pessoas pode ser coagido por leis que não encara como moralmente obrigatórias, mas nem é mesmo verdade que aqueles que aceitam voluntariamente o sistema, devam se julgar como moralmente obrigados a agir assim.<sup>44</sup>

### **2.3. Dissenso e mudança social: a crise de legitimidade**

Verificamos que para o positivismo não é preciso que uma norma jurídica seja justa, mas sim válida, pois para o realismo não é necessário que ela seja válida, bastando que seja eficaz. Como vimos, enquanto de acordo com a primeira concepção a legitimidade é reduzida ao âmbito da legalidade, já em conformidade com a segunda ela é identificada com a ideia de efetividade. Neste último caso – e isso parece ter ficado claro diante da visão cibernética de Deutsch – a dimensão do problema da legitimidade é demasiadamente simplificada. E, assim, perde seu verdadeiro sentido e brilho à medida que tal conceito adquire uma característica essencialmente instrumental, ao preocupar-se quase que exclusivamente com a eficiência do sistema político, deixando de lado a fixação de um nítido quadro de referências normativas que expresse certeza e segurança jurídicas.

Embora juristas do porte de Hart tenham tido consciência dos riscos de arbítrio e coerção intrínsecos à categoria geral da eficiência e aceito um mínimo de conteúdo moral (no sentido do atendimento das necessidades humanas básicas), como uma forma de não cair numa espécie de legitimação cínica, a ideia de um sistema político onde a decisão seja tomada por intermédio de canais estabelecidos

<sup>43</sup> Gabriel Almond, **Sistemas Políticos Comparados**, pp. 51 e 52.

<sup>44</sup> Herbert Hart, **El Concepto de Derecho**, p. 250.

em função de um fluxo de informações e que disponha de meios efetivos para modificar tanto esses canais, como os próprios objetivos desse sistema, não esgotam nosso problema.<sup>45</sup> Ao contrário, na medida em que os autores sistêmicos preocuparam-se quase que exclusivamente com problemas de ordem e estabilidade, substituindo os elementos de violência pela ênfase às unidades de influência, decisão e autoridade, eles efetivamente acabaram reduzindo o alcance de seus modelos para sociedades estáveis e períodos pouco conturbados.

Ora, qualquer investigação sobre a política do direito em torno da legitimidade de um sistema político e de suas normas constitucionais não pode, de forma alguma, prescindir tanto dos elementos de poder e violência como das unidades de influência, decisão e autoridade. Em primeiro lugar, porque mesmo nas sociedades estáveis e pouco conturbadas, o dissenso – que, em parte, depende de um grau mínimo de liberdade – é o ponto de partida para a conquista do consenso e da própria estabilidade, o que exige um mínimo de ordem e disciplina. Mesmo nessas sociedade, em outras palavras, nem sempre é possível uma compatibilização pacífica e harmoniosa entre o imperativo da estabilidade política e institucional com o gozo de liberdades e garantias democráticas. Daí a importante distinção entre crise, vista por Dahl como o estado natural da política, e subversão, entendida como a tentativa de derrubada, por meios ilegais e com o emprego da violência, do poder constituído e da ordem jurídica. E, em segundo lugar, porque os elementos de poder e violência são essenciais à compreensão da instabilidade e das fases conturbadas que estão na raiz dos problemas da maior parte dos sistemas políticos contemporâneos, cujo equilíbrio depende – pelo menos parcialmente – da relação entre o desenvolvimento das instituições e da participação, nelas, de todas as forças sociais.<sup>46</sup>

Com relação à estabilidade dos sistemas políticos e de seus ordenamentos constitucionais, temos que a efetiva participação dos diversos grupos nos destinos da sociedade, o desenvolvimento das instituições e o equilíbrio dos sistemas políticos e de seus ordenamentos constitucionais dependem, essencialmente, tanto do fluxo de informações transmitidas e recebidas, como dos mecanismos de aprendizagem e percepção que permitem a captação das

---

<sup>45</sup> Nesse sentido, para uma crítica metodológica à moderna teoria dos sistemas, ver Fernando Henrique Cardoso, **Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes**, Cap. 1; e Hélio Jaguaribe, **Sociedade, Mudança e Política**, especialmente o Cap. 5.

