

# TIPOLOGIAS DA LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO

## AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS

A qualidade interdisciplinar atribuída à categoria da legitimidade não se limita apenas ao âmbito da sua conceituação. Existem estudos, que conferem tratamento mais detalhado ao tema, mostrando a existência de diferentes especificidades. Essas abordagens teóricas, nos campos da teoria política, da sociologia política e jurídica, da ciência política e do direito, procuram explicar em que condições se verifica a legitimidade do poder político. Nelas, são desenvolvidos argumentos sofisticados acerca do que é e de como é possível a legitimidade nas sociedades democráticas contemporâneas. Estão nesse rol Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Max Weber (1864-1920), David Easton (1917-2014), Niklas Luhmann (1927-1998), Jürgen Habermas (1929-) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1933-2017), por representarem as principais escolas de pensamento que, em seus domínios, estudaram o fenômeno da legitimidade na ordem política e social.

As contribuições desses autores oferecem elementos importantes para referenciar a análise dos diversos aspectos compreendidos na dinâmica da legitimidade do gasto público no Brasil. A dimensão democrática da legitimidade – e o peso que tem a participação popular como fator de legitimação do poder político – é examinado em Rousseau. A tipologia clássica da legitimidade,

acompanhado do valor atribuído aos estatutos que decorrem de procedimento formal, é o marco na doutrina de Weber. O estudo da legitimidade no contexto dos sistemas políticos e o relevo dado à variável apoio da população em relação às autoridades e aos regimes constituem a perspectiva de Easton. A preponderância do procedimento como mecanismo capaz de gerar decisões substancialmente legitimadas é explicitada por Luhmann. O problema da legitimidade do poder político nas sociedades democráticas capitalistas e o processo de legitimação do direito em suas teorias do *agir comunicativo*, da ética da discussão e da *democracia deliberativa* formam a essência da obra de Habermas. A necessidade de congruência entre as ações governamentais e os direitos fundamentais do homem como fonte da legitimidade é a lógica exposta por Moreira Neto. São essas peculiaridades que se quer examinar nesse corpo de conhecimento.

## 1. JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778)

Da teoria política de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), interessa para este estudo aquela que institui os contornos e as dimensões da validade na ordem social, ou melhor, a parte que propõe os fundamentos da legitimidade do poder político. Em outros termos, busca-se na teoria do contrato social e no problema do fundamento da autoridade política de Rousseau elementos teóricos que possam ser úteis ao entendimento do fenômeno da legitimidade do gasto público. A publicação de Rousseau – *Do Contrato Social ou Os Princípios do Direito Político* – será a referência básica, além da análise de Merquior (1990), Dent (1996), Constant (2006; 2007; 2014) e Derathé (2009), sobre a obra do autor.

A teoria da legitimidade de Rousseau perpassa todo o volume *Do Contrato Social*, mas pode ser inferida da leitura de algumas das suas cláusulas específicas. Ele inicia querendo saber “se pode existir, na ordem civil, alguma regra de administração legítima e segura, tomando os homens como são e as leis como podem ser”<sup>1</sup>. Nesse fragmento *Do Contrato Social*, Rousseau (1999, p. 51<sup>2</sup>) “procura o que as leis podem ser e devem ser para corresponder

---

<sup>1</sup> Neste ponto, Rousseau já se diferencia de Charles-Louis de Secondat, barão de Montesquieu (1689-1755), em sua obra *O Espírito das Leis*. Para Lourival Gomes Machado, em notas de rodapé, na Introdução ao Livro Primeiro “Do Contrato Social” (ROUSSEAU, 1999, p. 51, comentário 2), Montesquieu “procura compreender as leis tais como existem para explicá-las segundo as situações reais que as geraram”.

<sup>2</sup> Comentário 2, de Lourival Gomes Machado, em notas de rodapé, na Introdução ao Livro Primeiro “Do Contrato Social” (ROUSSEAU, 1999, p. 51).

às vicissitudes, individuais e coletivas, dos homens como são”. Ele se baseia no “conhecimento profundo e genérico do homem para estabelecer as regras da organização consciente da sociedade”. O subtítulo do livro – *Princípios de Direito Político* – já indica a natureza deontológica (dever-ser) dos seus preceitos fundamentais.

No seguinte extrato de *O Contrato Social*, emerge a questão central de Rousseau: “o homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros; o que julga se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-o. *Que poderá legitimá-la?* Creio poder resolver essa questão” (ROUSSEAU, 1999, p. 53, grifo nosso). A resposta oferecida está assim sintetizada:

*A ordem social [...] é um direito sagrado que serve de base a todos os outros. Tal direito, no entanto, não se origina da natureza, funda-se, portanto, em convenções. Trata-se de saber que convenções são essas [...] a força não faz o direito e que só se é obrigado a obedecer aos poderes legítimos [...] visto que homem algum tem autoridade natural sobre seus semelhantes e que a força não produz nenhum direito, só restam as convenções como base de toda a autoridade legítima existente entre os homens [...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes, esse é o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece* (ROUSSEAU, 1999, p. 53-70, grifo nosso).

É interessante esclarecer que Rousseau distingue entre os motivos da associação e o pacto que a realiza no plano jurídico. “É por isso que ele pôde, sem se contradizer, conferir alternadamente ao corpo político, como seu fundamento, a *utilidade comum* e o *contrato social*. A primeira é o fundamento psicológico da união, o que a torna possível, enquanto o segundo é o fundamento jurídico da autoridade, o que a torna legítima” (DERATHÉ, 2009, p. 261).

Em reforço a essa distinção essencial, Derathé (2009, p. 262 e 271) sintetiza que o acordo dos interesses particulares, isto é, a *utilidade comum ou interesse comum*, possibilita a associação civil e forma o liame social, enquanto o *pacto social* serve de fundamento à obrigação de obedecer ao soberano. A dimensão política envolve, então, a rigor, uma *questão de fato*, o da origem das sociedades, e uma *questão de direito*, o do fundamento da autoridade. A obrigação de uns terem o direito de comandar e os outros a obrigação de obedecer somente tem seu alicerce no livre engajamento daquele que se obriga, ou melhor, toda autoridade só pode estar fundada sobre o consentimento daqueles que a ela se submeteram:

[...] a primeira e a mais importante consequência decorrente dos princípios até aqui estabelecidos é que *só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum*, porque, *se a oposição dos interesses tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou*. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, *somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada* (ROUSSEAU, 1999, p. 81 e 85, grifo nosso).

Rousseau, por outro lado, entende que nem todos os tipos de convenções são válidos. Para determinar essa validade do pacto social, faz-se necessário explicar sua natureza e encontrar seu uso e finalidade. É preciso demonstrar que o acordo é conveniente aos homens e que nada tem de contrário às leis naturais, sendo assim, tal pacto social não retira sua força unicamente do consentimento de todos os cidadãos, mas do seu uso e de sua finalidade (*apud* Derathé, 2009, p. 361-362).

Existe uma única lei que, pela sua natureza, exige *consentimento unânime* - é o *pacto social*, por ser a associação civil o mais voluntário dos atos deste mundo [...] quando o Estado se institui, o consentimento encontra-se no fato de residir; habitar o território é submeter-se à soberania [...] *a vontade constante de todos membros do Estado é a vontade geral*: por ela é que são cidadãos e livres (ROUSSEAU, 1999, p. 204;205;243, grifo nosso).

O *Contrato Social* de Rousseau teve o seu mérito analisado por Constant (2007, p.43 e 47), que se fixou em apenas dois dos princípios políticos estabelecidos naquela obra. O primeiro princípio – *aquele que estabelece a máxima de que toda autoridade que governa uma nação tem que vir da vontade geral* – é considerado por Constant “uma verdade incontestável” e sobre ela não é possível “desafiar”:

Sem revivermos a doutrina do direito divino, temos que concordar que a lei precisa ser a expressão da vontade de todos ou pelo menos de algumas pessoas [...] em suma, o mundo só conhece dois tipos de poder: existe a força, o tipo ilegítimo; e há o tipo legítimo, a vontade geral [...] As objeções que podemos levantar contra essa vontade geral recaem ou sobre a dificuldade de reconhecê-la ou expressá-la ou sobre o grau de poder conferido à autoridade que dela emana [...] não é a legitimidade em si que está sendo atacada, mas a correção de seus poderes ou a fidelidade de seus intérpretes [...] esse princípio não nega de forma alguma a legitimidade do governo (CONSTANT, 2007, p. 44-46).

O segundo princípio de Rousseau – *as cláusulas do Contrato Social se fundem numa só, a saber, a rendição total de cada membro, juntamente com seus direitos, a toda a comunidade* – não é considerado, no entanto, por Constant (2007, p. 47), uma verdade incontestável, diferentemente daquele primeiro. O

fato de a vontade geral exercer autoridade ilimitada sobre a existência individual constitui a implicação não aceitável pelo autor:

A teoria de Rousseau, de que o poder político é ilimitado, parece uma teoria falsa e perigosa [...], pois, está baseada na suposição de que a sociedade pode exercer sobre seus membros uma autoridade ilimitada, e de que tudo que a vontade geral demanda se torna legítimo em função de tal exercício [...], por conseguinte, vale a pena refutar tal teoria. Em geral, é útil corrigir opiniões, por mais metafísicas e abstratas que elas nos pareçam, por que direitos outorgados procuram suas armas nas opiniões. Se possui uma constituição representativa, uma nação só é livre quando seus delegados ficam sujeitos a controles [...] somente o ‘grau de poder político’, independentemente das mãos em que esteja concentrado, torna uma constituição livre ou um governo opressor; e quando a tirania subsiste, ela é mais terrível se o grupo tirânico for grande [...] é inegável que a superextensão do poder político nem sempre obrigatoriamente provoca consequências horrendas (CONSTANT, 2007, 54;64;65).

Se, por um lado, Constant (2007) reconhece a validade do axioma de que “só a *vontade geral* pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum”, conforme está em Rousseau (1999, p. 85), por outro, ele entende que é necessário estabelecer limites e critérios ao poder político outorgável pela *vontade geral*. Para o autor, sendo a soberania categoria abstrata e o exercício de tal soberania (pelo governo) a parte concreta, medidas acauteladoras contra a delegação ilimitada do poder soberano precisam ser tomadas. É que a natureza dos que exercem, por delegação, o ditame do soberano é bem diferente daquela intrínseca ao soberano. Constant (2007, p. 63) explica seu argumento: da mesma maneira que se deve tomar cuidado com a possibilidade de uma arma muitíssima poderosa cair em mãos não confiáveis, é cogente evitar que a totalidade do poder soberano (a vontade geral) seja atribuída, sem limitação, a pessoas não comprometidas.

Da leitura que fez do *Contrato Social* de Rousseau, Merquior (1990, p. 17;20) procura dar relevo à dimensão democrática que entende emergir dessa doutrina. Nessa linha, considera que a teoria da legitimidade política de Rousseau reside na *vontade geral* e o *Contrato Social* objetiva demonstrar o que pode conferir legitimidade à ordem social. Os alicerces desse princípio democrático, avalia Merquior (1990, p. 62), consiste em dois comandos cardiais do *Contrato Social*: o soberano só pode atuar quando o povo se reúne<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> “Não tendo, o soberano, outra força além do poder legislativo, só age por meio das leis, e não sendo estas senão atos autênticos da vontade geral, o soberano só poderia agir quando o povo estivesse reunido. O povo reunido – dir-se-á –, que quimera! Hoje é uma quimera, mas não o foi há dois mil anos. Os homens mudaram de natureza?” (ROUSSEAU, 1999, p. 179, grifo nosso).

quanto mais fortemente atua o governo<sup>4</sup>, mais frequentemente deve deliberar o povo soberano<sup>5</sup>.

Os argumentos que utiliza para consolidar a tese de que Rousseau pode ser considerado o verdadeiro autor da teoria da legitimidade democrática, a partir da era moderna, podem ser abreviados assim:

Rousseau criou, ou pelo menos sistematizou em definitivo, novos princípios de validade social, tanto para a moral como para a política [...] foi ele o principal fundador da *teoria da legitimidade democrática*, e pode-se dizer que a necessidade de legitimidade democrática ainda está muito presente entre nós [...] o coração da teoria da legitimidade política de Rousseau é a ideia de *democracia participativa*. A vontade geral tem que ser permanentemente dinamizada pela constante participação individual na política de soberania (embora não necessariamente em todos os níveis dos processos de tomada de decisão). Aos olhos de Rousseau, a participação igualitária tem dois atributos inestimáveis: primeiro, assegura o permanente *controle de poder*; segundo, é *educativa*, na medida em que desenvolve uma ação social autônoma e responsável de parte do indivíduo [...] Rousseau é o teórico por excelência da participação democrática [...] é inerente ao Estado virtuoso de Rousseau o *princípio da participação popular* [...] há indícios de fazer a legitimidade denotar o *governo democrático* (MERQUIOR, 1990, p. 23;61;62, grifo nosso).

Busca-se, desde o início, na obra de Rousseau, aquilo que seja útil para ser referenciado na demarcação dos fundamentos da legitimidade do gasto público. Merquior, nessa reflexão que faz, parece oferecer um elemento importante – *princípio da participação popular* – que pode conduzir ao raciocínio segundo o

---

<sup>4</sup> “Governo é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política”. Rousseau estabelece diferença entre o *soberano* e o *governo*: “distinguem-se, no corpo político, a força e a vontade, esta sob o nome de *poder legislativo* e aquela, de *poder executivo*. Nada nele se faz, nem se deve fazer, sem o seu concurso [...] vimos que o poder legislativo pertence ao povo e não pode pertencer senão a ele [...] necessita, pois, a força de um agente próprio que reúna e ponha em ação segundo as diretrizes da vontade geral, que sirva à comunicação entre Estado e o soberano, que de qualquer modo determine na pessoa pública o que no homem faz a união entre alma e o corpo. Eis qual é, no Estado, a razão do Governo, confundida erroneamente com o soberano, do qual não é senão o ministro” (ROUSSEAU, 1999, p. 136, grifo nosso). Merquior (1990, p. 22) clarifica: “a soberania é a vontade legisladora; o governo é a força que executa os ditames dessa vontade. A soberania deriva diretamente do contrato social; o governo não deriva do contrato social. O governo pode e deve ser legítimo, mas não pode nunca, por definição, ser a genuína fonte de legitimidade [...] soberania e governo são coisas completamente diferentes, sendo que apenas a primeira incorpora legitimidade”.

