

# O FENÔMENO DA LEGITIMIDADE BREVE REVISÃO CONCEITUAL

O caráter interdisciplinar do fenômeno da legitimidade enseja a necessidade de averiguar qual o significado a ele atribuído nos diversos campos de conhecimento no qual está inserido, tais como a Ciência Política, a Filosofia Política, a Sociologia, a Administração Pública e o Direito. Uma breve revisão conceitual contribui para apreender a semântica da legitimidade e ressaltar algumas de suas características gerais.

Em princípio, é possível vislumbrar a legitimidade tanto como conceito quanto como critério. Como conceito, está associada à necessidade de justificar relações sociais de mando e de obediência entre seres humanos, ou, de hierarquia de valores que regem uma sociedade. Trata-se, assim, da ideia de justificativa de determinada ordem social. Enquanto critério, é útil para avaliar situações de poder social com submissão voluntária ou qualificar relações de dominação (como no sentido weberiano), assim como para avaliar e ponderar determinadas situações decorrentes da relação entre o governo e o povo. Essa dupla noção é defendida por Ramos (2014, p. 43, *grifo nosso*), para quem “a legitimidade é, *latu sensu*, uma forma de reconhecimento de algum valor e, *strictu sensu*, de algum valor de superioridade, representado na forma de governantes ou *não*”. Esse *não* ao final tem uma conotação interessante, pois, sugere que esse reconhecimento

do valor não se dá apenas em relação a governantes ou a governos. Quando se procura o substrato da legitimidade do gasto público, há fortes possibilidades de ele ser encontrado no reconhecimento de algum valor considerado superior identificado na dinâmica social de comunidades políticas.

Afora essa distinção entre conceito e critério, a compreensão da legitimidade pode ser melhor colocada nos seguintes contextos: na interconexão com os conceitos de poder, dominação e autoridade; na análise das relações entre governantes e governados, com forte sentido sociológico e; no cotejamento da estreita associação que se faz muitas vezes (até de forma equivocada) dela com a legalidade (em sentido estrito).

A legitimidade está presente nas dimensões dos conceitos de *poder*, *dominação* e *autoridade*. A utilidade da verificação dessas interrelações conceituais está em que o estudo da legitimidade do gasto público envolve aspectos relacionados exatamente ao poder político, à dominação e à autoridade. A relação poder e legitimidade (no campo da política) constitui um dos fenômenos mais difundidos na vida social, afirma Stoppino (2000b, p. 940). Para ele, há preponderância, nas ciências sociais contemporâneas, da análise clássica do poder realizada por Max Weber (1864-1920), segundo o qual as relações de mando e de obediência na política tendem a se basear essencialmente em um específico fundamento de legitimidade.

Em sua publicação *Conceitos Essenciais da Sociologia*, Giddens e Sutton (2016a, p. 301-305) analisam o conceito de autoridade no capítulo que trata da sociologia política (tema 10). A definição prática que lá consta diz que “autoridade é o poder legítimo exercido por uma pessoa ou grupo sobre outros”. Nessa medida, “a autoridade apoia-se na ideia de que quem recebe as ordens acredita que quem dá as ordens tem legitimidade para fazê-lo”. Na sequência, eles vão buscar na tipologia de Weber, que esses autores denominam de *autoridade tradicional*, *autoridade carismática* e *autoridade legal-racional*<sup>1</sup>, o modelo para o significado e a interpretação do termo autoridade. Deduz-se, pelo exposto, que a autoridade é ao mesmo tempo poder e se sustenta na legitimidade, ou, em outras palavras, poder é força legitimada.

A legitimidade como atributo da autoridade é destacada também em Dent (1996, p. 44) quando examina os conceitos-chave na obra de Jean-Jacques

---

<sup>1</sup> Em Weber (2004, p. 141), essa tipologia é denominada por “tipos puros de dominação legítimas” e recebem, em sua obra, a designação de *dominação legal*, *dominação tradicional* e *dominação carismática*. Esse assunto será melhor detalhado lá mais adiante neste trabalho, quando for apresentada a concepção de legitimidade do autor.