<sup>46</sup> Samuel Huntington, **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**, p. 7.

necessidades de modernização e entreabrem a dimensão social, política e jurídica das mudanças exigidas. Afinal, como o Estado moderno requer um conjunto de respostas imediatas, flexíveis e por vezes sigilosas para fazer frente às exigências de gestão sobre a economia, segurança nacional e política externa, sua estabilidade e seu desenvolvimento estão intimamente dependentes da eficiência da estrutura do sistema de decisões públicas.

No entanto, um processo decisório – que, de um lado, seja eficiente em termos de gestão e, de outro, possibilite a manutenção da crença de que as instituições político-jurídicas são as mais apropriadas à sociedade – não pode depender nem das decisões tecnocráticas (em termos qualitativos, aquelas consideradas as mais corretas), nem das decisões democráticas (aquelas resultantes de um consenso que supera os múltiplos pontos de vista discordantes). As primeiras, porque o *the one best way* ou é uma perversão ideológica (uma vez que, como mostrou Duverger, “não há imagem totalmente objetiva da política porque não há política totalmente objetiva”) ou, caso fosse possível, seria demasiadamente lenta para as necessidades de um Estado em permanente transformação. E, as segundas, porque as decisões unânimes e verdadeiramente democráticas não são fáceis de serem obtidas, dada a multiplicidade de interesses divergentes que caracteriza as democracias constitucionais. Em outras palavras, na medida em que o pluralismo procura compatibilizar as crescentes exigências sociais, políticas e econômicas das sociedades modernas, cuja complexidade distancia cada vez mais a relação do Estado com o cidadão, com as aspirações clássicas da democracia, mediante o entrelaço constitucionalmente assegurado de grupos de interesse organizados no âmbito da sociedade civil, tanto as decisões tecnocráticas como as democráticas não atendem às necessidades do Estado moderno, cuja eficiência pressupõe rapidez e flexibilidade no processo decisório, bem como grandes burocracias pelo processamento e implementação das decisões.<sup>47</sup>

Como o Estado moderno encontra-se em constante mutação – na medida em que o sistema político, ao funcionar, se transforma e atua sobre o meio ambiente – requerendo sempre novas decisões para o exercício adequado de uma função hierárquica de gestão, uma questão se faz necessária: em que condições uma

---

<sup>47</sup> Celso Lafer, **O Sistema Político Brasileiro**, pp. 44 e ss.; Amitai Etzioni, **Organizações Modernas**, Caps. 3 e 8; Alberto Guerreiro Ramos, **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**, pp. 19 e ss.; e Hebert Simon, **Pesquisa Política: a Estrutura de Tomada de Decisão**, incluída na coletânea de David Easton, **Modalidades de Análise Política**, pp. 24-52.

sociedade pode mudar seu comportamento, por intermédio do sistema político, procurando formas mais racionais para resolver suas dificuldades e para introduzir novos modos de coexistência social? Esta indagação aponta não apenas a exigência de eficácia pela qual se deve organizar o sistema das decisões públicas como, ainda, revela que todo processo decisório ocorre num espaço social concreto onde atuam elementos materiais, individuais, atitudes, grupos, classes, sindicatos, influências e pressões.<sup>48</sup>

Daí, conseqüentemente, a necessidade de um processo decisório satisfacente e não otimizante, isto é, um sistema de solução e opção onde as decisões sejam apenas satisfatórias e resultantes de determinadas premissas existentes em toda e qualquer organização. Apesar de mesmo assim ainda estarmos ligados a uma noção de eficácia, tais premissas, como aponta Lafer (baseado em Herbert Simon e James March) são rotinas decorrentes da experiência anterior de uma organização e do grau de informação disponível pelos quais os problemas, num certo contexto organizacional, são normalmente resolvidos.<sup>49</sup>

Assim, os sistemas políticos, como todas as organizações, resolvem suas dificuldades colocando em funcionamento suas rotinas, embora isso não signifique que seus mecanismos de criatividade se detenham quando tudo funciona satisfatoriamente bem. Ao contrário, suas unidades de pesquisa e desenvolvimento procuram, de forma constante, definir níveis sucessivamente mais elevados de satisfação, ampliando os padrões do que é considerado razoável e satisfatório. Nesse sentido, quando um problema não pode ser equacionado e solucionado em conformidade com as rotinas que norteiam a racionalidade da organização, surge a necessidade de reformulação das premissas existentes, mediante um processo de mudança. De fato, os diversos modos pelos quais uma organização responde às exigências de mudança e criatividade resultam de determinados mecanismos de percepção e aprendizagem como os mecanismos de mercado (saída), os de articulação política (voz) e os de lealdade.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Celso Lafer, **O Sistema Político Brasileiro**, pp. 44 e ss.; Amitai Etzioni, **Organizações Modernas**, p. 52; Alberto Guerreiro Ramos, **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**, pp. 19 e ss.; e Hebert Simon, **Pesquisa Política: a Estrutura de Tomada de Decisão**, p. 20.