<sup>5</sup> “Pode-se unicamente dizer, de modo geral, que, *quanto mais força possua o Governo, com tanto mais frequência deve mostrar-se o soberano*” (ROUSSEAU, 1999, p. 181, grifo nosso).

qual o gasto governamental, para justificar-se, deve necessariamente passar pela avaliação dos membros da comunidade política.

## 2. MAX WEBER (1864-1920)

Do conjunto das publicações de Max Weber (1864-1920), tem-se especial interesse pelo segmento que aborda a sociologia política, também denominada como sociologia da dominação, tal qual exposta em seu *Economia e Sociedade*. Nessa obra, está compreendida a *teoria da legitimidade*, que tem significância para o estudo da legitimidade do gasto público<sup>6</sup>. A importância histórico-científica do pensamento de Weber, neste particular, é percebida por Giddens e Sutton (2016a, p. 301), que atribuem à sociologia política de Weber “o ponto de partida da maioria dos estudos sobre poder, política e autoridade” e, também, por Berger e Luckmann (2014, p. 122), os quais observam que “o termo ‘legitimação’ deriva de Weber, onde é desenvolvido praticamente no contexto de sua sociologia política”.

Consoante Tragtenberg (2006), Weber representa uma síntese de caráter totalizador mediante a integração dos esquemas clássicos da economia inglesa, do socialismo francês e da dialética hegeliana, constituindo-se resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes oriunda da Revolução Industrial e de sua propagação pela Europa.

Da análise que faz dos aspectos mais destacados da obra de Weber, Tragtenberg (2006) situa o pensador alemão no contexto do idealismo filosófico (plano metodológico); no idealismo histórico (análise da ética das religiões); e no idealismo político, na medida em que procura uma elite com vocação política oriunda de uma burguesia sem capacidade de exercer o poder. Pertence ideologicamente ao quadro do iluminismo racionalista e do liberalismo político. Os elementos liberais estão presentes na separação que estabelece entre a esfera

---

<sup>6</sup> Livro originalmente editado em alemão, sob o título *Wirtschaft und Gesellschaft: grundriss der verstehenden soziologie*, em 1921, na cidade de Heidelberg, por Marianne Weber. A sociologia política de Weber – aí incluída a *tipologia da legitimidade* – pode ser localizada em *Economia e Sociedade* nas seguintes partes: Volume I: nas seções 5, 6, 7, 8, 16 e 17 do Capítulo I (Conceitos sociológicos fundamentais) e no Capítulo III (Os tipos de dominação); Volume II: no Capítulo 8 (Comunidades políticas) e no Capítulo 9 (Sociologia da dominação). As bases conceituais de legitimidade, porém, estão nas seções 5, 6 e 7 (respectivamente, Conceito de ordem legítima, Tipos de ordem legítima [convenção e direito] e Fundamentos da vigência da ordem legítima [tradição, crença e estatuto] do Capítulo I e também nas seções de 1 a 13 (o desenvolvimento dos três tipos ideais de legitimidade [legal, tradicional e carismático]) do Capítulo III, ambos do Volume I (WEBER, 2004).

econômica e a política. O conceito de Nação e o de interesse nacional são o limite de sua perspectiva política. O indivíduo é o ponto de partida e de chegada de Weber, arremata o comentador.

Como já visto aqui, a sociologia política de Weber pode ser qualificada como uma sociologia do domínio (ou da autoridade) e abrange basicamente as reflexões sobre a natureza e as tipologias da dominação assim como a sociologia do Estado. Nesse âmbito, destacam-se os estudos sobre os três tipos puros de dominação legítima e seus respectivos exemplos típicos: dominação legal (a burocracia), dominação tradicional (o patrimonialismo) e a dominação carismática (o carisma) (FREUND, 2010; VÉRAS, 2014).

As premissas básicas que alicerçam a teoria da legitimidade de Weber são encontradas nos *Conceitos Sociológicos Fundamentais*, constantes de seu *Economia e Sociedade*, conforme já anunciado anteriormente (WEBER, 2004, p. 3-35). Está lá a demarcação da teoria das justificativas para a legitimidade, ou, como diz Merquior (1990, p. 103), “a classificação de justificações para a atribuição de validade de uma ordem social dada”. Nessa medida, Weber (2004, p. 19) explica que toda ação social, particularmente a relação social, pode ser orientada, do ponto de vista dos participantes, pela representação da existência de uma *ordem legítima* e a probabilidade de que ocorra isso, de fato, chama-se *vigência* dessa ordem. E acrescenta que “a vigência de uma ordem significa algo mais do que a mera regularidade, condicionada pelo costume ou pela situação de interesses, no decorrer de uma ação social”.

A legitimidade de uma ordem pode ser garantida, consoante Weber (2004, p. 20-21), “pela atitude interna (unicamente) e também (ou somente) pelas expectativas de determinadas consequências externas”. No primeiro caso, a legitimidade da ordem estará garantida: de *modo afetivo* (por entrega sentimental); de *modo racional referente a valores* (pela crença em sua vigência absoluta, sendo ela a expressão de valores supremos e obrigatórios [morais, estéticos ou outros quaisquer]) e; de *modo religioso* (pela crença de que de sua observância depende a obtenção de bens de salvação). Na segunda hipótese, a legitimidade da ordem se garantirá pela situação de interesses, ou seja, por expectativas de determinado gênero. No vocabulário de Weber, uma ordem é denominada: *convenção*, “quando sua vigência está garantida externamente pela probabilidade de que, dentro de determinado círculo de pessoas, um comportamento discordante tropeçará com a reprovação geral e praticamente sensível” e; *direito*, “quando está garantida externamente pela probabilidade da coação (física ou psíquica) exercida por determinado quadro de pessoas

cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação”<sup>7</sup>.

Na sequência de sua argumentação, Weber (2004, p. 22) avança mais no detalhamento do fenômeno da legitimidade em perspectiva sociológica. Assim, entende que uma ordem pode ter vigência legítima, pelos partícipes, em virtude: da *tradição* (vigência do que sempre foi assim); de uma crença *afetiva* ou especialmente *emocional* (vigência do novo revelado ou do exemplar); de uma crença *racional* referente a valores (vigência do que se reconheceu como absolutamente válido) e; de um *estatuto* existente em cuja *legalidade* se acredita. Consoante Weber, esta legalidade pode ser considerada legítima, pelos participantes, em razão de um acordo entre eles ou em face da imposição e da submissão correspondente (tendo como base a dominação julgada legítima de homens sobre homens).

Para Weber (2004, p. 23; 139), as evidências empíricas indicam que “nenhuma dominação se contenta voluntariamente com motivos puramente materiais ou afetivos ou racionais referentes a valores, como possibilidade de sua persistência”. O que de fato ocorre é que todas as dominações “procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade”. Em outros termos, normalmente, “a disposição de se submeter a uma ordem está condicionada por uma mistura de vinculação à tradição e de ideias de legalidade, prescindindo-se das mais diversas situações de interesses”. No mais das vezes, as pessoas em cujas ações se mostra essa submissão não têm consciência de se tratar de costume, convenção ou direito, circunstância que caberá à Sociologia averiguar do que se trata esse gênero típico de vigência. Weber realça o que deve ser levado em consideração no caráter da dominação:

a ‘legitimidade’ de uma dominação deve naturalmente ser considerada apenas uma *probabilidade* de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal. Nem de longe ocorre que toda obediência a uma dominação esteja orientada primordialmente (ou, pelo menos, sempre) por essa crença. A obediência de um indivíduo ou de grupos inteiros pode ser dissimulada por uma questão de oportunidade, exercida na prática por interesse material próprio ou aceita como inevitável por fraqueza e desamparo individuais. Mas isso não é decisivo para identificar uma dominação. O

---

<sup>7</sup> Weber (2004, p.21) acrescenta, ainda, que *convenção* pode também ser “o costume que, no interior de determinado círculo de pessoas, é tido como vigente e está garantido pela reprovação de um comportamento discordante”. Em oposição ao *direito* (no sentido por ele adotado da palavra), na *convenção*, falta o quadro de pessoas especialmente ocupadas em forçar sua observação. Para Weber, “o decisivo no conceito do *direito* é a existência de um quadro coativo”.

decisivo é que a própria *pretensão* de legitimidade, por sua *natureza*, seja ‘válida’ em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos. Uma dominação pode também estar garantida de modo tão absoluto – caso frequente na prática – por uma comunidade evidente de interesses entre o senhor e seu quadro administrativo [...] perante os dominados e sua situação indefesa a ponto de ela própria estar em condições de desenhar toda pretensão de ‘legitimidade’ (WEBER, 2004, p. 140, grifo do editor).

A par disso, Weber sugere que, conforme a natureza da legitimidade pretendida, diferem o tipo da obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, assim como o caráter do exercício da dominação e dos seus efeitos. Emerge daí a necessidade da distinção das classes de dominação, segundo suas pretensões típicas à legitimidade. Para esse fim, “é preciso partir de condições modernas e, portanto, conhecidas” (WEBER, 2004, p. 139).

Para a compreensão plena da tipologia weberiana, cabe, inicialmente, reproduzir os conceitos de *poder*, *dominação* e *disciplina*, considerados fundamentais para a sua sociologia política. *Poder* “significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. *Dominação* é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. E a *disciplina* constitui a “probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas”<sup>8</sup> (WEBER, 2004, p. 33).

Existem, para Weber (2004, p. 141), como mencionado em oportunidade anterior, três *tipos puros* de dominação, cuja vigência de sua legitimidade pode ser basicamente de caráter: (1) *racional*, quando baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); (2) *tradicional*, porque baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representa a autoridade (dominação tradicional) e; (3) *carismático*, por basear-se na veneração extraordinária da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens que ela revela ou cria (dominação carismática).

---

<sup>8</sup> Para Weber (2004, p. 33), “o conceito de poder é sociologicamente amorfo”, ao passo que o de dominação “deve ser mais preciso e só pode significar a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem”. Por fim, “o conceito de disciplina inclui o treino na obediência em massa, sem crítica nem resistência”.

Weber (2004) acrescenta que, no caso da **dominação legal**, a obediência é à *ordem impessoal*, objetiva e legalmente estatuída e aos *superiores* por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas; na hipótese da **dominação tradicional**, obedece-se à *pessoa do senhor* (mandatário), nomeada pela tradição e vinculada a esta, dentro do âmbito de vigência dela, em virtude de devoção aos hábitos costumeiros e; no caso da **dominação carismática**, a obediência é ao *líder* qualificado como carismático, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma (WEBER, 2004, p. 141).

Para Weber (2004), o tipo mais puro de *dominação legal* é aquele exercido por meio de um quadro administrativo burocrático, ou seja, de uma *burocracia*. As categorias fundamentais da dominação racional incluem: um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, dentro de determinadas competências; o princípio da hierarquia oficial; o princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção; inexistência de qualquer apropriação do cargo pelo seu detentor; e o princípio da documentação dos processos administrativos.

Para Weber, burocracia configura um sistema racional em que a divisão de trabalho ocorre racionalmente com vistas a fins. A ação racional burocrática significa coerência da relação entre meios e fins visados. Burocracia implica predominância do formalismo, da existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros funcionais. Em síntese, a burocracia não se esgota enquanto fenômeno meramente técnico, pois é acima de tudo um fenômeno de dominação (*apud* TRAGTENBERG, 2006).

Segundo Weber, em um Estado moderno, a burocracia é inevitável e a crescente intervenção desse Estado no domínio econômico contribui para seu desenvolvimento, acompanhando a ampliação do sistema capitalista de produção. Embora enalteça o papel da burocracia em uma sociedade de massas (como função necessária), combate o domínio absoluto da burocracia sobre a sociedade. A ação da burocracia deve estar limitada à sua esfera de atuação, sob pena de tornar-se irracional. O burocrata dificilmente será um estadista, pois seu destino será o cumprimento dos seus deveres como bom funcionário; ele sacrifica suas convicções pessoais à obediência hierárquica, enquanto o líder político caracteriza-se por assumir publicamente a responsabilidade de seus atos (*apud* TRAGTENBERG, 2006).

A dominação legal, materializada mediante a burocracia, tem importância especial para contextualizar a análise da legitimidade do gasto público. Como visto na Parte I deste trabalho, a estrutura e o processo de formação do gasto governamental ocorrem valendo-se de um aparato orgânico-institucional que faz acontecer o ciclo orçamentário e produzir os resultados efetivos para a sociedade, o que reforça o papel preponderante da burocracia governamental no exame da questão de verificar em que consiste a legitimidade do gasto público.

Weber (2004, p. 151) observa que toda *dominação tradicional* tende ao *patrimonialismo*, à medida que passe a existir um quadro administrativo (e até militar) puramente pessoal do mandatário<sup>9</sup>. Disso resulta que esse patrimonialismo constitui a mais corrente forma da dominação tradicional e sua característica fundamental consiste em um sistema cujas oportunidades residem em geral de alto a baixo da escala na apropriação privada da maioria das funções. Esse tipo ideal se caracteriza também pela falta de separação entre a esfera privada e a esfera oficial, isto é, a distinção entre os interesses pessoais do administrador e os interesses públicos ligados ao cargo que ocupa. Além disso, a noção de capacidade administrativa praticamente não existe na escolha dos funcionários, tendo somente como critério de seleção a confiança do detentor do Poder em seus favoritos (*apud* FREUND, 2010).

Weber (2004) considera que a *dominação carismática*, em sua forma pura, é de caráter extracotidiano e representa uma relação social estritamente pessoal, ligada à validade carismática de determinadas qualidades pessoais e à prova destas. E salienta que o carisma puro é especificamente alheio à economia, constituindo, onde existe, uma vocação, no sentido enfático da palavra, isto é, uma missão ou tarefa íntima. Freund (2010) considera que a dominação carismática é, sobretudo, o meio mais frequente de subverter ou abolir um regime tradicional ou legal, significando um poderio revolucionário ou, conforme o caso, pseudorevolucionário, ou, simplesmente, de rebelião.

