

§ 2º

LEGITIMIDADE5. IMPORTÂNCIA DO TEMA

I -- A importância do tema da legitimidade (1) é dupla.

Antes de mais, todas e quaisquer formas de governo assentam numa determinada justificação. Pretendem justificar-se em nome do certo

(1) V., entre tantos, MAX WEBER, Economia y Sociedad (1922), trad. castelhana, México, 1964, I, pp. 170 e segs.; GUGLIELMO FERRERO, Pouvoir - Les Génies de la Cité, Nova Iorque, 1942; L'idée de Légitimité, obra colectiva, Paris, 1967; ALESSANDRO PASSERIN D'ENTREVES, Obediência e resistência in una società democratica, Milão, 1970; P. H. PARTRIDGE, Consent and Consensus, Londres, 1971; REINHOLD ZIPPELIUS, Teoria Geral do Estado, trad., Lisboa, 1974, págs. 255 e segs.; MARCELLO CAETANO, Diritto Costituzionale, Rio de Janeiro, I, págs. 293 e segs.; Pouvoirs, nº 5, 1978; AFONSO QUEIRO, Tiranía, in Verbo, XVII, págs. 1579 e segs.; RALF DÄHRÉN, DIRF, Effectiveness and Legitimacy, On The "Governability" of Democracy, in The Political Quarterly, 1980, págs. 393 e segs.

princípio, em nome de certa ideia de Direito, para usar uma expressão de GEORGES BURDEAU. Ou seja: apelam para um princípio de legitimidade.

Como já dissemos, as tipologias fundamentais de formas de governo são tipologias não apenas descritivas mas também preceptivas. Não compreendem só os governos que existem mas também os que devem existir.

Ura, isso liga-se directamente com as concepções de legitimidade de como deve o Estado ser, de como deve ser a organização do poder político, de como deve o Estado organizar-se e funcionar para exercer os seus fins.

Mas há um segundo motivo que, porventura, poderá ser mais relevante na perspectiva da Ciência Política e da sociologia política e que levou exactamente a que MAX WEBER e outros sociólogos e politólogos comessem a dar atenção à problemática da legitimidade.

MAX WEBER e os sociólogos modernos verificaram que, para lá de todos os condicionalismos políticos, económicos e sociais que existem, para lá das tentativas mais ou menos conseguidas

de explicações do Estado, do fenómeno político segundo certas orientações ideológicas, para lá, na perspectiva kelseniana da tentativa de reconversão do Estado ao Direito e da legitimidade à legalidade, para lá de tudo isso, verificamos que qualquer poder ou qualquer governante, para ser poder, para governar ou realizar os seus fins carece sempre de uma base de consenso na sociedade.

Não basta a alguém ter o poder ou ter a força; é necessário que tenha também o assentimento, que receba uma determinada manifestação de assentimento por parte da colectividade.

O poder, em rigor, só é poder político a partir dessa relação ou a partir de uma relação bilateral que se estabelece entre quem governa e quem é governado.

Não basta um qualquer governante invocar um qualquer título, invocar uma qualquer finalidade do seu poder ou ter pura e simplesmente a força material para se obedecer. Não basta que um qualquer poder esteja em correspondência com a situação económico-social. Não basta que seja ou não um instrumento ao serviço desta ou daquela...

la classe.

Qualquer poder para ser poder e sobretudo, para durar carece de um assentimento por parte da comunidade. Não apenas de um consentimento mas também de um assentimento.

Ora, em que é que se funda o assentimento por parte da comunidade? O que fará que uma determinada comunidade aceite um determinado poder?

Para lá de tudo o mais é o reconhecimento da legitimidade do poder. O que seja a legitimidade em concreto, qual seja o princípio de legitimidade, qual seja o fim do poder, quais sejam os interesses que o poder prossegue, directa ou indirectamente - isso naturalmente, variará.

II - Esta tonática da legitimidade é pois uma tonática sempre presente ao longo dos tempos. Mas, naturalmente, ela torna-se mais importante, mais candente nas épocas de crise.