<sup>49</sup> Celso Lafer, **O Sistema Político Brasileiro**, pp. 48; Tércio Sampaio Ferraz Jr., **Direito, retórica e Comunicação**, pp. 46 e ss.

<sup>50</sup> Celso Lafer, **O Sistema Político Brasileiro**, p. 49; Albert O Hirschman, **Voz, Saída e Lealdade**(*reações ao declínio de firmas, organizações e estados*), Cap. 1.

Os mecanismos de mercado expressam os indicadores econômicos que permitem a percepção de certos problemas e o encaminhamento de novas premissas e soluções. Por extensão, expressam, igualmente, a forma e os efeitos da capacidade de gestão do Estado na economia. No entanto, o equacionamento dos problemas econômicos – as tensões, que atingem o próprio plano do direito constitucional, decorrentes da necessidade de controle e intervenção do planejamento nas economias de mercado, por exemplo, ou das tentativas de compatibilização entre o controle da inflação, crescimento do produto e equilíbrio do balanço de pagamentos – de forma alguma elimina ou esgota o fenômeno político (e, por extensão, o jurídico). Em primeiro lugar, porque os diversos grupos que compõem a sociedade manifestam reivindicações de status e poder que não são passíveis de soluções econômicas. E, em segundo lugar, porque os resultados do desenvolvimento econômico quase sempre geram conflitos em torno da qualidade e quantidade na distribuição dos benefícios sociais.

Portanto, na medida em que as decisões são feitas em torno de quantidades heterogêneas, nas quais se insere a questão de valor, os mecanismos de mercado são insuficientes no processo de conhecimento do problemas que afetam a estabilidade do sistema político. Daí a importância dos mecanismos de articulação política, indispensáveis para que o Estado capte dilemas e problemas, pois é por seu intermédio que a pluralidade de opiniões é transmitida e recolhida pelo sistema político. Diante de um bom volume de informações, sua racionalidade é sempre ampliada. A capacidade de voz é que torna possível, por exemplo, a compatibilização dos interesses dos detentores do poder e os valores reclamados pelos diversos grupos sociais. Já os mecanismos de lealdade implicam um reconhecimento tácito de regras a partir das quais os sistemas políticos operam a seleção de seus programas de ação, convertendo juridicamente as preferências individuais numa decisão pública. Nesse sentido, a natureza verdadeiramente democrática dos regimes políticos está sempre condicionada à manutenção das regras do jogo, motivo pelo qual a ordem sem o pleno reconhecimento dos direitos individuais, um eficaz sistema de controle da constitucionalidade das leis e uma efetiva autonomia do poder judiciário é tirânica.<sup>51</sup> O que se sugere, em outras

---

<sup>51</sup> Na óptica liberal de um constitucionalista do porte de um Afonso Arinos de Mello Franco, conforme a aula inaugural do ano de 1976, pronunciada na Universidade Federal de Minas Gerais, in **O Estado de São Paulo**, 21 de março de 76; Luís Pinto Ferreira, **Princípio da Supremacia da Constituição e Controle da**

palavras, é que tais mecanismos tornam fundamental o reconhecimento do princípio da revisão judicial, o qual assegura o respeito aos princípios básicos da Constituição, mas permite sua adaptação às condições e mesmo à mentalidade de cada época, pelo trabalho de controle e construção constitucional empreendido por um poder judiciário forte e independente. E é isto que explica, igualmente, o caráter aberto – aquele que põe em liberdade as faculdades críticas do homem, estimulando-o a interferir no curso dos acontecimentos e a influir em seu destino.<sup>52</sup> – dos regimes constitucional-pluralistas, na medida em que reconhecem as diversas vias pelas quais o sistema responde à necessidade de mudança e ao imperativo da criatividade.