Dentre esses tipos de dominação descritos, que circunscrevem as justificativas atribuidoras de validade a determinada ordem política, Weber identifica a *dominação legal-racional* como a mais frequente, não apenas na atualidade:

---

<sup>9</sup> Nesse caso, Weber (2004, p. 151-152) “denomina *patrimonial* toda *dominação* que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal”. Para o autor, existe o *patrimonialismo puro* e o *patrimonialismo estamental*: “enquanto no *patrimonialismo puro* há separação total entre os administradores e os meios de administração, no *patrimonialismo estamental* a situação é inversa, isto é, o administrador está de posse de todos os meios de administração ou, pelo menos, de parte essencial destes”.

a forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na *legalidade*: a submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e *formalmente* correto. Nestas condições, a oposição entre ordens pactuadas e ordens impostas é apenas relativa, pois, quando a vigência de uma ordem pactuada não reside num acordo *unânime* – o que, nos tempos passados, frequentemente foi considerado indispensável para alcançar a verdadeira legitimidade – mas na submissão efetiva, dentro de determinado círculo de pessoas, dos discordantes à vontade da maioria – caso muito frequente –, temos, na realidade, a imposição desta vontade à minoria. O caso contrário, em que minorias violentas, ou, pelo menos, mais enérgicas e inescrupulosas impõem ordens, que afinal são consideradas legítimas também pelos que no começo a elas se opuseram, é extremamente frequente. Quando o meio legal para a criação ou modificação de ordens é a ‘votação’, observamos frequentemente que a vontade minoritária alcança a maioria formal e que a maioria a ela se submete, quer dizer: que o caráter majoritário é apenas aparência. A crença na legalidade de ordens pactuadas remonta a tempos muito remotos e também se encontra, às vezes, entre os chamados povos primitivos; neste caso, porém, quase sempre completada pela autoridade dos oráculos (WEBER, 2004, p. 23, grifo do editor).

De tudo quanto exposto acerca da teoria da legitimidade postulada por Weber, convém examinar alguns tópicos de interesse para o problema central que essa pesquisa está se propondo analisar, qual seja, a legitimidade do gasto público em contexto brasileiro. Nesse sentido, três aspectos podem ser destacados da concepção de Weber: o caráter de sua legitimidade; a dimensão procedimental e; a relação com o princípio democrático.

Em relação ao primeiro aspecto, verifica-se que a tipologia da legitimidade de Weber está centrada na figura do mandatário e de seus atos, isto é, toda a conceituação leva em conta a necessidade de a ação social empreendida obter a sua validade perante os governados. Tanto é assim que a legitimidade pretendida não considera as situações de interesses (próprios) e nem os motivos puramente materiais, afetivos ou racionais, referentes a valores, ou mesmo os costumes ou os sentimentos dos destinatários da ordem a legitimar. O relevante é a existência da crença na legitimidade dos atos praticados, ou melhor, a crença na validade desses atos/ações dos governantes. Merquior (1990, p. 107) ressalta, relativamente à tese de Weber, que o elemento decisivo da caracterização da validade (a qual, por sua vez, define a legitimidade), em um sistema de dominação, é a variedade histórica das justificativas apresentadas pelos governantes. E no caso de Weber, ele assinala que as justificativas para a legitimidade da ordem política estão consubstanciadas nos precitados tipos ideais: a justificativa legal-racional, a tradicional e a carismática.

Uma crítica ao caráter da tipologia da legitimidade de Weber diz respeito ao fato de ele não ter considerado a categoria do desempenho (ou o sucesso)

como força legitimadora, diante do histórico dos padrões empíricos da legitimidade. Essa observação é feita por Merquior (1990, p. 123), ao avaliar que, no capitalismo avançado, “a eficiência governamental na obtenção e produção de metas utilitárias – *tais como emprego, mobilidade social e bem-estar geral* – tem recebido tanto das forças sociais como intelectuais a aprovação dignificante que a converte em uma crucial função legitimadora”. Essa avaliação se coaduna em ampla medida com a proposta de legitimidade de Habermas (2016b), em sua primeira fase intelectual, conforme será visto em outra seção deste trabalho.

A dimensão procedimental da teoria da legitimidade – segundo aspecto – é pouco (ou não é) explorada pela doutrina weberiana. No entanto, quando Weber revela que a crença na *legalidade*, ou melhor, a submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e *formalmente* correto, perfaz a forma de legitimidade de maior ocorrência na história, existe aí a evidência de que a crença na validade da autoridade, no âmbito da dominação legal-racional, depende da higidez do processo condutor da decisão, cuja pretensão é ser legítima. E não se trata aqui da variável de índole *formalista* que predomina na Burocracia. Cuida-se de grandeza metodológica que tem a função de oferecer confiabilidade aos olhos dos governados e se expressa, especialmente, por meio do processo eleitoral e legislativo, mas também por intermédio do processo administrativo e do processo judicial, no atual Estado de direito. Tais processos, integrados de vários procedimentos, constituem os instrumentos formais mediante os quais são produzidas, de forma controlada, as deliberações estatais.

Por último, no tocante à possível relação da teoria weberiana da legitimidade com o princípio democrático, em princípio, não se encontra, explicitamente, na discussão conceitual dos tipos de dominação, a técnica da democracia como fator relevante no processo de legitimação da ordem política. Essa lacuna é também percebida por Merquior (1990, p. 113), para quem, Weber “privou sua sociologia de uma ideia de democracia mais equilibrada e abrangente”. No entanto, ainda que timidamente, Weber (2004, p. 23) sugere que não desconhece a presença de elementos do regime político-democrático na formação das decisões, quando trata expressamente da dinâmica das majorias e minorias no rito procedimental para tornar válida e, portanto, legítima determinada ordem (convenção ou direito).

### 3. DAVID EASTON (1917-2014)

A concepção de legitimidade de David Easton (1917-2014) decorre do seu modelo analítico que procura compreender e explicar o fenômeno político valendo-se da teoria geral dos sistemas. Consoante Urbani (2000, p. 1167) – que

considera as escolas *estrutural-funcionalista* e a *cibernética* como duas correntes de pensamento potencialmente relevantes para observar os sistemas políticos –, a fecundidade da contribuição teórica de Easton, enquanto manifestação intelectual da abordagem cibernetica, tem a ver com a possibilidade de “observar a evolução dinâmica da vida de um sistema e de prever assim as modalidades mais prováveis do seu funcionamento com base nas mudanças pouco a pouco percebidas no jogo estímulos-respostas ao qual ele está sujeito”, especialmente, na análise empírica do “apoio popular sempre variável que possibilita a sobrevivência dos diversos regimes”. Nessa perspectiva, como realça Codato (2015, p. 925), Easton entende a expressão *sistema político* bem mais precisa e completa que a denominação *Estado* para significar a forma “como se conectam a autoridade política, o poder e o processo de tomada de decisão em uma comunidade”.

Easton tem sido anunciado como pertencente à primeira geração da escola norte-americana de ciência política designada por comportamentalismo (que tem origem na escola psicológica do behaviorismo, da qual copiou o próprio nome)<sup>10</sup>. Por fim, a título de fecho do perfil intelectual do autor, Moreira (2009, p. 117) destaca que a aplicação mais coerente e influente do enfoque sistêmico, no campo da Ciência Política, foi levada a cabo por David Easton “cujo modelo passou a figurar em todas as exposições didáticas e se transformou num guia frequente das investigações monográficas”, devendo-se, por isso, “ser referido com autonomia”.

---

<sup>10</sup> Para Dahl (1961, p. 766 *apud* Peres, 2008), “considerada historicamente, a abordagem behaviorista era um movimento de protesto que teve lugar no interior da Ciência Política. [...] Termos tais como comportamento político e abordagem comportamentalista passaram a ser associados a certo número de cientistas políticos, especialmente americanos, que compartilhavam uma insatisfação em relação às realizações da Ciência Política convencional, especialmente no caso das abordagens históricas, filosóficas e da descrição institucional”. Peres (2008, p. 59), tomando por base as contribuições de diversos autores dessa escola de pensamento, apresenta a seguinte síntese das diretrizes metodológicas do comportamentalismo: “(1) somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos; (2) o cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando qualquer especulação dedutiva; (3) os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados; (4) a pesquisa deve ser orientada e dirigida por uma teoria conceitualmente rigorosa; (5) a análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica; (6) as pesquisas devem ter caráter analítico [padrões e correlações estatísticas] e não meramente descritivo; (7) é recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política com tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento e; (8) adoção do máximo de rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência indutivo”.

A gênese da teoria da legitimidade de Easton pode estar associada à ideia – desenvolvida em seu modelo de análise<sup>11</sup> – de que do ambiente não emanam apenas *exigências*, mas também *apoios*, o que sugere analisar os *inputs* com base nessas duas perspectivas. Os apoios podem ser identificados em três categorias: apoio à sociedade global (expresso no patriotismo); apoio ao regime (ou à manutenção do Poder) e; apoio aos suportes dos órgãos (ou seja, às pessoas que exercem as funções de autoridade). Esses apoios podem até gerar direções contraditórias. É o que ocorre quando, por exemplo, determinado grupo apoia o regime, mas contesta os suportes de apoio, ou, ao contrário (Easton, 1967 *apud* MOREIRA, 2009, p. 119).

O conceito que embasa a concepção de legitimidade de Easton origina-se, portanto, dessa ideia ampla de apoio (espécie de *input*) como uma das manifestações provenientes do sistema e está assim exposto:

Um membro da comunidade pode estar disposto a obedecer às autoridades e a ajustar-se às exigências do regime por muitas razões diferentes. Contudo, o apoio mais estável é o que deriva da sua convicção de que é justo e apropriado que aceite as autoridades, obedeça-as e respeite as exigências do regime, refletindo o fato de que, de modo vago ou explícito, ele reconhece a conformidade dos que governam com seus próprios princípios morais, seu sentido pessoal do que é justo e adequado na esfera política. A força do apoio implícito nesta atitude provém do fato de que tal apoio não se fundamenta em vantagens ou induções específicas de qualquer espécie – exceto a longuíssimo prazo. Se existe uma convicção íntima vigorosa da validade moral das autoridades ou do regime, o apoio pode persistir, numa base cotidiana, mesmo diante de privações repetidas, atribuíveis a atos das autoridades ou a suas omissões (EASTON, 1982, p. 89).

Constata-se, de pronto, que o apoio – e a sua perene continuidade – não está alicerçado em vantagens e recompensas de quaisquer espécies, mas na

---

<sup>11</sup> O sistema político de Easton (1968, p. 154), em sua forma elementar, constitui apenas uma maneira de converter certos tipos de *inputs* em *outputs*. O valor dos *inputs* como conceito é que, mediante o seu uso, há possibilidade de apreender o efeito da enorme variedade de acontecimentos e condições no meio ambiente; em outros termos, sem a utilização da ferramenta analítica proporcionada pelo conceito de *inputs*, seria difícil capturar de maneira precisa como o comportamento nos vários segmentos da sociedade afeta o que acontece no setor público. Por outro lado, por meio das suas estruturas e processos, o sistema atua nessas entradas (*inputs*) de modo a convertê-las em *outputs* (estes concretizados por meio de decisões e ações). Assim, conforme sintetiza Easton (1968, p. 153), “isso demonstra claramente que os *inputs* do meio ambiente são exatamente os *outputs* do sistema político”. Além disso, o autor já estabelece o vínculo entre o conceito de sistema e legitimidade: “pode-se definir ‘sistema político’ em termos da existência de um sentido de legitimidade que proporciona uma base moral sólida para a aceitação de procedimentos que permitem processar as demandas coletivas em ações de governo.” (EASTON, 1982, p. 93).

convicção da validade do regime e da autoridade. Essa caracterização da noção de legitimidade de Easton (1982) está muito próxima, senão idêntica, à clássica teoria do domínio de Weber (2004), quando afirma que a crença na validade da dominação, por parte dos governados, não está vinculada a situações de interesses materiais destes, conforme dito em oportunidade anterior.

Easton (1982) indaga qual a razão da necessidade de valorizar a crença na legitimidade. Ao ressaltar que muitas respostas a esta pergunta foram dadas ao longo da história do pensamento político, acredita que, nas atuais sociedades de massa (ou sistemas de larga escala, conforme sua definição), é imprescindível estabilizar as relações entre os responsáveis pelas atividades diárias realizadas em nome do sistema (isto é, as autoridades) e o público em geral. A par disso, a fim de evitar a ameaça constante da desordem, as autoridades precisarão de alguma segurança (ou obediência regular), dentro dos limites estabelecidos pelo regime, para a adoção e implementação dos seus produtos (*outputs*). A crença na legitimidade do regime e das autoridades é que pode proporcionar este vínculo estável e seguro, conclui o autor.

Para reforçar seu argumento, Easton (1982, p. 90) aduz que, na ausência da crença na legitimidade, as autoridades precisariam lançar mão de outras alternativas para obter a adesão da população. A depender das circunstâncias, e sob certas medidas, poderiam “empregar a persuasão, os apelos ao interesse próprio ou à tradição” e até a “utilização da força para assegurar a aquiescência ou aceitação dos seus produtos (*outputs*) ou das estruturas que os produziram”. No limite, finaliza o autor, “se não houver uma inclinação tácita para aceitar os produtos (*outputs*) das autoridades, estas só poderiam assumir compromissos, diretamente ou em nome dos membros do sistema, mediante um processo de referendos contínuos, ou então, pela força”.

O sentimento de legitimidade é dirigido a quem? Ou melhor, a que objeto(s) é atribuído esse sentimento (ou crença) de legitimidade? Com essas questões, Easton (1982, p. 93-94) introduz a sua tipologia de legitimidade, que consiste na ideia de que a crença na legitimidade se dirige a dois objetos distintos: ao poder das autoridades políticas e às normas e à estrutura do regime em nome do qual aqueles agentes atuam. Assim, os tipos de legitimidade de Easton se distinguem entre “a que dá apoio a um regime e a que apoia as pessoas que desempenham funções de autoridade”. Adverte, no entanto, que “essa dualidade de objetos não é levada em consideração na análise teórica das funções da legitimidade nos sistemas políticos”.

O modelo desenvolvido por Easton (1982, p. 94) incorpora também a categoria das origens (ou das fontes) de legitimidade. Nesse sentido, o autor entende que o engajamento mobilizado em favor das autoridades e dos regimes pode derivar-se de algumas fontes, dentre elas: “os princípios ideológicos subjacentes; a adesão à estrutura e às normas do regime em si e; a devoção às autoridades atuais, devido as suas qualidades pessoais”. Essas fontes referenciam a tipologia de legitimidade de Easton conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 - Tipologia das legitimidades segundo David Easton (1917-2014)

FONTES DE LEGITIMIDADE	OBJETOS	
	Regime	Autoridades
	<i>Legitimidade ideológica</i>	
Ideologia	Convicção moral a respeito da validade do regime.	Convicção moral a respeito da validade dos que desempenham funções de autoridade.
	<i>Legitimidade estrutural</i>	
Estrutura	Crença autônoma na validade da estrutura e das normas do sistema.	Projeção da crença na estrutura do regime, abrangendo as pessoas que desempenham funções de autoridade.
	<i>Legitimidade pessoal</i>	
Qualidades pessoais	Projeção da crença na validade das pessoas que desempenham funções de autoridade, abrangendo essas funções (isto é, a estrutura e as normas do regime).	Crença autônoma na validade das autoridades, devido a suas qualidades pessoais.