Rousseau (1712-1778). Para Dent, Rousseau serve-se do vocábulo autoridade para “significar o direito legítimo para comandar ou exigir ações e abstenções de outros”. O expressivo em Rousseau é a análise que ele faz “das bases em que uma pessoa ou grupo de pessoas está devidamente autorizada a reivindicar ou a gozar de autoridade”. O principal foco de interesse desse pensador assenta-se “inteiramente sobre os fundamentos da autoridade soberana em um Estado e da autoridade de governantes e da Lei”.

Em outro enfoque, Stoppino (2000a, p. 88-94) define a autoridade “como uma relação de poder estabilizado e institucionalizado”. Ressalva, no entanto, que, no campo da política, o poder estabilizado é autoridade apenas na situação em que “a disposição de obedecer de forma incondicionada se baseia na crença da legitimidade do poder”. Nesse caso, a autoridade é aquele tipo particular de poder estabilizado que pode ser denominado de poder legítimo. O autor fixa a ideia de que “é a aceitação do poder como legítimo que produz a atitude mais ou menos estável no tempo para a obediência incondicional às ordens ou às diretrizes que provêm de uma determinada fonte”. E arremata: “a importância peculiar da crença na legitimidade, que transforma o poder em autoridade, consiste no fato de que esta tende a conferir ao poder eficácia e estabilidade”.

Em sintonia com esse entendimento, Heywood (2000a, p. 29, tradução livre) sugere que a legitimidade, do ponto de vista da filosofia política, “é geralmente tratada como um princípio racional ou moral, e que confere a uma ordem ou comando um caráter autorizativo ou vinculativo, transformando assim o poder em autoridade”<sup>2</sup>.

Essa interpenetração da legitimidade nas dimensões dos conceitos de poder, dominação e autoridade reforça não somente a sua natureza interdisciplinar, mas revela igualmente facetas complexas que devem ser levadas em consideração na verificação dos elementos que legitimam as escolhas orçamentárias públicas.

Por outro lado, existem algumas percepções acerca da legitimidade que estão mais centradas na relação governantes-governados e evidenciam aspectos que, de fato, revelam a existência de um fenômeno sócio-político que traz em sua essência aquilo que pode ser considerado o principal fator de sustentação e equilíbrio entre quem tem a pretensão de dominação (ou de legitimação) e quem efetivamente tem a aptidão para validá-la. Esse argumento está presente no pen-

---

<sup>2</sup> “Political philosophers generally treat legitimacy as a moral or rational principle [...] Legitimacy confers upon an order or command an authoritative or binding character, thus transforming power into authority.” (HEYWOOD, 2000a, p. 29).

samento de Costa (2008), Cromartie (2003), Ferrero (2015), Heywood (2000b), Levi (2000) e Merquior (1990).

No Estado Democrático de Direito contemporâneo, os atos estatais não devem apenas emanar de uma autoridade política escolhida pelo povo e ser resultado de procedimentos preestabelecidos, mas devem ser também legítimos, pontua Costa (2008). Isso significa que esses atos devem refletir os valores e interesses da população, em razão do dogma de que todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido. Alerta, no entanto, para o fato de que a definição de quais são os valores e interesses de um povo é sempre muito problemática e complexa, em razão da pluralidade da sociedade atual, na qual esses interesses e valores são muito variados. O autor propõe, a título de resposta jurídica ao problema da legitimidade, que, embora não seja possível definir com exatidão quais sejam os atos legítimos, pode-se ter certeza da ilegitimidade de algumas condutas, por serem consideradas absolutamente inaceitáveis e arbitrárias. Costa (2008) acredita que tais atos ilegítimos seriam os produzidos de modo irrazoável, embora afirme que a “legitimidade está profundamente ligada à ideia de justiça”.

O fenômeno da legitimidade pode ser percebido em situação na qual “todos os governos contam, em parte, com a cooperação dos governados [...] e invariavelmente precisam lidar com um aparato cultural existente, isto é, por meio de pessoas e instituições que podem assegurar a obediência sem o uso de subornos ou punições, devendo, para tanto, encontrar maneiras de apresentar suas pretensões como sendo legítimas<sup>3</sup> (CROMARTIE, 2003, p. 93, tradução livre). Esse ponto de vista remete para a necessidade de posicionar o mecanismo de legitimação do gasto público em um contexto sócio-político de profunda liberdade e identidade de propósitos entre governantes e governados a fim de obter-se a desejada validação das escolhas públicas.