Quando há por parte da comunidade uma situação de paz, quando é uniforme ou, pelo menos,

largamente maioritária a opinião de que os governantes ou a forma de governo em que elesse encontram é uma situação legítima, não contestada, uma situação em que se sente que o bem comum é prosseguido, que os interesses comuns e sociais são realizados com maior ou menor consciência, naturalmente, por parte destas ou daquelas fracções da comunidade, a problemática da legitimidade não tem grande importância.

Ela tem importância, pelo contrário, em épocas de crise, em épocas de transformação. Não é, portanto, por acaso que a problemática da legitimidade ocupa um grande lugar na doutrina cristã da Idade Média quando se procura, no meio de enormes convulsões, estabelecer situações políticas com estabilidade e que, ao mesmo tempo, sejam situações de limitação de poder (porque legitimar o poder é ao mesmo tempo limitá-lo de acordo com os fins correspondentes à legitimidade). Não é também por acaso que a problemática da legitimidade vem a ter uma enorme importância na Europa a partir do final do século XVIII, quando se tenta passar do Estado da monarquia absoluta para um Estado liberal que invoca para se legitimar o princípio da soberania nacional.

Não é também por acaso, por estranho que possa parecer, que enquanto nos Estados Unidos da América se faz uma revolução que invoca princípios democráticos, não há uma crise de legitimidade ou essa crise atinge apenas um número muito reduzido de lealistas que emigram dos Estados Unidos da América para o Canadá (que continua fiel à Coroa Britânica). Isto aconteceu porque nos Estados Unidos da América, no fundo, as concepções democráticas estavam ligadas à própria formação das colónias.

Não é por acaso que quando nos Estados Unidos da América isto se dá, na Europa, nomeadamente em França e depois um pouco por toda a parte, particularmente na Europa Meridional, a transição de Estado absoluto para o Estado Constitucional se acompanha de enormes crises de legitimidade.

Não são apenas razões económicas e sociais que levam a que durante décadas o novo poder liberal não consiga firmar-se em França, Portugal ou em Espanha. Não é apenas por isso, embora isso seja também importante.

relativo

É com facilidade que em Inglaterra se transita do Estado estamental para o Estado liberal e até para a democratização do sufrágio. É com enorme dificuldade que na Europa Meridional (já não falo na América Latina, claro está) se transita para formas liberais e democráticas. Isso liga-se a razões económicas, sociais e políticas evidentes, mas também se liga a razões culturais. Liga-se, nomeadamente, a razões de legitimidade.

Pelo mesmo motivo por que quando da Revolução Francesa, como todos sabem, há uma província da França - a Vendéia - que durante anos e anos resiste ao novo poder em nome de uma antiga legitimidade, é também por isso que em Portugal, em Espanha e um pouco em Itália, o novo poder liberal leva anos e anos a radicar-se, porque vai encontrar pela frente uma legitimidade monárquica muito viva que resiste.

E, não deixa de ser curioso notar que no século XIX legitimistas são aqueles que defendem a legitimidade monárquica e particularmente a legitimidade monárquica absoluta e aqueles Ramos das casas reais que se identificavam com es-

sa legitimidade monárquica absoluta.

É o caso de D. Miguel em Portugal, do Conde de Chamberland em França, neto de Carlos X, depositado por Luís Filipe, são os dois D. Carlos em Espanha, são as guerras carlistas que lá se dão em nome de uma legitimidade contraposta à legitimidade liberal, à nova legitimidade. Um princípio de legitimidade que vai assim durar e que se vai defrontar com o novo princípio de legitimidade democrático-liberal.

III - No seu livro Les Génies de la Cité, GUGLIELMO FERRERO analisa com enorme interesse essa passagem da legitimidade monárquica absoluta do século XVIII para a legitimidade democrático-liberal ou monárquico-liberal ou monárquico-constitucional ao longo do século XIX. E FERRERO diz, numa análise, numa tipologia extremamente interessante, que há três formas de governo na perspectiva da legitimidade.

Em primeiro lugar há os governos legítimos que são aqueles que são aceites pela colectividade - em relação aos quais a colectividade professa a crença na sua razão de ser, na sua

qualidade legítima para exercer o poder.

Em segundo lugar, há os governos quase legítimos que são aqueles governos que invocam um tipo de legitimidade, mas que têm que se defrontar com outra legitimidade que ainda subsiste na colectividade (foi isso o que sucedeu durante muito tempo na Europa Meridional). E quando isto acontece os governos quase legítimos têm muitas vezes que se impor pela força.