Fonte: Easton (1982, p. 94).

Em linhas gerais, a mensagem que Easton (1982, p. 94) quer comunicar com o quadro é que “o apoio pode ser provocado por sentimentos de legitimidade ideológica, estrutural ou pessoal, conforme o objeto seja o regime ou as autoridades”. Significa, ainda, que, na hipótese de o sistema ser ameaçado por tensões devidas a um declínio nos sentimentos de legitimidade, os esforços para compreender e definir o padrão das respostas a serem dadas deverão levar em consideração o objeto e/ou o tipo de legitimidade que está em decadência. Assim, pode haver

perda de confiança nas autoridades, por parte dos membros do sistema, mas não no regime; ao contrário, a insatisfação pode existir em relação ao regime, e as autoridades sendo preservadas, com a esperança de que estas melhorem tal regime; ou, então, a falta de confiança pode estar associada a ambos os objetos, o que poderia motivar uma revolução social. O pleno conhecimento de qual dessas combinações está acontecendo constitui a chave “para entender a natureza das respostas do sistema no sentido da promoção da legitimidade como base ampla de apoio”.

As fontes ideológicas, estruturais e pessoais, contudo, não excluem outras capazes de influir nas eventuais respostas tendentes a auxiliar no fortalecimento da legitimidade de um regime e/ou das suas autoridades. É o que sugere Easton (1982, p. 104) quando avalia que “medidas especiais podem ser tomadas para assegurar a criação contínua de legitimidade”, porquanto, “os princípios e valores de legitimação são reforçados por normas subsidiárias, derivadas e associadas, mediante as quais esses princípios são implementados”. Por conseguinte, todo sistema político procura fortalecer os laços de legitimidade, segundo o autor, utilizando-se de eventos e representações.

As cerimônias de posse, a exibição de símbolos materiais da autoridade (tais como brasões, escudos, bandeiras, o tratamento cerimonial especial etc.) são respostas específicas e variadas que ajudam a difusão do apoio. Focalizando os principais valores políticos do sistema, o caráter exemplar dos que ocupam posições de autoridade ou a conformidade com as normas do regime, esses procedimentos podem contribuir para reforçar os sentimentos de legitimidade – ideológico, pessoal ou estrutural (EASTON, 1982, p. 105).

O modelo de análise de Easton ainda apresenta alguma utilidade nos dias atuais, não obstante, devido à época em que foi delineado, o conceito de sistema político adotado para contextualizar a sua teoria da legitimidade pode carecer de atualização. Mais recentemente, emergiu a teoria sistêmica autopoietica, resultante de pesquisa desenvolvida pelos biólogos chilenos Maturana e Varela (2001). Ao examinar o panorama do pensamento científico internacional das últimas décadas, a partir de 1970, Antunes (1993) considera difícil encontrar um modelo de pesquisa teórica que tenha tido maior repercussão interdisciplinar e tenha despertado maior polêmica do que a *teoria da autopoiese*.

Nos anos 1980, a teoria da autopoiese teve um novo e significativo impulso. Embora tenha nascido como teoria geral da vida e do conhecimento no domínio das ciências biológicas, em decorrência dos estudos de Maturana e Varela (2001), a riqueza de suas analogias e modelos explicativos logo se

tornaram atrativas as perspectivas da sua extensão e aplicação ao domínio das ciências sociais. A passagem de uma autopoiese do biológico para uma autopoiese do social teve, no entanto, diferentes graus de intensidade. Após algumas tentativas de outros autores, foi somente pelo trabalho de Niklas Luhmann (1927-1998) que a tarefa de efetuar a transposição e a aplicação da teoria da autopoiese ao âmbito das ciências sociais ganharia uma dimensão nova e autônoma, revela Antunes (1993).

O modelo analítico oferecido pela teoria autopoietica poderia contribuir fortemente para a análise atual do problema da legitimidade do poder político, com potencial até para fundamentar uma eventual revisão da concepção de Easton. No entanto, afora os estudos recentes no campo da Sociologia, do Direito e da Administração (notadamente de teoria das organizações), não se têm notícias de trabalhos dessa natureza na Ciência Política, especificamente, mantendo-se aberta essa possibilidade de pesquisa. A próxima seção cuidará da contribuição de Luhmann quanto à teoria da legitimidade.

#### 4. NIKLAS LUHMANN (1927-1998)

Os trabalhos de Niklas Luhmann (1927-1998), no campo dos sistemas sociais, são o que há de mais contemporâneo e original em termos de uma super-teoria social que pretenda oferecer instrumentos de descrição da sociedade, na visão de Schwartz (2008).

O que diferencia a teoria de Luhmann, como marco da sociologia moderna<sup>12</sup>, é a pretensão de que a disciplina social se converta em uma reflexão

---

<sup>12</sup> Para Luhmann (1927-1998), a nova teoria dos sistemas possui uma consciência extrema acerca da complexidade, esforçando-se para enfrentar o mundo de maneira diferente; vê nele uma infinidade de elementos avassaladores sobre os quais a razão não pode erigir-se como dominante e; busca negociar com ilhas reduzidas de complexidades, para poder senti-las como familiares, ainda que apenas momentaneamente. A peculiaridade da teoria de Luhmann consiste em oferecer uma das arquiteturas conceituais mais surpreendentes na sociologia contemporânea, ensejando como vantagem a criação de um modelo que se põe à prova na observação da sociedade e que se obriga, especialmente por isso, a fazer ajustes persistentes, pontua Nafarrate (2009). Por meio de Niklas Luhmann, a autopoiese deixa de ser concebida apenas como a condição necessária e suficiente da vida para assumir o *estatuto de modelo explicativo de base de todo e qualquer sistema*, desde os sistemas biológicos e os sistemas psíquicos até aos próprios sistemas sociais, assinala Antunes (1993). Um sistema autopoietico constitui um sistema autorreferencial porque os respectivos elementos são produzidos e reproduzidos pelo próprio sistema em razão de uma sequência de interação circular e fechada. Para Luhmann, a inovação trazida pela autopoiese biológica consiste

sistemática<sup>13</sup>. Para o pensador alemão, a sociologia deve rejeitar que outras ciências fundamentem seu próprio método e que uma teoria sociológica em aderência com a sociedade moderna necessita se opor à influência da tradição que continua determinando a estrutura do pensamento, observa Nafarrate (2009).

No entanto, a abordagem desenvolvida por Luhmann acerca da legitimidade é anterior a esse momento em que o autor passa a se dedicar ao estudo dos sistemas sociais sob as luzes da teoria autopoietica. Duas obras de sociologia do direito, publicadas originalmente em alemão, cuidam da abordagem da legitimidade de Luhmann: *Legitimidade pelo procedimento (Legitimation durch Verfahren)*, de 1969, e *Sociologia do Direito (Rechtssoziologie)*, de 1972. Em que pese elas não terem sido revisadas (ou atualizadas) no contexto da nova teoria sistêmica autopoietica, ainda assim, o pensamento de Luhmann merece ser considerado, pois oferece elementos de interpretação do processo de legitimação do ordenamento jurídico-político-administrativo do Estado muito úteis como quadro de referência para a reflexão acerca da legitimidade do gasto público.

Luhmann (1980, p. 7-8) informa, de partida, que o foco de sua abordagem é procurar conciliar uma ideia de “interdependência dos diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma sociedade que já não legitima o seu direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas, apenas, ou principalmente, por

---

em sublinhar que os sistemas autopoieticos não são apenas sistemas auto-organizados, isto é, sistemas capazes de gerar a sua própria ordem a partir da rede interativa dos respectivos elementos, mas também e verdadeiramente sistemas autorreprodutivos, isto é, capazes de produzir esses próprios elementos, de produzir as suas próprias condições originárias de produção, tornando-se desse modo independentes do respectivo *meio* envolvente. Em outras palavras, ainda conforme Antunes (1993), a autorreferência sistêmica é o mecanismo gerador, não apenas da ordem sistêmica (estrutura), mas das próprias unidades sistêmicas básicas (elementos). É oportuno observar que essa abordagem sistemática de Luhmann pode também ser considerada caudatária do pensamento funcionalista de Parsons (1970, p. 9-21; 1974, p. 15-42), quando contextualizada com a proposta analítica e abstrata dos *sistemas de ação e sistemas sociais* desenvolvida por este.

<sup>13</sup> Em sentido crítico, Habermas (1990) acredita que a teoria dos sistemas não se insere propriamente, ao contrário da autocompreensão que tem o próprio Luhmann, na configuração de uma teoria universal na sua especialidade, talhada à medida de uma disciplina, acrescentando que a teoria não é sociologia propriamente dita, mas é antes comparável a esboços metateóricos (ou metabiológicos) que preenchem funções de imagem do mundo. E acrescenta que sistemas de descrição oriundas das ciências da natureza estão por demais separados das experiências do cotidiano para que possam ser apresentados de modo a diferenciar autodescrições estranhas e a incluí-las na ampla frente do mundo da vida.

meio de participação em procedimentos”<sup>14</sup>. Assim, “a legitimação pelo procedimento pode ser compreendida como um desempenho do sistema, dependente de estruturas cheias de pressupostos, e não como efeito de uma ou algumas causas apuráveis”. Entende o autor que “procedimentos legalmente organizados podem contribuir ou mesmo levar à legitimação de opções obrigatórias do ponto de vista jurídico”. Luhmann esclarece a diferença entre *procedimento* e *legitimação*: “procedimento deve ser entendido como um sistema social de forma específica, portanto, como uma solidariedade de sentido da ação fática” e; “legitimação deve ser entendida como a tomada de decisões obrigatórias dentro da própria estrutura das decisões”.

O enfoque da legitimidade (ou da legitimação) de Luhmann (1980; 1985) toma por base um marco referencial estruturado em três ideias básicas: a concepção clássica do procedimento legal; o conceito de legitimidade e; o pressuposto do procedimento como sistema social. Valendo-se dessa construção analítica, ele examina, pela importância especial que possuem na ordem político-social, o procedimento da eleição política, o procedimento parlamentar da legislação e o procedimento judicial, a fim de demonstrar o sentido e o alcance da sua teoria da *legitimação pelo procedimento*.

Os procedimentos juridicamente organizados constituem os atributos mais proeminentes do sistema político das sociedades modernas. Com essa assertiva, Luhmann (1980, p. 18 e 27) destaca a importância de se procurar esboçar a configuração de uma teoria geral, ou clássica, do procedimento, ou mesmo, uma doutrina unitária do procedimento. Alerta, desde logo, que não se trata de um esforço para a concepção do procedimento no sentido do Direito Processual, mas sim de um sistema sociológico de procedimentos. Nessa medida, acrescenta o autor, o propósito é trazer para o centro dessa teoria do procedimento a questão da legitimação e não apenas o problema da verdade ou da correção. O procedimento juridicamente organizado teria, então, o objetivo de tornar intersubjetivamente transmissível a redução de complexidade, seja com a ajuda da verdade, seja mediante a criação do poder legítimo das decisões. Por fim, esse processo legalmente organizado deveria “assegurar uma esfera de comunicação mais livre e mais independente contra as influências da sociedade, vantagens do *status* ou harmonia de papéis”.

Luhmann (1985, p. 61) acredita que o conceito de legitimidade tem raízes medievais e possuía, àquela época, originalmente, dimensão jurídica, pois,

---

<sup>14</sup> Essa referência à *interdependência dos diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma sociedade* tem congruência com a definição de perspectiva interdisciplinar para a legitimidade do gasto público defendida no presente trabalho (ver capítulo seis).

referia-se à “dominação inata” e era utilizado como instrumento de “defesa contra a usurpação e a tirania ilegais”. Essa concepção, segundo o autor, esvaziou-se no século XIX com a perda de prestígio do direito natural e na questão crítica da legitimação da nova dominação, assim como na construção jurídica da transição ilegítima do poder, o que deixou evidente a dificuldade de resolver a questão da legitimidade tão-somente sob a ótica do Direito. Neste ponto, em que há a percepção do enfraquecimento da autoridade do direito natural, o que se nota, a rigor, é a perda dos fundamentos metafísicos da legitimidade, graças à emergência de outros mecanismos capazes de levar à justificação e à validade do direito, de normas, de decisões ou de determinados valores.

No tempo presente, o conceito de legitimidade “significa a convicção, realmente divulgada, da legitimidade do direito, da obrigatoriedade de determinadas normas ou decisões, ou do valor dos princípios que as justificam”. Tal conceito conduz Luhmann (1980, p. 29) à seguinte indagação: como é possível divulgar a convicção real da legalidade ou da força compulsiva desta decisão quando só alguns é que decidem? Ele responde afirmando que “nenhum sistema político se pode apoiar apenas sobre uma força física de coação, mas antes deve alcançar um consenso maior para permitir um domínio duradouro”. Embora esteja certo de que o consenso e a coação devam existir em qualquer forma de relação associativa, ressalta, contudo, que isso “tem pouca importância para os processos efetivos que produzem o fenômeno espantoso e surpreendente da aceitação geral das decisões do governo e as garantem”. Reafirma que a soma do consenso e da coação, enquanto “recursos escassos do sistema político”, não é suficiente e capaz de explicar a “institucionalização da legitimidade”.

Define Luhmann (1980, p. 30) a legitimidade como “uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância”. Todavia, questiona se “na base dessa disposição para aceitar existe uma causa psicológica relativamente simples” ou, então, se “essa disposição é o resultado de um elevado número de mecanismos sociais que identificam conjunturas muito heterogêneas de motivos”. Deixa em aberto, nessa conceituação e dúvidas levantadas, o caminho para introduzir a sua ideia de procedimento como instrumento idôneo para a legitimação<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> O que mais se aproxima da legitimação pelo procedimento, segundo Luhmann (1980, p. 30), é o conceito da legitimidade racional-legal de Weber (2004), tipo ideal baseado em crença na legalidade das ordens estabelecidas, conforme dito em outra seção deste trabalho, ainda que Weber não especifique o suficiente a forma como esta legitimação da legalidade seja possível do ponto de vista sociológico.