Na concepção de Levi (2000, p. 679), “um Estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de pessoas autônomas e conscientes”. Embora o autor reconheça que a legitimidade estatal seja uma situação nunca plenamente concretizada na história, salvo como aspiração, a crença nessa

---

<sup>3</sup> “All governments rely, at least in part, on the co-operation of the governed [...] they have invariably had to work through an existing cultural apparatus, that is, through personnel and institutions which can secure obedience without the use of bribes or punishments. They have had to find ways of presenting their instructions as being legitimate.” (CROMARTIE, 2003, p. 93).

legitimidade constitui o elemento integrador da relação de poder que se verifica no âmbito do Estado. O discernimento do autor reforça o argumento de que, para existir legitimidade, a alocação dos recursos públicos destinados ao atendimento das necessidades coletivas passa pela discussão racional e livre dos respectivos beneficiários.

Em estudo sobre a questão da legitimidade no domínio do pensamento social, como parte de uma pesquisa sua sobre teoria e história do conceito de legitimidade, Merquior (1990, p. 1-13)<sup>4</sup> oferece elementos interessantes para especificar as possíveis configurações do processo de legitimação<sup>5</sup>. Em um primeiro momento, o autor argumenta que o conceito de legitimidade se aproximou da experiência do poder ainda na idade média:

A emergência do conceito de legitimidade como questão política foi ocasionada pelo colapso do regime de governo direto no mundo antigo, podendo ser atribuída, em grande parte, à substituição da democracia direta da ágora e do governo pessoal dos tiranos locais pela autoridade imperial. Assim, o uso medieval do termo ‘legítimo’ para designar os detentores do poder reflete uma longa familiaridade com o poder da representação dos imperadores e dos papas. A necessidade prática de justificar tais delegações de autoridade naturalmente estimulou a análise teórica da validade do poder, ou da legitimidade<sup>6</sup> (MERQUIOR, 1990, p. 2, grifo do autor).

Ainda no âmbito dessa relação governantes-governados, na qual se procura descortinar como se opera a dinâmica da legitimidade nessa tessitura, especialmente, se é possível identificar direção de sentidos ou a existência de alguma natureza objetiva ou subjetiva no processo de legitimação, Merquior (1990, p. 4-6) indica a existência de dois conceitos de legitimidade na ciência política contemporânea: o *subjetivista* e o *objetivista*.

---

<sup>4</sup> O objetivo central desse trabalho de Merquior (1990, p. 1) é oferecer um contributo à história da construção do conceito de legitimidade mediante o estudo da obra de dois pensadores em geral considerados clássicos dos mais influentes na análise explícita da legitimidade: Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Max Weber (1864-1920). Para ele, “o simples contraste entre esses dois teóricos já fornece uma perspectiva razoavelmente iluminadora quanto ao conceito de legitimidade”.

<sup>5</sup> Esse estudo foi originalmente apresentado como tese de PhD na *London School of Economics and Political Science* (Inglaterra), sob a supervisão de Ernest André Gellner (1925-1995).

<sup>6</sup> Para Habermas (2016b, p. 384-385), os problemas de legitimidade não são uma especialidade moderna, pois os próprios conflitos de legitimação podem ser verificados em todas as antigas civilizações, além de sublinhar que tais questões estão associadas também aos conflitos de classe.

O conceito subjetivista, que é o de Carl Joachim Friedrich (1901-1984) e David Easton (1917-2014), dentre outros, enfatiza que a questão da legitimidade “diz respeito ‘à crença quanto à validade do fundamento de um dado governo pela maior parte das pessoas a ele sujeitas’”, estabelecendo assim “uma correlação entre legitimidade e a convicção por parte dos membros (da sociedade) de que seja correto e apropriado acatar e obedecer às autoridades”. Esse conceito de legitimidade como convicção dos governados realça o papel da confiança no processo de legitimação. Em outros termos, pontua o autor em relação a essa corrente, “a legitimidade pode ser definida, do ponto de vista operacional, como o resultado da confiança que os governados depositam nos governantes” (MERQUIOR, 1990, p. 4-5).

Por outro lado, o conceito objetivista implica critérios externos à “instável convicção da maioria”. Nessa acepção teórica, “um governo só será legítimo se, e somente se, os resultados da ação governamental forem compatíveis com o conjunto de valores da sociedade”, ou, de forma mais específica, “a legitimidade é a compatibilidade entre a ação do governo e o conjunto de valores sustentados pelos diversos grupos existentes na sociedade” (STILMANN, 1974 *apud* MERQUIOR, 1990, p. 5).