Na medida em que os mecanismos de lealdade implicam um consenso sobre as regras a partir das quais o sistema político opera a seleção dos programas de ação, elas abrangem tanto a legalidade como a legitimidade: daí a importância dos mecanismos de mercado, que ressaltam a dimensão da eficácia do Estado na gestão sobre a sociedade, e dos mecanismos de articulação política, “sem os quais não se chega àquele consenso obtido pelo direito, indispensável para que ocorra lealdade e para que haja uma combinação de legalidade e legitimidade.”<sup>53</sup>

Como a conquista da lealdade deve ser permanente, torna-se necessário a preocupação constante tanto com a segurança do sistema político e estabilidade de seu ordenamento constitucional como com a acumulação de consensos sucessivos para que ele possa implementar novas estratégias. Por isso, a ênfase a esses três mecanismos permite reafirmar, nesta linha, que os processos político-jurídicos são processos de realização coletiva de determinados objetivos manifestados por decisões que, para serem implementadas, precisam criar um clima de segurança e ser aglutinantes (aglutinação, conseqüentemente, é a conquista daquele consenso acima mencionado que estabelece a união entre os dois níveis de compromissos: o individual e o coletivo).

Ora, se os compromissos existem e são reconhecidos como tais pelos membros de uma coletividade, mais cedo mais tarde surgirão questões a respeito de

---

**Constitucionalidade das Leis**, v. 17 da Revista de Direito Público, julho/Setembro de 1971; e documento enviado pelo Supremo Tribunal Federal ao Executivo, em 1975, tratando da reforma da ordem judiciária, in **O Estado de São Paulo**, 22 de junho de 1975.

<sup>52</sup> Karl Popper, **A Sociedade Aberta e seus Inimigos**, p. 15.

<sup>53</sup> Celso Lafer, **O Sistema Político Brasileiro**, p. 54.



sua obrigatoriedade e a violência, como vimos, nem sempre é o melhor instrumento para sua efetividade.

Daí a importância do dissenso para os sistemas políticos e para a eficácia de suas constituições, na medida em que pressupõem diálogo, decisão e fundamentação dos pactos de concordância. Os conflitos, pois, são alternativas incompatíveis que pedem uma solução no âmbito da lei, ou seja, sem que ela acarrete a eliminação das partes descontentes. Quando o mútuo entendimento não é conseguido e as divergências ultrapassam os próprios limites constitucionais, a ausência de consenso se traduz numa crise de legitimidade.

É por isso, conseqüentemente, que se o processo de legitimação indica o grau de solidez e o nível de aceitação de um sistema político, toda crise de legitimidade consiste, basicamente, numa crise de mudança social, uma vez que a ordem não é um corpo em repouso mas, como mostrou Bobbio<sup>54</sup>, um processo permanente: o movimento inicial, nesta perspectiva, é a ruína total ou parcial, lenta ou súbita, da ordem constitucional ou, pelo menos de algumas de suas instituições, motivada de um lado por novas exigências e valorações dos diversos grupos que formam a sociedade e, de outro, pela ineficácia do sistema em captar as necessidades de alteração e modernização de suas regras, enrijecendo-se em sua criatividade, aumentando, dessa forma, a tensão existente entre governantes e governados.

Daí a importância do papel exercido pelo consenso ao maximizar as potencialidades de um sistema político, possibilitando o equilíbrio, evitando o clima de tensão e garantindo o respeito e o ajustamento dos valores que correspondem, no sentimento coletivo, à aspiração de “justiça”. Em primeiro lugar, porque tal maximização impede a dispersão de energias em inúteis conflitos internos, ao mesmo tempo em que concentra todos os esforços na consecução das metas coletivas. Em segundo, por liberar a maior criatividade, iniciativa e empenho possíveis dos diversos grupos sociais, mas sempre de uma forma compatível entre os valores de cada um e os fins do sistema. E, finalmente, porque eleva o padrão moral do próprio sistema, de um lado possibilitando-o operar num nível de maior

---

<sup>54</sup> Norberto Bobbio, *Sur le Principe de Legitimite*, p. 59.

informação e menor resistência e, de outro, criando condições para uma mais ampla participação sua nas relações internacionais.<sup>55</sup>

Por isso, como os sistemas políticos sem consenso não dispõem dos meios político-jurídicos necessários para coordenar e impor suas decisões e precisam de maior grau de coerção para enfrentar a resistência que lhes é oferecida pelos diversos grupos sociais, imediatamente após o estabelecimento de um poder de fato, em todo processo de mudança por vias não-triviais, a segunda etapa é sempre a da legalização. Ou seja, o estabelecimento de uma nova ordem, por intermédio da composição de um novo sistema jurídico calcado nos valores prevaletentes e expressos constitucionalmente.<sup>56</sup>