Na medida em que cresce a complexidade da sociedade no decurso do progresso civilizacional, aumentam os problemas carecendo de solução e, portanto, têm de se ultrapassar as formas antigas de acordo espontâneo e confirmação do que é exato. Essas formas são substituídas por mecanismos de criação e estabilização de símbolos, mecanismos estes indiretos e mais generalizados [...], por conseguinte, têm que se procurar qualitativamente outras formas de legitimação de decisões. Devido a elevada complexidade e variabilidade do sistema social da comunidade, a legitimação do poder político já não pode ceder a uma moral apresentada de forma natural, antes tem de ser aprofundada no próprio sistema político. É, portanto, legítimo um poder que aceita ou até institui o seu próprio processo de legitimação [... capaz de] assegurar que decisões obrigatórias sejam consideradas como premissas do comportamento, sem que se possa especificar com antecedência quais as decisões concretas serão tomadas. A legitimação pelo procedimento e pela igualdade das probabilidades de obter decisões satisfatórias substitui antigos fundamentos jusnaturalistas ou os métodos variáveis de estabelecimento do consenso. Os procedimentos encontram como que um reconhecimento generalizado, que é independente do valor do mérito de satisfazer a decisão isolada, e este reconhecimento arrasta consigo a aceitação e consideração de decisões obrigatórias (LUHMANN, 1980, 31-32; 1985).

O argumento de Luhmann (1980, p. 31-32; 1985) a favor da legitimação pelo procedimento, consoante exposto nesse trecho de sua teoria, expressa a opção radical dele pelo processo de legitimação levando em consideração apenas a dimensão formal das decisões objeto de aceitação e aprovação, como válida, pela comunidade. Não faz alusão à existência de uma eventual dimensão material como elemento integrante do processo de deliberação política. Esse aspecto fica claro quando menciona que a legitimação do poder político não pode operar-se tomando por base “antigos fundamentos jusnaturalistas”, ou mesmo, “uma moral apresentada de forma natural”<sup>16</sup>. É possível inferir daí que o autor, ao rejeitar os fundamentos jusnaturalistas (metafísicos), quer afirmar sua compreensão de que a legitimidade do poder político é carecedora de uma outra justificativa a ser obtida mediante o debate e, para isso, há necessidade de um procedimento que o viabilize. Por enquanto, pode-se dizer provisoriamente que a grandeza procedimental da legitimação, como sugere Luhmann, tem peso considerável na análise desse assunto. Essa discussão, no entanto, será aprofundada mais adiante.

A inserção de novas particularidades à configuração do processo de legitimação confere amplitude maior à sua definição. É o que se percebe quando Luhmann (1980, p. 35) analisa o papel das expectativas da sociedade ante as

---

<sup>16</sup> Moreira Neto (1992, p. 28) critica veementemente essa posição doutrinária de Luhmann. Aquele autor afirma que é “inaceitável a redução da democracia a processo, e a legitimidade, a legitimação, ignorando, simultaneamente, a carga de idealidade e a de realidade histórico-cultural da legitimidade”.

decisões emanadas do sistema político. Nessa direção, entende que a legitimação de decisões está relacionada ao “problema geral de ‘como alterar as perspectivas’” e da questão de como o subsistema político-administrativo da sociedade pode reestruturar as expectativas de seus integrantes mediante decisões tomadas.

Assim, observa o autor, a efetividade dessa pretensa atividade deliberativa, tendente a alterar expectativas da sociedade, está sujeita à obtenção da integração de novas expectativas noutros subsistemas sociais estabelecidos. Assim, a legitimação pelo procedimento não deve ser compreendida como uma justificação pelo Direito Processual, mesmo que a formalização dos processos legais seja resultado de um regulamento jurídico. Deve, antes, tal legitimação consistir em uma transformação estrutural da expectativa, por meio de processo efetivo de comunicação, que transcorrerá de acordo com os regulamentos jurídicos<sup>17</sup>. Luhmann (1980, p. 35) aduz que, apesar de não existir um conceito sociológico de procedimento que exprima empiricamente essa construção, a legitimação pelo procedimento consubstancia-se em “acontecimento real” e não em “uma relação mental normativa”. Nessa linha, Luhmann (1985, p. 64) sintetiza seu pensamento dizendo que “legítimas são as decisões nas quais é possível supor que qualquer terceiro espere normativamente que os atingidos se ajustem cognitivamente às expectativas normativas por aqueles que decidem”.

Luhmann (1980, p. 38-39) compreende o procedimento “como sistema social de ação” e, ao mesmo tempo, afasta a ideia de considerá-lo mero rito (ou a sequência fixa de ações determinadas), no qual “uma única ação estaria certa em cada caso e as ações estariam de tal forma encadeadas que, excluindo a possibilidade de escolha, uma dependeria da outra”. E esclarece seu argumento como segue:

em contraste com o decurso inevitável do ritual, é característico para o processo legal que a incerteza do resultado e suas consequências e a sinceridade das alternativas de comportamento no contexto da atuação e da sua estrutura de motivações, entrem em consideração e sejam aí elaboradas. Mas não são a forma concreta já definida, ou o gesto, ou a palavra exata, que impelem o procedimento para adiante, mas sim as decisões seletivas dos participantes, que eliminam as alternativas, reduzem a complexidade, absorvem a incerteza ou transformam a complexidade indeterminada de todas as probabilidades numa problemática determinável e compreensível e [...] os participantes reagem com uma escolha de comportamento, não por ação de alavancas pré-estabelecidas (sic), mas antes pela informação sobre as capacidades de seleção dos outros [...] assim, o procedimento decorre como uma história da decisão, em que cada

---

<sup>17</sup> Parece haver aí vínculos entre o processual e o substancial, ainda que Luhmann não o diga expressamente. O processo efetivo de comunicação, realizado por meio de regras bem definidas (procedimentos), possibilita discussões racionalmente bem conduzidas e refletidas, que terminam por produzir decisões materialmente fundamentadas e dignas de aceitação geral.

decisão parcial dum só participante se torna um fato, para que estabeleça premissas de decisão para os outros participantes e assim estruture a situação geral, que não aciona mecanicamente. Os procedimentos são, de fato, sistemas sociais que desempenham uma função específica, designadamente a de aprofundar uma única decisão obrigatória e que, por esse motivo, são de antemão limitados na sua duração (LUHMANN, 1980, p. 38-39).

O raciocínio de Luhmann, expresso nesse excerto, sugere reforçar sua compreensão de que, na formação da vontade coletiva, os mecanismos formais do processo decisório têm papel preponderante. Porquanto não haja menção a algum princípio ou valor, em particular, capaz de referenciar a deliberação, o processo comunicacional da decisão instaurado é a diretriz que serve de fio condutor nessa direção. A decisão que emergir do procedimento será fruto da seleção e ponderação das ideias que são postas em discussão pelos participantes, tudo feito de forma racional e refletida.

Dois outros tópicos são ainda relevantes para a compreensão da proposta teórica da legitimidade de Luhmann. Trata-se da função da democracia e da opinião pública no conjunto da sua abordagem acerca do processo de legitimação. É de Esteves (2005, p. 281-320) a fonte dessa reflexão.

Para esse intérprete, é percebido certo silêncio de Luhmann, em sua concepção da *legitimidade pelo procedimento*, quanto à democracia e à opinião pública. Esteves (2005, p. 316) entende que não é a legitimidade pelo procedimento que constitui o fundamento para a democracia (notadamente, para a forma de poder, o democrático, que lhe está associado), mas é a democracia que serve de legitimação, na medida em que fornece o normativo geral dos diversos processos jurídicos, visto aqui “como uma estrutura geral de decisão, ainda muito vaga, mas essencial, sobre a qual se irão desenvolver os procedimentos propriamente ditos”.

Por sua vez, a opinião pública para Luhmann, avalia Esteves (2005, p. 316), tem significado puramente funcional: “consiste num mecanismo de seleção temática. Dentro do universo à partida potencialmente ilimitado de assuntos passíveis de uma qualquer tomada de decisão, a opinião pública vai operar uma redução desta complexidade”. Assim, a opinião pública teria a função “de concretizar a seleção de um núcleo limitado de temas, com base no qual o sistema político pode adquirir a sua capacidade efetiva de intervenção”. Embora reconheça oportuna as reflexões de Esteves, observa-se que o seu reducionismo não corresponde exatamente à função que tem o procedimento no pensamento de Luhmann, a par de tudo quanto visto acima.

Ao apresentar a *Legitimação pelo procedimento* de Luhmann, para o público brasileiro, Ferraz Jr. (1980, p. 5, grifos do autor) fez a seguinte conclusão da obra: “para Luhmann, sendo a função de uma decisão absorver e reduzir insegurança, basta que se contorne a incerteza de *qual* decisão ocorrerá pela certeza de que *uma* decisão ocorrerá, para legitimá-la”. E prossegue, de maneira inusitada, sugerindo que Luhmann, em certo sentido, concebe a “legitimidade como 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. O direito se legitima na medida em que os seus procedimentos garantem esta ilusão”. Nessa exegese do pensamento de Luhmann, realizada por Ferraz Jr., percebe-se que o comentador reforça o juízo de que a legitimidade está inteiramente alicerçada na **forma** como a decisão será tomada e não na **substância** desta decisão. Cuida-se de legitimação mesmo, enquanto processo. Em certa medida, a crítica que faz Ferraz Jr. da obra de Luhmann não se afigura condizente com a profundidade analítica proposta pelo autor alemão, que traz um contributo diferenciado (conforme demonstrado antes) para a compreensão do sentido e alcance de um mecanismo social imprescindível nas discussões e deliberações públicas: o procedimento.

## 5. JÜRGEN HABERMAS (1929-)

O estudo da legitimidade em Habermas (1980; 2003; 2012a; 2012b; 2014a; 2014b; 2015; 2016a; 2016b) está situado basicamente em dois momentos de seu percurso intelectual. Primeiramente, em sua fase mais voltada para o marxismo, o problema de legitimação no Estado moderno é examinado como categoria que emerge das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Após estabelecer sua conceituação, o autor analisa os princípios de legitimidade na modernidade e como a temática moderna da legitimação surge das estruturas do Estado burguês e de que maneira se desloca nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Depois, ao questionar sobre como ocorre a formação democrática da opinião e da vontade em sociedades complexas, Habermas situa a discussão da legitimidade na tessitura da sua teoria de democracia deliberativa.

Jürgen Habermas nasceu em 18 de junho de 1929, em Düsseldorf, Alemanha. Doutorou-se em Filosofia e Sociologia. Segundo seus comentadores, é tão filósofo quanto sociólogo, porquanto seu itinerário acadêmico está ligado a três realidades: o Instituto de pesquisas de Ciências Sociais, a teoria crítica e a escola de Frankfurt (DUPEYRIX, 2012).

Trata-se o *Instituto de pesquisas de Ciências Sociais* de um estabelecimento de pesquisa fundado em Frankfurt, Alemanha, em 1923, com fundos privados, que tinha como vocação desenvolver um marxismo científico, preservando uma relativa independência em relação à Universidade de Frankfurt. Foi lá que Habermas estudou Sociologia e, de 1956 a 1959, trabalhou como assistente de Theodor W. Adorno (1903-1969), importante nome da Escola de Frankfurt.

A *Teoria Crítica* representa uma nova forma de ciência filosófica, capaz de pensar o tempo presente de maneira crítica e autorreflexiva. O projeto científico apoia-se na interdisciplinaridade (filosofia, sociologia, economia, psicanálise, história, direito etc.), na vontade de unir pesquisas empíricas e reflexões teóricas e deve servir a um objetivo crítico da sociedade (na veia do marxismo). Fala-se também em *filosofia social* para designar essa forma de pensar filosofia. De toda a obra de Habermas, pode-se notar forte presença dos elementos que identificam essa corrente teórica.

A *Escola de Frankfurt* é um termo genérico para designar a constelação de pesquisadores que, de agora a mais de oitenta anos atrás, tem estado associada às atividades conduzidas no Instituto de pesquisas de Ciências Sociais e em torno dele. Habermas é considerado a segunda geração dessa escola de pensamento.

Afinal, quem é Habermas? Dupeyrrix (2012), a propósito dessa pergunta, e baseado em entrevistas concedidas pelo autor, revela que ele mesmo se considerava um marxista até fins de 1970. Após esse período, com o passar dos anos, as referências a Karl Marx (1818-1883) tornaram-se mais raras. A sua fonte de inspiração concentrou-se a partir daí nos autores americanos denominados *pragmatistas* (Peirce, Mead, Dewey, Putnam, Brandon). Em uma entrevista de 2002, Habermas declara (*apud* DUPEYRIX, 2012, p. 101):

Colocando-me diante do pragmatismo kantiano de Peirce ou diante do hegelianismo naturalizado de Mead ou de Dewey, percebi minha própria tradição sob outra luz, e sob uma luz fortemente contemporânea. Essa discussão me permitiu ver como era possível reunir Kant e Darwin, ou desenvolver a filosofia da linguagem de Humboldt para daí extrair uma teoria do agir comunicativo.

Patrick Savidan diz que Habermas escreveu aproximadamente quarenta livros, em que está abrangida a maioria das áreas da filosofia (epistemologia, filosofia da história, filosofia da linguagem, filosofia moral e política, teoria social, psicologia etc.). Em cada um desses campos, nos quais ele introduziu importantes inovações, o autor defende notadamente a mudança de paradigma, sendo este considerado sempre o princípio de todos os seus trabalhos (*apud* HABERMAS, 2016a).

Para Dupeyrix (2012, p. 14 e 15), a matéria da obra de Habermas – que é rica e variada – contempla, pois, cinco grandes eixos de interpretação, problemáticas ou polos de atuação, quais sejam: o homem, a história, a sociedade, a cidadania e o pluralismo. O eixo da cidadania constitui o principal e no qual ele reúne o essencial de suas preocupações filosóficas que é a democracia deliberativa: “o motivo central ou fio condutor de toda essa obra é incontestavelmente o problema da democracia [...] o motivo democrático torna-se muito explícito a partir da década de 1990, na qual Habermas escreve trabalhos de filosofia política”.

A análise inicial acerca do tema da legitimação foi desenvolvida por Habermas em duas de suas obras: *A crise de legitimação no capitalismo tardio* (originalmente publicação alemã de 1973 com o título *Legitimationsprobleme im spaetkapitalismus*) e o volume *Para a reconstrução do materialismo histórico* (no original *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, de 1976), especialmente em um capítulo específico, denominado *problemas de legitimação no Estado moderno* (que é a versão escrita de uma conferência apresentada em outubro de 1975). Essa especificação da legitimidade de Habermas (1980; 2016b) faz parte do período da sua trajetória intelectual em que ele se considerava ainda marxista. Apesar disso, há boas razões para se aceitar a atualidade dessa abordagem (Estado capitalista contemporâneo), como logo se verá.