Enquanto a concepção subjetivista acentua o plano *político*, com nítido enfoque na relação governantes/governados, na abordagem objetivista, a predominância passa do aspecto político para o *sociocultural* e os valores sociais significam mais nesta última e nem tanto na experiência do governo.

Outro destaque na obra de Merquior (1990, p. 6-10) está relacionado ao enfoque da legitimidade nos sentidos de *crença* e de *poder*. O conceito subjetivista e o objetivista são convergentes por causa do pressuposto comum da crença, pois, à medida que a abordagem subjetivista acentua o aspecto psicológico da crença legitimadora, a abordagem objetivista prioriza o aspecto social da crença em valores situado na consciência dos governados. O autor considera insatisfatórias essas duas abordagens: a subjetivista, pela superficialidade; a objetivista, pelas desvantagens empíricas. Aponta, enfim, a conceituação da legitimidade em termos de poder como a mais apropriada (alternativamente à da crença), em razão de “conservar um interesse adequado pela validade do poder aos olhos dos governados idealmente livres”. E assinala os expoentes dessas duas vertentes:

Assim como Weber é, por excelência, o analista da legitimidade na sua dimensão de crença, Rousseau produziu o paradigma da análise da legitimidade no nível *normativo* da relação de poder. O primeiro foi o maior anatomista das justificativas oferecidas pelo próprio governo; o outro, o supremo legislador da autoridade legítima delineada em favor dos governados (MERQUIOR, 1990, p. 10, grifo do autor).

A legitimidade está, portanto, associada à ideia de justificação, consentimento, aceitação voluntária, confiança, convicção, interesses e valores reconhecidos, crença e poder. Pode-se, por meio dessa associação de ideias, dizer que somente existem o poder, a ordem social, a norma ou eventual tomada de decisão legitimados na medida em que forem justificados, consentidos, ou aceitos, assim como se os envolvidos estiverem confiantes, convictos, e crentes da validade e do acerto desse poder, da ordem social, da norma ou da decisão tomada.

Em terceiro lugar, resta a necessidade de esclarecer, no intuito de evitar dúvidas na leitura e aplicação prática desses conceitos, a diferença entre a *legalidade* e a *legitimidade*, não especificamente em relação ao controle do gasto público, por enquanto, mas como princípios orientadores de atos e procedimentos no campo sociopolítico. De início, o discernimento dos dois termos tem como pressuposto a noção básica de que a *legalidade* está vinculada à conformação de um determinado ato aos ditames da lei, em seu amplo sentido (está de acordo com a lei?), enquanto que a *legitimidade* diz respeito ao fundamento no qual se baseou o mérito do ato (afora a lei, em que está fundado?).

Na busca da avaliação crítica de uma nova legitimidade capaz de superar as limitações e as incongruências da tradição jurídico-formalista e de reduzir a confusão existente entre a legitimidade e o princípio da legalidade, assim como romper com a lógica dominante que o processo de legitimação do poder estatal se identifica necessariamente com o processo de legalização do exercício do poder, Wolkmer (1994, p. 184) propõe que “a legitimidade não se funde na legalidade positiva, mas que resulte da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como reais, justas e éticas”. De outra forma, que “a legitimidade seja formada no justo consenso da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos”.

A distinção entre a legitimidade e a legalidade é tratada, de uma perspectiva filosófica, por Agamben (2015, p. 10-12), para quem, cuida-se de princípios essenciais de nossa tradição ético-política, dos quais as sociedades parecem ter perdido a real importância deles. Crê-se válido sumariar a formulação do autor:

se é tão profunda e grave a crise que nossa sociedade está atravessando, é porque ela não só questiona a *legalidade* das instituições, mas também sua *legitimidade*; não só, como se repete muito frequentemente, as regras e as modalidades do exercício do poder, mas o próprio princípio que o funda e o legitima. [...] Os poderes e as instituições não são hoje deslegitimados porque caíram na ilegalidade; é mais verdadeiro o contrário, ou seja, que a ilegalidade é difundida e generalizada porque os poderes perderam toda a consciência de sua legitimidade. A hipertrofia do direito, que tem a pretensão de legiferar sobre tudo, revela, isso sim, através de um excesso de legalidade formal,