Por vias não-triviais, Jaguaribe entende aquelas mudanças cujo instrumento básico é a violência. Este é o caso das revoluções – que implicam a neutralização ou derrota do sistema de coerção anterior, pela mobilização de forças sociais e pessoas suficientes para obter tal resultado – e mesmo dos golpes de Estado – no qual o sistema de coerção anterior é usado por meios não compatíveis com o antigo regime. A eles se opõe a noção de reforma, que prescinde dos instrumentos de violência e implica a preservação básica da estrutura política e do regime anterior de poder para desempenhar, por um ato de liberalidade esclarecida do grupo ou círculo dirigente, mudanças que envolvem um aumento da amplitude do sistema político.<sup>57</sup>

Isso significa, em outras palavras, que toda mudança por via revolucionária não se caracteriza somente pela contestação radical às instituições jurídico-políticas e posterior ruptura da ordem estabelecida, mas também pela fundação de uma nova ordem legal, o que pressupõe, por parte dos grupos vitoriosos, o objetivo de impor um projeto político<sup>58</sup> cuja meta final é a introdução de novas formas de coexistência. Assim, a partir do *obligo, ergo sum* – uma vez que toda mudança social por via revolucionária expressa em si e por si um poder constituinte originário – é que se torna necessário obter-se a lealdade às instituições

<sup>55</sup> Helio Jaguaribe, **Desenvolvimento Político**, p. 38 e Djacir Menezes, **Poder e Legitimidade**, Revista de Ciência Política, v. 18, p. 14.

<sup>56</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **Direito Constitucional Comparado I – O Poder Constituinte**, p. 40; Djacir Menezes, **Poder e Legitimidade**, p. 9

<sup>57</sup> Helio Jaguaribe, **Sociedade, Mudança e Política**, especialmente o Cap. 6; e **Desenvolvimento Político**, p. 16 e Raymond Aron, **L'Opium des intellectuels**, pp. 68 e ss.

<sup>58</sup> André Vincent, **Les Révolutions et le Droit**, *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, pp. 35-52. Para uma visão jurídica da noção de revolução, Mario Cattaneo, **El Concepto de Revolución em la Ciencia del Derecho**.

e o assentimento dos governados, o que requer um trabalho de conquista de consenso e, por extensão, da própria estabilidade da nova ordem. Daí a necessidade de apresentação dos títulos de legitimidade, isto é, dos valores em nome dos quais o poder é exercido. É aqui que se insere a ideia de um projeto político (que toda constituição, enquanto decisão concreta e positiva de conjunto sobre o modo e forma de existência da unidade política, expressa), o qual pode vir a se converter no fundamento do poder legítimo que, como afirma Goffredo Telles Junior, nada mais é do que a força exercida pela ideia de um bem a realizar sobre as consciências solidarizadas pelo império dessa mesma ideia e capaz de impor, aos membros do grupo, as atitudes que ela determina.<sup>59</sup>

Como a legitimidade não encontra uma resposta única, mas pressupõe o concurso da opinião pública e implica a capacidade do sistema de manter a crença de que as instituições são as mais apropriadas à sociedade, o processo de legitimação não termina aqui: representa apenas o fim do círculo descendente dos valores aos fatos. Assim, tanto os sistemas políticos como as constituições que se enrijecem, como vimos, não mais conseguem captar problemas nem fornecer as respostas adequadas, dando início a um novo processo revolucionário.

*“É o final da história já feita e o início da história que resta a fazer”.*<sup>60</sup>

## THE PROBLEM OF LEGITIMACY IN HANNAH ARENDT

### ABSTRACT

This review article aims to summarize, analyze and discuss the legitimacy's problem on Hannah Arendt, part of the Master's dissertation in Law (Philosophy of Law Section) that was submitted to the examining board of Pontifical Catholic University of São Paulo, called **Hannah Arendt: between the past and the future of politics and law - authority, legitimacy, violence and power**, and was

---

<sup>59</sup>Goffredo Telles Jr., **A Democracia e o Brasil**, op. Cit., p. 108 e Djacir Menezes, **Poder e Legitimidade**.

<sup>60</sup>Norberto Bobbio, **Sur le Principe de Légitimité**, p. 58.

developed by the same author of scientific article, Marcelo Hsiao, under Professor Doctor Gabriel Benedito Isaac Chalita orientation.