Habermas (2016b, p. 381) considera que “apenas as ordens políticas podem ter ou perder legitimidade”, isto é, somente as ordens políticas estão sob o domínio de aplicação do conceito de legitimidade:

Legitimidade significa que a pretensão vinculada à ordem política é reconhecida como correta e justa, contendo bons argumentos a seu favor; uma ordem política merece reconhecimento. *Legitimidade significa que uma ordem política é digna de reconhecimento.* Ressalte-se com esta definição que a legitimidade é uma pretensão de validade contestável, de cujo reconhecimento (no mínimo) factual (também) depende a estabilidade da ordem de dominação. Tanto histórica quanto analiticamente o conceito encontra aplicação, sobretudo, nas situações em que a legitimidade de uma ordem é discutível, em que, como se diz, surgem problemas de legitimação. Trata-se de um *processo*. No Estado constitucional moderno (com a institucionalização de uma oposição), processos desse tipo foram desdramatizados, isto é, suavizados e normalizados. Por isso, é realista falar hoje de legitimação como um problema duradouro (HABERMAS, 2016b, p. 380).

Nota-se, nesse conceito, que Habermas utiliza os termos *legitimidade* e *legitimação* para designar aparentemente a mesma categoria. No entanto, é preciso desde logo perceber as distinções implícitas entre eles. Embora o autor

não tenha tido a preocupação de demarcar o sentido e o alcance das duas expressões, elas denotam dimensões diferentes desse fenômeno. A legitimidade reflete o seu aspecto estático (caracteriza-se com um estado de coisas). A legitimação, por sua vez, representa a parte dinâmica do conceito: cuida-se de um processo. O processo de legitimação tem a pretensão de alcançar uma ordem política legítima.

O Estado, na doutrina de Weber, tem a monopolização do poder legítimo e a administração centralizada e racional, circunscrito a um determinado território, como elementos que o diferenciam de outras associações, especialmente quando essa caracterização é colocada na perspectiva de uma sociedade capitalista. Para Habermas (2016b, p. 396-398), o Estado pode também ser compreendido, em seu aspecto interno, como a resultante de dois sistemas: o econômico e o governamental.

O primeiro decorre da diferenciação de um sistema econômico que regula o processo de produção sobre o mercado, de maneira descentralizada e apolítica. Nesse sistema, o próprio Estado não produz economicamente, exceto em caráter subsidiário. No segundo, seria o organizador das condições com base nas quais os habitantes se incumbem do processo de produção na qualidade de pessoas privadas agindo mediante estratégias. O Estado, nessa posição, desenvolve e ao mesmo tempo garante o direito privado, a política monetária, as infraestruturas necessárias e, em geral, os mecanismos estabilizadores do processo econômico, que é simultaneamente despolidizado e liberto de normas éticas e das orientações baseadas no valor de uso, consoante o autor. Em outros termos, o Estado moderno conduz suas políticas de ordenação visando a integração social não mediante valores e normas, mas por uma integração sistêmica baseada nas relações de troca.

Alicerçado nessa configuração do Estado, que revela as relações funcionais entre as atividades estatais e a economia capitalista, Habermas (1980; 2016b) demarca a sua concepção de legitimidade e de legitimação da ordem política. Nesse escopo, ele especifica os problemas de legitimação que surgem com o advento do Estado moderno e os seus deslocamentos nas sociedades capitalistas desenvolvidas, assim como os fatores que levam às deslegitimações.

A legitimidade do poder estatal pode ser avaliada, segundo Habermas (2016b, p. 382). E isso é possível porque “o Estado assume a garantia de *evitar* a desintegração social por meio de decisões vinculantes, ligando ao exercício do poder estatal a pretensão de conservar a sociedade em sua identidade, determinada de maneira normativa”.

Habermas (2016b, p. 406) argumenta que os três grandes centros de competências, mediante os quais se pode avaliar a capacidade de legitimação de um governo, consistem em uma *política conjuntural de proteção do crescimento*, uma *influenciação da estrutura da produção orientada para a necessidade coletiva* e a *correção do padrão de desigualdade social*. Entretanto, o problema que decorre daí não está necessariamente na circunstância de o Estado ter que assumir tais competências (a ele atribuídas) por meio de políticas públicas. A questão mesma está – e esse conflito pode ser uma fonte de problemas de legitimação – “antes no fato de que o Estado deve desempenhar todas aquelas competências sem lesar as condições funcionais de uma economia capitalista”, quer dizer, sem macular a relação complementar que exclui o Estado do sistema econômico e o faz dependente de sua dinâmica, ao mesmo tempo<sup>18</sup>. Esse dilema constitui uma verdadeira preocupação do autor:

conforme o processo econômico capitalista penetra cada vez mais em outros domínios da vida e os submete a seu princípio de socialização, consolida-se o caráter sistêmico da sociedade. A interdependência dos estados nestes domínios outrora privados aumenta a suscetibilidade a distúrbios, conferindo também a tais distúrbios uma dimensão politicamente relevante. É por isso que os efeitos colaterais disfuncionais do processo econômico se deixam segmentar cada vez menos entre si e cada vez menos podem ser neutralizados perante o Estado. Desse modo, cresce uma *responsabilidade geral do Estado pelas deficiências* e a suposição de uma competência estatal para a reparação de tais deficiências, as quais colocam o Estado diante de um *dilema*. De um lado, as definições e os critérios de êxito no tratamento dessas deficiências passam para o domínio dos objetivos políticos carentes de legitimação; do outro, o Estado não pode recorrer diretamente ao poder legítimo como de costume para impor decisões vinculantes, mas apenas para manipular, apesar de tudo, as decisões de outros que não podem ser violadas em sua autonomia privada. O controle indireto é a resposta a este *dilema*<sup>19</sup> e os limites da eficácia do controle indireto sinalizam um *dilema persistente* (2016b, p. 408, grifo do autor).

---

<sup>18</sup> Offe e Ronge (1984, p. 123;124) oferecem os fundamentos da tese de Habermas quanto a essa dependência: “o Poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do *sistema tributário*, do volume da acumulação privada. Cada detentor de posições de poder num Estado capitalista seria efetivamente por completo despojado do seu poder se um certo volume de acumulação e os ingressos daí decorrentes para o orçamento estatal – de acordo com o nível da quota tributária, variável dentro de certos limites – não lhe permitisse manifestar o seu poder também com meios materiais”.

<sup>19</sup> À guisa de exemplo, o artigo 174 da Constituição Federal reflete, no caso brasileiro, esse raciocínio de Habermas: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, *incentivo* e planejamento, sendo este determinante para o setor público e *indicativo* para o setor privado” (BRASIL, 2018a, p. 159, grifo nosso).

A exegese que se descortina dos argumentos de Habermas é que, em um país de regime democrático e de economia capitalista, a legitimação do poder estatal passa necessariamente pela consecução eficaz de programas governamentais, utilizando-se basicamente de instrumentos fiscais direcionados para o ajustamento na alocação dos recursos e oportunidades, a distribuição da renda e da riqueza e a garantia da estabilidade econômica, exatamente na linha teórica delineada por Musgrave (1974, p. 25), ao propor os objetivos gerais da política orçamentária, como já visto anteriormente.

Apesar da manifesta relevância e preponderância de programas dessa magnitude levados a cabo em sociedades capitalistas, a pretensão de legitimidade apresenta suas próprias vicissitudes. É o que observa Habermas (2016b, p. 460) ao ressaltar que a crença na legitimidade é posta em dúvida quando as justificações perdem sua plausibilidade entre os integrantes da sociedade. O esgotamento da legitimidade traduz escassez das possibilidades de justificações disponíveis. Essa perda de plausibilidade, isto é, a obtenção de consenso sem coerção, pode ser compensada pela coerção (o que não é desejável) ou pela eventual mudança na estratégia no processo de legitimação.

Por outro lado, também é realçado por Habermas (2016b, p. 411) que o fenômeno da deslegitimação atinge o patamar de inevitável à medida que o Estado, sob determinadas condições restritivas<sup>20</sup>, “não consegue manter, nos limites, os efeitos colaterais disfuncionais do processo econômico capitalista que ainda são aceitos por um público de eleitores; e também não consegue reduzir os próprios limiares de aceitabilidade”. A intensa *luta por distribuição* constitui o sintoma que demarca o processo de deslegitimação, pontua o autor, pois, nesse momento: “quer-se dinheiro, tempo livre e segurança”.

A possibilidade de ocorrência de um quadro tão adverso assim, estimula Habermas (2016b, p. 406 e 408) a recomendar a necessidade de o Estado manter os efeitos colaterais disfuncionais da economia capitalista em limites aceitáveis, prestando auxílio de legitimação a uma ordem social que almeja legitimidade, de modo a neutralizar a principal dificuldade de legitimação do Estado, que reside

---

<sup>20</sup> Habermas (2016b, p. 409;410) indica uma série de condições restritivas sob as quais hoje o Estado tem de empreender suas tarefas eficazes quanto à legitimação: nas fases conjunturais de recessão; em decorrência de a internacionalização do capital e do trabalho reduzir externamente a margem de ação do Estado nacional (as conseqüências da interdependência das economias nacionais entre si não podem ser neutralizadas, por exemplo, em decorrência da influência de empresas multinacionais); problemas de identidade nacional (desproporção entre mecanismos globais de integração sistêmica e a integração social local do Estado); em face de as condições socioestruturais não serem favoráveis a um planejamento da ideologia.

em ter as operações do mercado com o melhor nível de satisfação possível. Nessa linha de raciocínio, a sugestão é que “as ameaças à legitimação podem ser evitadas somente se o Estado puder se apresentar de modo crível como Estado de bem-estar social<sup>21</sup>, capaz de deter os efeitos colaterais disfuncionais do processo econômico, tornando-os inofensivos para os indivíduos”.

<sup>21</sup> Esse Estado de bem-estar social se concretiza mediante a implementação de “um sistema (1) de proteção social que deve amenizar os riscos básicos vinculados às posições mais fracas do mercado e (2) de proteção às condições de vida que deve funcionar, sobretudo, mediante o acesso igualitário à formação escolar formal. O preenchimento deste programa típico do Estado de bem-estar social – que nas democracias de massa expõe uma condição necessária de legitimidade – pressupõe, no entanto, um sistema econômico relativamente estável. Desse modo, o Estado assume de maneira programática uma ‘garantia contra quedas’ para o funcionamento do processo econômico” (HABERMAS, 2016b, p. 405;406). Um outro caminho reconstrói o conceito do Estado do bem-estar social (*welfare state*), na avaliação de Esping-Andersen (1991, p. 101). Neste, é incorporada a ideia de T. H. Marshall (1893-1981) de que “a cidadania social constitui a ideia fundamental de um *welfare state*”. O autor indica a existência de três regimes de *welfare state*: (1) o *welfare state liberal*, no qual predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Os exemplos arquetípicos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália; (2) o *welfare state socialista* cujo legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe pós-industrial. Neste *welfare state* conservador e fortemente corporativista, a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. Agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália e; (3) o *welfare state socialdemocrata*, que constitui um modelo resultante da fusão peculiar de liberalismo e socialismo e “onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias”. A consequência é um *welfare state* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos. Assume, dessa forma, “uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez das prendas domésticas”. Nesse terceiro tipo (*socialdemocrata*), que “em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, é buscado um *welfare state* que promova a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte”. E a característica marcante do regime é a fusão entre serviço social e trabalho e a melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108-111). Por fim, de acordo com o *The Handbook of Social Policy* (MIDGLEY, 2009, p. 6), duas definições abrangentes de bem-estar social foram identificadas ao longo do século XX: a primeira propõe que se trata de “uma condição ou estado do bem-estar humano que existe quando as necessidades das pessoas são satisfeitas, os problemas são administrados e as oportunidades [para que as pessoas satisfaçam seus objetivos de vida] são maximizadas”; a segunda configura o *welfare state* como um “conjunto de serviços providos por caridades

A questão da legitimação também foi examinada como um *tipo procedimental*, ou melhor, como um tipo procedimental de legitimação. Para a consecução dessa análise, Habermas (2016b, p. 388) fez a separação entre *razões legitimadoras* e a *institucionalização da dominação*. Após caracterizar os *níveis de justificação*<sup>22</sup> ao longo dos diversos estágios da civilização, ele alcança a era moderna, no qual, “em questões de justificação de normas e ações, em vez de princípios substantivos como natureza e Deus, entra o princípio formal da razão”. Neste caso, são as próprias condições formais de justificação que conservam força legitimadora, uma vez que as razões últimas não podem mais ser teoricamente plausíveis e as justificações não se fundam mais apenas em argumentos. Nesse sentido,

os próprios *procedimentos e pressupostos de justificação* são, de agora em diante, as *razões legitimadoras* sobre as quais se funda a validade das legitimações. A ideia de um acordo levado a cabo por todos, mais precisamente, por sujeitos considerados livres e iguais, determina o tipo procedimental de legitimidade da modernidade<sup>23</sup> [...] somente os procedimentos e os pressupostos do acordo desfrutam de validade incondicional; acordos livres são considerados racionais, a saber, válidos como expressão de um interesse universal, se pudessem ser levados a cabo sob condições ideais, as quais unicamente criam legitimidade [...] hoje, possuem força legitimadora unicamente regras e pressupostos da comunicação que permitem distinguir uma concordância ou um acordo obtido entre livres e iguais de um consenso contingente ou forçado” (2016b, p. 390;394;395, grifo nosso).

É possível perceber, valendo-se desse último enfoque conferido ao tema, a abertura para uma dimensão inovadora no âmbito do problema da legitimação. Habermas indica claramente a mudança de padrão para o fundamento da legitimidade na esfera da ordem política, diferente daquele desenvolvido até então e que tinha como mote as relações funcionais entre atividades estatais e economia

---

e agências de serviços sociais do governo para os pobres, necessitados e vulneráveis” (*apud* KERSTENETZKY, 2012, p. 21). O tema *Estado do Bem-Estar Social* tem relação com a argumentação levada a efeito no capítulo seis, em razão da sua pertinência com o artigo 3º da Constituição Federal do Brasil, que estabelece os objetivos fundamentais do País, tendo sido ali definido, em alguma medida, o papel do Estado brasileiro.