a perda de toda *legitimidade substancial* [...] A tentativa moderna de fazer coincidir legalidade e legitimidade, procurando assegurar, através do direito positivo, a legitimidade do poder, é – como resulta do irrevogável processo de decadência em que ingressaram as instituições democráticas – totalmente insuficiente. As instituições de uma sociedade só continuarão vivas se ambos os princípios se mantiverem presentes e nelas agirem, sem nunca pretender que coincidam. [...] Todas as vezes que se evoca a distinção entre legitimidade e legalidade, é necessário precisar que não se entende, com isso [...], a legitimidade como princípio substancial hierarquicamente superior, do qual a legalidade jurídico-política não seria mais que um epifenômeno ou efeito. Ao contrário, entendemos que a legitimidade e legalidade são duas partes de uma única máquina política que não só nunca devem ser reduzidas uma à outra, mas devem permanecer sempre, de alguma forma, operantes para que a máquina funcione [...] se, como aconteceu nas democracias modernas, o princípio legitimador da soberania popular se reduz ao momento eleitoral e se restringe a regras procedimentais prefixadas juridicamente, a legitimidade corre o risco de desaparecer na legalidade e a máquina política fica igualmente paralisada<sup>7</sup> (AGAMBEN, 2015, p. 10, grifo nosso).

Essa racionalidade deve ser realçada porque antecipa elementos importantes para a elaboração da proposta de sistematização da legitimidade do gasto público, que será discutida mais lá na frente. Agamben chama a atenção para vários aspectos da relação legalidade e legitimidade. Um deles, o que mais interessa aqui, refere-se à perda da *legitimidade substancial* em decorrência do excesso da legalidade formal (que pode ser traduzida por legitimidade procedimental). O Poder (imagina-se o poder político) e as instituições (sociopolíticas) somente permanecerão operantes à medida que souberem coordenar, de forma sincronizada, os princípios da legitimidade procedimental (legalidade formal) e da legitimidade substancial (legitimidade material), ou seja, sem que uma dimensão seja submetida à outra.

Conquanto essas três formas de tratar a legitimidade – *associação aos conceitos de poder, dominação e autoridade, vínculos entre governantes e governados e a diferenciação com a legalidade* – tenham descortinado um marco conceitual abrangente, é possível, ainda, entendê-la em uma dimensão pouco usual: a psicológica. Ferrero (2015, p. 25), em sua obra magna – *Il Potere: I Geni Invisibile della Città, de 1981*<sup>8</sup> –, traz essa abordagem de forma arguta,

---

<sup>7</sup> No capítulo dez do trabalho, mais adiante, esse último parágrafo da citação do autor terá importância para a análise da questão de como se mantém, após a alocação das despesas na Lei Orçamentária Anual, a legitimidade substancial do gasto público na fase de implementação do orçamento governamental e em um eventual controle judicial das escolhas orçamentárias por parte do Supremo Tribunal Federal.

<sup>8</sup> Apesar da citação do título original em italiano, a obra efetivamente consultada na pesquisa foi a versão traduzida para o espanhol: *Poder: Los Genios invisibles de la Ciudad* (FERRERO, 2015).

embutida no próprio título de seu livro, ao afirmar que a legitimidade se equipara a um gênio invisível das cidades, que desnuda o poder de seus medos, ou melhor, caracteriza-se como uma força invisível, não tangível, que atua no interior das sociedades políticas, com potencial para produzir a estabilidade (ou a governabilidade) do poder, sem necessariamente o uso da força, da violência ou da coação, mas pela aprovação e consentimento. A pretensão de legitimidade do gasto público segundo essa lente parece exigir dos governantes uma capacidade diferenciada de entender o que de mais profundo se passa na alma da comunidade de modo a elevar as possibilidades e tendências de tal aprovação e consentimento. Seria esse um mecanismo adequado a ser observado na alocação do gasto público para ser considerado legitimado? Ou, em outro sentido, seria o gasto governamental, materializado em obras e serviços públicos, a própria força invisível (ou o gênio invisível da comunidade) capaz de gerar a governabilidade? Os capítulos quatro, cinco, seis e sete, seguintes, darão um tratamento analítico a esta importante questão e procurarão mostrar em que consiste essa legitimidade.