Keywords: Politics. Law. Authority. Legitimacy. Violence. Power. Hannah Arendt.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **O Problema da Legitimidade: no Rastro do Pensamento de Hannah Arendt**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1986, 229 f.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. Trad. Roberto Raposo. 352 p.

\_\_\_\_\_. **A Dignidade da Política: Ensaios e Conferências**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. Trad. Antônio Abranches e outros. 195 p.

\_\_\_\_\_. **A Vida do Espírito**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. Trad. Antônio Abranches e Helena Martins.

\_\_\_\_\_. **Correspondência 1925/1975: Arendt e Heidegger**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001.

\_\_\_\_\_. **Crises da República**. 2ª ed., São Paulo: Perspectiva, 2004. Trad. José Volkmann. 201 p.

\_\_\_\_\_. **Da Revolução**. São Paulo: Ática; Brasília: UnB, 1990. Trad. Fernando Dídimo Vieira.

\_\_\_\_\_. **Eichmann em Jerusalém: um Relato sobre a Banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Trad. José Rubens Siqueira. 336 p.

\_\_\_\_\_. **Entre o Passado e o Futuro**. 5ª ed., São Paulo: Perspectiva, 2005. Trad. Mauro W. Barbosa. 348 p.

\_\_\_\_\_. **Homens em Tempos Sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. Trad. Denise Bottmann. 249 p.

\_\_\_\_\_. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Trad. Roberto Raposo. 562 p.

\_\_\_\_\_. **O que é Política? Fragmentos das Obras Póstumas compilados por Ursula Ludz**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. Trad. Reinaldo Guarany. 238 p.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade e Julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Trad. RosauraEinchenberg. 375 p.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Revolução**. Lisboa: Relógio D'Água, 2001. Trad. I. Morais. 398 p.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. Trad. André Duarte.

ARISTÓTELES. **Tópicos – dos Argumentos Sofísticos**. São Paulo: Abril, 1983. Trad. L. Vallandro e G. Borheim.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. Trad. Sérgio Bath.

\_\_\_\_\_. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. 3ª ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Trad. Alfredo Fait. 168 p.

\_\_\_\_\_; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1996. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 179 p.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A Arte da Pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Trad. Henrique A. Rego Monteiro. 351 p.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti; FERRON, Fabiana. **Monografia Jurídica: uma Abordagem Didática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 70 p.

ETTINGER, Elzbieta. **Hannah Arendt – Martin Heidegger**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. Trad. Mario Pontes. 140 p.

FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade: Uma Introdução à Política do Direito**. São Paulo: Perspectiva, 1978. 130 p.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Estudos de Filosofia do Direito: Reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003. 286 p.

FOLSCHEID, Dominique; WUNENBURGER, Jean-Jacques. **Metodologia Filosófica**. 2ª ed., São Paulo, 2002. Trad. Paulo Neves. 394 p.

FRANCO MONTORO, André. **Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

HEGEL, G. W. F.. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Trad. Orlando Vitorino. 329 p.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Trad. João Baptista Machado. 427 p.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 406 p.

\_\_\_\_\_. **Hannah Arendt: Pensamento, Persuasão e Poder.** 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2003. 197 p.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito.** São Paulo: Saraiva, 1982.

**REVISTA CULT.** São Paulo: Bregantini, nº 99, ano 9, jan./2006.

RIBAS, Christina Miranda. **Justiça em Tempos sombrios: a Justiça no Pensamento de Hannah Arendt.** Ponta Grossa: UEPG, 2005. 177 p.

RIZZATO NUNES, Luiz Antônio. **Manual da Monografia Jurídica.** 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002. 234 p.

\_\_\_\_\_. **Manual de Filosofia do Direito.** São Paulo: Saraiva, 2004. 431 p.

RODRIGUES, André Figueiredo. **Como Elaborar e Apresentar Monografias.** São Paulo: Humanitas, 2005. 92 p.

SAVIETTO, Miguel. **Violência e Poder na Obra de Hannah Arendt.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998. 122 f.

VICTORIANO, Benedicto A. D.; GARCIA, Carla C.. **Produzindo Monografia – Trabalho de Conclusão de Curso.** São Paulo: Publisher Brasil, 1998. 68 p.

WATSON, David. **Hannah Arendt.** São Paulo: Difel, 2001. Trad. Luiz Antonio Aguiar e Marisa Sobral. 144 p.

YOUNG-BRUEHL, Elizabeth. **Hannah Arendt: por Amor ao Mundo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997. Trad. Antônio Trânsito. 492 p.