<sup>22</sup> Quando Habermas (2016b, p. 390;391) fala de *níveis de justificação*, refere-se “às condições formais de aceitabilidade de razões que emprestam eficácia às legitimações, ou seja, sua força para produzir *consenso* e formar a motivação. Esses níveis podem ser classificados de maneira hierárquica. As legitimações de um estágio superado, não importando como se parecem em termos de conteúdo, são desvalorizadas com a passagem para o próximo nível superior: não é esta ou aquela razão, mas o tipo de razões que, neste caso, não convence mais”.

<sup>23</sup> O *tipo procedimental de legitimidade* foi evidenciado pela primeira vez por Jean-Jacques Rousseau, segundo Habermas. Para ele, o contrato social sintetiza as condições sob as quais são consideradas legítimas apenas aquelas regulações que expressam o interesse comum, ou melhor, a vontade geral (HABERMAS, 2016b, p. 392).

capitalista. Identifica, agora, em um rito procedimental formal, o possível instrumento racional para a validade de decisões e incorpora em sua abordagem novos elementos tais como *regras e pressupostos de comunicação, acordo entre livres e iguais* e o *consenso*. O aprofundamento e a consolidação dessa nova perspectiva conceitual estão presentes em sua teoria da democracia deliberativa.

Do conjunto de sua obra nessa fase, destacam os seguintes livros, por estarem relacionados com a compreensão da teoria da democracia deliberativa. São eles: (1) *Mudança estrutural da esfera pública* (1961[1ª edição]-1990[revisitação da obra por meio de um novo Prefácio]), onde está o conceito inicial de esfera pública política; (2) *Teoria do Agir Comunicativo* (1981), que estabelece a **teoria do agir comunicativo** e redimensiona o conceito de mundo da vida; (3) *Ética da discussão* (1991), onde estão formulados os dois princípios da ética da discussão, que constituem as bases para o delineamento da teoria da política deliberativa e; (4) *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (1992, Volumes I e II), que desenvolve a concepção teórica do conceito normativo de democracia deliberativa, mediante a redefinição dos conceitos de mundo da vida<sup>24</sup>, sociedade civil<sup>25</sup> e esfera pública política<sup>26</sup>. Neste último livro, está a síntese da obra de Habermas e onde se articula a fórmula da **democracia deliberativa**.

---

<sup>24</sup> O *mundo da vida*, enquanto horizonte no qual os que agem comunicativamente se encontram desde sempre, constitui um conceito complementar ao do agir comunicativo. E propõe que a sociedade seja concebida, ao mesmo tempo, como mundo da vida e como sistema (HABERMAS, 2012a, p. 218-220). Husserl (2012), que desenvolveu originalmente o conceito, explicita que o *mundo da vida* é, para nós, que nele vivemos despertos, existindo sempre já de antemão, o 'solo' para toda a práxis, tanto teórica quanto extrateórica. E prossegue, afirmando que, para nós, que somos despertos, sujeitos continuamente e de algum modo praticamente interessados, o mundo é pré-dado como horizonte, não como uma vez, ocasionalmente, mas sempre e necessariamente como campo universal de toda a práxis efetiva e possível.

<sup>25</sup> A *sociedade civil* compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. Esses designs discursivos refletem, em suas formas de organização, abertas e igualitárias, certas características que compõem o tipo de comunicação em torno da qual se cristalizam, conferindo-lhe continuidade e duração. O núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida (HABERMAS, 2003, Vol. II, p. 99).

<sup>26</sup> *Esfera ou espaço público* é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A *esfera pública* não pode ser entendida com uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma

Essas obras abrigam, portanto, as quatro grandes teorias desenvolvidas por Habermas: (1) mudança estrutural da esfera pública; (2) teoria do agir comunicativo; (3) a ética da discussão e; (4) teoria da democracia fundada na sociedade civil deliberativa.

Para que a teoria da democracia fundada na sociedade civil deliberativa seja mais bem apreendida no desenvolvimento da presente seção, considera-se pertinente apresentar, em breve síntese, o escopo da teoria do agir comunicativo e da ética da discussão.

A ideia central da *teoria do agir comunicativo* é a seguinte: “é possível atribuir as patologias da Modernidade, sem nenhuma exceção, à invasão da racionalidade econômica e burocrática nas esferas do mundo da vida, às quais essas formas de racionalidade não são adequadas, por isso, levam a perdas de liberdade e de sentido”. O Agir Comunicativo é concebido por Habermas de modo a abrir as oportunidades para um entendimento em sentido abrangente, não restritivo. Habermas desenvolve a teoria do agir comunicativo mediante procedimento comum no discurso filosófico do desenvolvimento de conceitos, no qual se aumenta gradativamente o potencial e a força de explicação desse conceito (REESE-SCHÄFER, 2012, p. 46).

Para Habermas (2012a, p. 163-195), os conceitos de ação (ou de agir social) empregados em teorias sociais são quatro: (1) agir com relação a fins; (2) agir regulado por normas; (3) agir dramático; e; (4) *agir comunicativo*. A seguir, como são definidos esses conceitos, segundo o autor:

O agir com relação a fins (estratégico) está no centro da teoria filosófica da ação. O ator realiza um propósito ou ocasiona o início de um estado almejado, à medida que escolhe em dada situação meios auspiciosos, para então empregá-los de modo adequado. *O conceito central é o de decisão entre diversas alternativas, voltada à realização de um propósito, derivada de máximas e apoiada em uma interpretação da situação.*

---

organização etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. *A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.* Do mesmo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 2003, Vol. II, p. 92).

O agir regulado por normas diz respeito a membros de um grupo social que orientam seu agir segundo valores em comum. As normas expressam o comum acordo subsistente em um grupo social. Todos os membros de um grupo em que vale determinada norma podem esperar uns dos outros que cada um execute ou omita as ações preceituadas de acordo com determinadas situações. *O conceito central de cumprimento da norma significa a satisfação de uma expectativa de comportamento generalizado.* Esse modelo normativo da ação subjaz à teoria dos papéis.

O agir dramático refere-se aos participantes de uma interação que constituem uns para os outros um público a cujos olhos eles se apresentam. O ator suscita em seu público uma determinada imagem, uma impressão de si mesmo, ao desvelar sua subjetividade em maior ou menor medida. No agir dramático, os participantes fazem uso dessa circunstância e monitoram sua interação por meio da regulação do acesso recíproco à subjetividade própria. *O conceito central de autorrepresentação não significa um comportamento expressivo espontâneo, mas a estilização da expressão de vivências próprias, endereçadas a espectadores.*

O agir comunicativo alude à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações. *O conceito central de interpretação refere-se em primeira linha à negociação de definições situacionais passíveis de consenso.* Nesse modelo de ação, a linguagem assume, como se vê, uma posição relevante.

Habermas (2012a) esclarece que os conceitos de *agir social* são distinguidos segundo a abordagem que enfoca a coordenação das ações ligadas a determinados fins, vinculados aos diversos participantes da interação: ora como a imbricação de cálculos de proveito egocêntricos (o grau de conflito e cooperação varia com as situações de interesse dadas); ora como uma concordância sociointegrativa sobre valores e normas, regulada por meio da tradição e da socialização; ora como relação consensual entre público e representantes; ora, justamente, como entendimento no sentido de um processo cooperativo de interpretação.

Para Habermas (*apud* REESE-SCHÄFER, 2012), todo aquele que age comunicativamente apresenta com isso, de modo pronunciado ou não pronunciado, quatro pretensões de validade: inteligibilidade, verdade, correção (em referências a normas) e veracidade.

Em relação à Ética da Discussão, Habermas (*apud* DUPEYRIX, 2012) distingue duas formas de racionalidade: a racionalidade instrumental e a racionalidade discursiva. A primeira põe em ação uma relação sujeito-objeto (conforme o paradigma do conhecimento científico). A segunda, chamada de racionalidade moral-prática, tem lugar na comunicação e mesmo na comunicação mais cotidiana e cujo propósito é estabelecer uma cooperação, uma partilha, um entendimento.

Habermas parte do fato de que uma comunicação somente pode funcionar graças a certo número de ‘pressuposições pragmáticas’, ainda denominadas ‘idealizações’. Enunciar uma asserção obriga efetivamente a satisfazer certo número de idealizações inevitáveis, quais sejam: ser inteligível, ser suscetível de demonstrar a validade daquilo que se diz, buscar o acordo do interlocutor, postular que o interlocutor é racional e pode reconhecer e honrar ou contestar com uma base argumentativa as pretensões à validade emitidas; em síntese, comunicar obriga a imputar ao locutor e ao interlocutor um *status* de pessoas responsáveis (capaz de prestar contas, isto é, capaz de explicar as razões que se têm para dizer alguma coisa); isso implica no fundo uma simetria entre locutor e interlocutor, um respeito recíproco (*apud* DUPEYRIX, 2012).

Dessas pressuposições pragmáticas, Habermas deduz dois princípios que fundam sua ética da discussão: o princípio “D” (como discussão) e o princípio “U” (como universalização). O enunciado dos princípios é:

**D:** uma norma somente pode pretender a validade se todas as pessoas que podem estar envolvidas estão de acordo (ou poderiam estar) enquanto participantes de uma discussão prática sobre a validade dessa norma. **U:** toda norma válida deve satisfazer a condição segundo a qual as consequências e os efeitos secundários, que (de maneira previsível) provêm do fato de que a norma foi universalmente observada na intenção de satisfazer os interesses de todos, podem ser aceitos por todas as pessoas envolvidas (HABERMAS, 2014a, p. 108, grifo nosso).

Esses dois princípios reclamam diversas observações. Habermas define a ética da discussão como “deontológica, cognitivista, formalista e universalista” (*apud* DUPEYRIX, 2012).

*Deontológica* porque se apoia em normas. *Cognitivista* significa que a precisão normativista pode constituir o objeto de um conhecimento (há uma forma de verdade, de objetividade no domínio das normas, de que se pode aproximar pelas vias da argumentação e do respeito a uma ética procedimental).

*Formalista* sugere que essa ética (ética procedimental) se interessa pelos procedimentos graças aos quais normas são produzidas, e não pelo próprio

conteúdo dessas normas: antes de proclamar que uma norma é boa ou justa, é necessário efetivamente assegurar-se de que as vias pelas quais ela foi produzida correspondem a critérios de imparcialidade e de justiça. O procedimento em questão não é outra coisa senão uma discussão se desenvolvendo em certas condições (simetria, reciprocidade, ausência de constrangimento, liberdade de palavra) e regidas por certos princípios (“D” e “U”).

*Universalista* remete enfim ao horizonte moral dessa ética: as normas são morais se podem obter o acordo de todas as pessoas que participam de sua elaboração (Princípio “D”).

A questão que anima Habermas é saber por quais procedimentos uma racionalidade moral pode ser estabelecida. Para ele, não há outro caminho senão passar nossos pontos de vista, nossas preferências, nossos valores, pelo filtro de uma discussão argumentada.

Os princípios “D” e “U” intervêm para definir os critérios que permitem distinguir uma norma válida de uma norma não válida. O princípio da Universalização “U” é efetivamente um princípio de argumentação e significa que numa discussão prática (isto é, acerca de normas) todo argumento, para ser válido, deve obter a aprovação de todas as pessoas que participam da discussão. O princípio de discussão “D” fixa, no que lhe diz respeito, a esfera formal da ética, ou seja, estabelece o vínculo entre racionalidade moral e discussão prática (*apud* DUPEYRIX, 2012).

Que pretende Habermas desenvolver em sua ética da discussão? Ele quer mostrar que uma racionalidade é possível no domínio social e definir um quadro formal em que as normas sociais podem ser submetidas a um teste de moralidade (isto é, de universalidade, de racionalidade). Esse teste consiste em passar as normas sociais, jurídicas e políticas pelos canais da deliberação discursiva. Habermas não reclama a aplicação de sua ética a qualquer tipo de discussão, mas somente às discussões que têm a ver com as normas (*apud* DUPEYRIX, 2012).

Essa ética da discussão indica também uma direção a seguir para uma teoria da democracia. O modelo de democracia procedimental que Habermas desenvolve adiante se inscreve bem nessa continuidade: convida a refletir nas condições de institucionalização dos procedimentos de deliberação política e jurídica (DUPEYRIX, 2012).

Em sua obra de filosofia do direito, denominada *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade (Faktizität und Geltung)*, Jürgen Habermas (1929-) produz uma reconstrução do direito moderno, ou seja, ele reinterpreta o sistema

dos direitos e seu processo de produção e de promulgação com base em uma leitura de inspiração comunicativa. É o que sintetiza Dupeyrix (2012, p. 141), que explica:

O título em alemão de Direito e Democracia (*Faktizität und Geltung*) remete diretamente à dupla natureza do direito moderno: sua facticidade e sua validade, isto é, de uma parte, um constrangimento factual imposto pela aplicação, pelo Estado, do direito e pela ameaça de sanções, constrangimento que implica a legalidade dos comportamentos; de outra parte, uma obediência às normas motivada pela validade legítima delas, isto é, com base em pretensões à validade normativa intersubjetivamente reconhecidas [...] A factualidade própria à materialidade mesma do aparelho judiciário e dos mecanismos de sanções e própria ao monopólio da forma detida pelo Estado está ligada à legitimidade de procedimentos de legislação que pretendem a racionalidade, na medida em que garantem a liberdade e a autonomia dos cidadãos. A democracia moderna apoia-se, assim, neste duplo aspecto da validade: a aceitação da ordem jurídica e a aceitabilidade racional dessa ordem.

É somente nos capítulos sete e oito dessa obra, entretanto, que Habermas (2003) estabelece e demarca o conceito normativo de sua **teoria da política deliberativa** examinando, em perspectiva sociológica, as condições para uma regulamentação jurídica da circulação do poder em sociedades complexas.

Para Reese-Schäfer (2012, p. 104), “o objetivo das reflexões de *Direito e Democracia (Faktizität und Geltung)* é a compreensão de que ‘não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical’”. Ao traduzir a teoria habermasiana de democracia deliberativa, diz que “deliberação significa a decisão tomada por meio de discussão, ao invés de ordem”. E acrescenta no sentido de que o ponto forte da teoria está na realização procedimental, que é especialmente decisiva para definir se as formas de formação da vontade são democráticas ou autoritárias, e não no conteúdo ou no resultado da deliberação.

Habermas tem consciência do potencial de racionalidade prática que representa o direito. O direito moderno, na medida em que vive uma tensão entre facticidade e validade, entre legalidade e legitimidade, e quando interpretado à luz da teoria da discussão, emerge doravante como o meio privilegiado para fixar a racionalidade comunicativa nos procedimentos e nas instituições, fazendo dessa forma coincidir plenamente Estado de Direito e democracia (DUPEYRIX, 2012).

O princípio da reflexão de Habermas (2003) está em que até então a análise das condições da gênese e da legitimidade do direito concentrou-se na política legislativa, deixando-se em segundo plano os processos políticos. A sua teoria,

no entanto, descreve essa política como um processo que envolve negociações e forma de argumentação. Acrescenta que a criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas dos processos e pressupostos da comunicação, onde a razão assume uma figura procedimental.

Tal procedimento se apoia na premissa segunda a qual o modo de operar de um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser descrito adequadamente sem considerar a dimensão de validade do direito e a forma legitimadora da gênese democrática desse direito (HABERMAS, 2003; 2015).

Habermas (2015) elabora sua teoria mediante o exercício de comparação entre duas outras concepções de democracia que caracterizam hoje o debate no seio dos comunitaristas, nos Estados Unidos da América: o modelo liberal e o republicano. O autor se utiliza de três critérios para efetuar o estudo comparado: a concepção do cidadão do Estado, o conceito do direito e a *natureza do processo de formação da vontade política*. Quer dizer, o modelo teórico de democracia de Habermas (2015) é construído também a partir da perspectiva de como se dá o processo de formação da opinião e da vontade política dos cidadãos.

Sopesadas as vantagens e desvantagens dos modelos liberal e republicano, a democracia deliberativa constitui uma resultante dos dois. Assim, a teoria de Habermas (2015, p. 69) acolhe elementos de ambos os lados e os integra em um novo conceito de procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões, que consiste em um “processo democrático que estabelece umnexo interno entre negociações e discursos de autocompreensão e de justiça e fundamenta a presunção de que em tais condições se alcança resultados racionais, ou por outra, equitativos”.

Há, no entanto, uma mudança de perspectiva relativamente às teorias liberal e republicana: a fonte de legitimidade não reside na vontade já determinada dos indivíduos, mas no seu processo de formação que é a deliberação<sup>27</sup>. Ou seja, uma decisão é legítima não porque exprime a vontade de todos, mas porque resulta da deliberação de todos, o que leva à compreensão de que o modelo é ao mesmo tempo individualista e democrático. É individualista em razão de o indivíduo estar inteiramente livre para raciocinar por si mesmo, pesar os argumentos e exprimir sua vontade pessoal. É democrático no sentido de que é graças à deliberação coletiva que o indivíduo pode aprender, instruir-se, aprimorar suas preferências e determinar-se com conhecimento de causa (DUPEYRIX, 2012).

---

<sup>27</sup> Esse discernimento é compatível com o pensamento de Luhmann, que também critica a *vontade já determinada* como fonte de legitimidade, conforme visto noutra lugar.

Assim, a *política deliberativa*, independentemente de se realizar segundo processos formais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou apenas informalmente nas redes da esfera pública, encontra-se inserida em um nexo interno com os contextos de um mundo da vida receptivo e, por seu lado, racionalizado. O âmago dessa *política deliberativa* consiste, pois, em uma rede de discursos e de negociações, com vistas a possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas, que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade (HABERMAS, 2003; 2015).

A teoria política habermasiana pode ser expressa também como paradigma procedimental, democracia procedimental ou mesmo teoria da democracia fundada na sociedade civil deliberativa. Para Habermas (2003, p. 25),

A política deliberativa, que se realiza mediante procedimentos formais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou somente informalmente, nas redes da esfera pública política, mantém um nexo interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. As comunicações políticas, filtradas deliberadamente, dependem das fontes do mundo da vida – de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associações que formam opinião – as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político (HABERMAS, 2003, p. 25).

Dupeyrix (2012), no contexto da teoria de Habermas, faz um paralelo entre a *democracia deliberativa* e a *democracia participativa*. Embora o autor considere noções vizinhas, existem pontos comuns e diferenças. Nos dois casos, trata-se de fazer com que o maior número possível de cidadãos participe dos debates políticos. Entretanto, entende que a democracia participativa está privada de verdadeiro fundamento normativo e de esfera institucional bem definida e aparenta o mais das vezes com uma democracia de opiniões, na qual cada indivíduo é convidado a exprimir sua opinião sobre algo em função de determinadas circunstâncias. Na democracia deliberativa, por seu lado, importa saber quem formula as questões e com qual objetivo; se as opiniões foram submetidas a um debate argumentado; se resultam de deliberações. Em síntese, a diferença essencial entre os dois modelos toma por base a institucionalização e a procedimentalização das discussões públicas. Assim, uma opinião somente adquire o caráter de racionalidade e de validade democrática quando passa pelo filtro do processo deliberativo.

Nessa linha, a configuração e o funcionamento da política deliberativa envolvem a atuação articulada de três atores: o Estado, o mercado e a sociedade

civil, representando, respectivamente, os recursos do poder estatal, o dinheiro e a solidariedade.

Habermas (*apud* REESE-SCHÄFER, 2012), juntamente com alguns estudantes em um seminário sobre sociedade civil, ocorrido na Universidade de Essen (Universidade de Duisburg-Essen, na Alemanha), no semestre de verão de 1999, desenvolveu um modelo de círculos concêntricos, com grau de organização decrescente de dentro para fora, em cujo centro está o sistema administrativo. Está cercado pela esfera pública deliberativa legislativo-parlamentar, em torno da qual se agrupa a esfera pública organizada dos partidos, das federações, da imprensa e dos meios de comunicação. O exercício da influência sobre essa esfera se dá por meio de um campo muito aberto de papéis temporários de fala, que articula a sociedade civil já meio privada. A seguir o fluxograma integrado desenvolvido por Habermas:

Fluxograma 2 - Configuração e funcionamento da política deliberativa de Habermas (1929-)



Fonte: Reese-Schäfer, (2012, p. 100).

O modelo desenvolvido por Habermas evidencia, de forma esquemática, os traços gerais sobre como ocorre a formação democrática da opinião e da vontade em sociedades complexas, levando em consideração atores, contextos e situações (mundo da vida, sociedade civil, esfera pública política, mercado e o Estado) que concorrem para a delimitação do conceito normativo da democracia deliberativa. Pode-se inferir, com base em Habermas, que a formação do direito e/ou das políticas públicas estarão legitimadas à medida que forem fruto da deliberação na forma idealizada em sua teoria.

## 6. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (1933-2017)

O tema da legitimidade do poder político no campo da Ciência do Direito recebeu atenção especial na obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1933-2017), um dos mais influentes doutrinadores brasileiros na área do Direito Administrativo e da Teoria do Poder. Suas reflexões acerca da legitimidade estão sistematizadas em três estudos que, embora produzidos em momentos diferentes, guardam coerência entre si: (1) *A Legitimidade Plena: a democracia pela racionalidade no manejo do poder*, de 1992; (2) *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*, de 1998, e; (3) *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados*, de 2008. O autor expõe sua concepção da legitimidade basicamente na primeira e na terceira desses três ensaios.

A visão estruturante de legitimidade em Moreira Neto (2008, p. 29-30) está muito associada à ideia de desempenho governamental e de finalidade do Estado. Nesse sentido, entende que “a *legitimidade* da ação administrativa pública é, sem dúvida, a grande conquista ética desta era, orientando a *finalidade* cada vez mais funcionalizada do aparelho de Estado, o que obriga, em consequência, a *eficiência* dos procedimentos de gestão”. Acrescenta, ainda, que a legitimidade tem uma dimensão finalística, porquanto, “é preciso que o próprio resultado da gestão administrativa atenda as legítimas pretensões e necessidades dos administrados e o faça eficientemente”. A legitimidade e a eficiência – consideradas como requisitos internos da ação administrativa – “devem ser também aferidas em função da satisfação dos anseios, expectativas e necessidades dos administrados, constitucionalmente assegurados”, sublinha o autor.

Legitimidade e democracia possuem intrínsecas relações, pontua Moreira Neto:

O referencial de *legitimidade*, para cuja satisfação o *modernismo democrático* se havia limitado a exigir uma *investidura legítima* dos representantes do povo, ganhou um novo conteúdo no *pós-modernismo democrático*, passando a demandar, além da

*investidura legítima* no poder (legitimidade pelo título), também um *exercício legítimo* do poder (legitimidade pelo exercício) e, ainda, um *resultado legítimo* do emprego do poder (legitimidade pelo resultado). Para tornar efetiva essa tríplice *legitimação* estatal referida a seus agentes, o próprio conceito de *democracia* se transformaria, passando de uma aceção nada mais que *formal* a uma aceção *material*, com a introdução de três robustos princípios, aos poucos, explícita ou implicitamente, constitucionalizados: o da *participação*, o da *eficiência* e o do *controle* [...] (MOREIRA NETO, 2008, p. 21, grifo do autor).

Em consonância com essa tríplice legitimação mencionada, a primeira tese apresentada por Moreira Neto (1992), denominada de *legitimidade integral* (ou *plena*), oferece uma perspectiva de interesse para o propósito da pesquisa que ora se desenvolve. Assim, para haver a plena legitimidade, seriam necessárias a concomitância de três legitimidades, quais sejam, a originária, a concorrente e a finalística.

A *originária* diz respeito tão-somente ao título, que, por sua vez, resulta da presunção de que a forma de investidura estaria expressando com fidelidade o consenso na escolha do investido. É a *legitimidade pelo título*.

A *concorrente* acontece pelo emprego eficaz do poder, ou seja, a justificação do poder decorre do seu eficaz exercício. Nesse caso, reduz-se o peso do título no conceito integral de legitimidade, porque o juízo de validade de um governo passa pelo seu desempenho. Moreira Neto (1992) argumenta que essa validade política está refletida nos novos instrumentos de controle difuso dos negócios públicos, a exemplo do controle de legitimidade estatuído pelo *caput* do art. 70 da Constituição Federal. Significa a *legitimidade pelo exercício*.

Por fim, a *finalística*, que traduz a legitimidade na destinação do poder. Em outros termos, a eficácia finalística será aquela que, em última análise, validará tanto a detenção do poder quanto seu emprego, em razão de primar pela escolha de objetivos realmente afinados com os interesses, anseios e aspirações da sociedade civil. Traduz a *legitimidade pelo resultado*.

Moreira Neto (2008, p. 36-45), provavelmente com o fim de atualizar seu pensamento acerca desse tema, apresenta novas bases para explicar a natureza e o conteúdo da legitimidade. Para tanto, considerado pelo autor que são desenvolvidos dois tipos elementares de fundamento para a organização da sociedade, o *modelo contratual* e o *modelo convencional*, conforme o consenso observado nesses pactos tenha sido, respectivamente, gerado de modo induzido ou espontâneo, aponta a existência de dois tipos de legitimidade: a *legitimidade primária* e a *legitimidade derivada*. Assim, enquanto a legitimidade primária seria “fundada na aceitação substancial, passiva e espontânea, característica da *convenção*”,

a legitimidade derivada seria “fundada na aceitação formal, ativa e induzida, característica do *pacto*”. Esses tipos de legitimidades constituem, na realidade, “duas distintas fases evolutivas”, embora, em ambas, haja uma ligação forte que é “o propósito de gerar segurança nas relações sociais”.

Avançando em seu raciocínio teórico, Moreira Neto (2008) sustenta que,

sob essa mais recente compreensão, ganha nitidez uma nova clivagem: de um lado, o campo dos *valores próprios da pessoa humana* – em que prevalece a *legitimidade convencional substantiva*, nela assentando, por isso, os *valores fundamentais* – e, de outro, os *valores próprios da organização política* – em que prevalece uma *legitimidade contratual formal*, que não é outra senão a velha legalidade revisitada, dispendo subsidiariamente sobre os *valores contingenciais* (Moreira Neto (2008, p. 41).

Essa diferenciação, segundo ensina Moreira Neto (2008, p. 41), ensejou transformações no constitucionalismo contemporâneo, que passou a “assegurar maior perenidade à legitimidade convencional substantiva, por meio da positivação dos *direitos fundamentais* inerentes ao homem”, e, também, “maior disponibilidade à legitimidade contratual formal, expressada como *direitos organizacionais*, próprios do Estado”.

Com lastro em todo o exposto, Moreira Neto (2008) sintetiza sua concepção de legitimidade, atualizando assim sua abordagem em relação à primeira tese, dizendo que,

sob o prisma da *legitimidade*, serão *constitucionais* as *ações públicas de prestação* que respeitem os limites impostos pelos *direitos fundamentais*. Ao revés, serão *inconstitucionais* as *ações públicas de prestação* que não respeitem esses limites. Por outro lado, sob o mesmo critério [da legitimidade], serão *constitucionais* as *ações públicas de propulsão* que se norteiem pela realização otimizada dos *direitos fundamentais* e, ao revés, serão *inconstitucionais* as *ações públicas de propulsão* que por eles não se orientem (MOREIRA NETO, 2008, p. 46, grifo do autor).

Embora se valendo de nomenclatura própria do Direito Constitucional, em particular, do controle de constitucionalidade de leis pelo Poder Judiciário, Moreira Neto quer dizer, a rigor, que a justificação das ações governamentais (sejam elas de prestação ou de propulsão<sup>28</sup>), ou melhor, a legitimidade dessas

<sup>28</sup> Moreira Neto (2008, p. 43), na condição de ilustre administrativista, adotando a noção de que o Estado atual deve ser conceituado como *Estado de serviço*, identifica duas funções básicas a serem desenvolvidas pelo aparelho estatal: (1) a função de *Estado prestador*, que envolve tanto as atividades jurídicas (defesa, justiça e polícia) quanto as atividades socioeconômicas (serviços públicos e ordenamento econômico e social) e; (2) a função de *Estado propulsor*, que inclui impulsionar as atividades de fomento público em todas as modalidades. Assim, arremata o autor, essas duas modalidades têm os direitos fundamentais como referências diversas: as de prestação, como limite, e as de propulsão, como orientação.

ações públicas somente se dará à medida que realizem efetivamente os direitos fundamentais do homem.

Não obstante diversificadas e aparentemente díspares entre elas, essas abordagens teóricas desenvolvidas por Rousseau, Weber, Easton, Luhmann, Habermas e Moreira Neto, acerca da legitimidade do poder político, apresentam elementos relevantes para subsidiar a análise do fenômeno do gasto público em contexto brasileiro. No capítulo seguinte, que cuidará da proposta de sistematização do tema, serão feitos os cotejamentos pertinentes entre as particularidades de cada abordagem e as dimensões da legitimidade do gasto público.