Em terceiro lugar há, segundo FERRERO, os governos pré-legítimos que são aqueles governos que estão em vias de obterem, ainda não obtiveram, o assentimento generalizado de toda a comunidade.

IV - No século XX, devido ao triunfo ou à prevalência mais ou menos sincera (porque nem sempre é sincera) das concepções democráticas a respeito da titularidade do poder político e devido à tendência para ^adefinição do Estado como Estado de Direito (mesmo quando não se aceitam as concepções ocidentais e se apela a princípios de legalidade como o da legalidade socialista por exemplo) a problemática da legitimidade tem

menor interesse quanto ao título, quanto à qualidade que faz de alguém governante. Não deixa de continuar a ter um grande interesse quanto ao exercício.

A legitimidade não releva apenas do título. Releva, numa dicotomia que remonta a BARTOLO, igualmente do exercício, do modo como o poder é exercido, dos fins que o poder efectivamente, e não apenas em abstracto, promove. Da maneira como o poder consegue eficazmente adequar o seu exercício às finalidades e interesses relevantes dentro da colectividade.

Então, sempre que em qualquer comunidade, seja qual for o título que os governantes invocam, se verifica uma desconformidade entre a maneira de eles entenderem os interesses colectivos e a maneira, a opinião ou o juízo como a colectividade entende esses mesmos interesses, surge uma crise de legitimidade; põe-se um problema de legitimidade.

E pode até acontecer que, em nome de uma variação ou em virtude de uma variação de legitimidade quanto ao exercício, acabe por ser pos-

ta em causa também a legitimidade quanto ao título.

O que o século XX nos mostra é que a problemática da legitimidade quanto ao título passou para segundo plano, mas que a legitimidade quanto ao exercício, essa continua a ser essencial e a resposta a essa legitimidade vem a ser mesmo em muitos casos determinante de uma modificação das concepções de legitimidade quanto ao título.

Quando isto se dá e quando por parte da organização política não há capacidade de uma transição pacífica, pois o que acontece é a revolução, e a modificação violenta da ordem política estabelecida.

A ideia de eleições periódicas corresponde a uma tentativa de canalização do juízo dos Governados acerca dos governantes por meios pacíficos e regulares. No fundo, a responsabilidade política dos governantes perante os governados, os mecanismos de responsabilidade política dos governantes perante os governados ligados às eleições periódicas são mecanismos de efectivação também desses juízos de legitimidade quanto

ao exercício. Os governados vão avaliar através das eleições se os governantes têm governado bem ou não. E os governantes só continuarão governantes se o juízo for afirmativo. Só serão legítimos doravante se os governados entenderem que governam bem.

Este é o sentido das eleições políticas, das eleições periódicas. As eleições acabam por ser formas de concretização desses juízos de legitimidade quanto ao exercício.

6. AS ELABORAÇÕES DOCTRINAIS

I - Talvez a mais célebre elaboração doutrinal acerca da legitimidade seja a proposta por MAX WEBER na não menos célebre obra Wirtschaft und Gesellschaft, na qual distingue três tipos puros de legitimidade: uma legitimidade legal-racional, uma legitimidade tradicional e uma legitimidade carismática.

A legitimidade legal-racional assenta em normas jurídicas gerais e abstractas e em instituições fundadas na Razão. É a forma mais avan-

çada de legitimidade, própria daquilo a que MAX WEBER chama o Estado administrativo-burocrático.

A legitimidade tradicional assenta na tradição, nas práticas costumeiras e em determinadas crenças morais, culturais, etc. E aqui haveria a salientar historicamente quatro subtipos, dois arcaicos ou originários e dois mais recentes. Os primeiros seriam o patriarcalismo antigo e a gerontocracia; os segundos seriam a organização patrimonial e a organização estamental.

Quanto à legitimidade carismática, corresponde ela ao poder personalizado, abrange os casos em que o poder é reconhecido a alguém em virtude de uma qualidade, de um dom específico dessa pessoa. Assim acontece, por exemplo, quando o poder remonta a determinados factos bélicos, a feitos de heroísmo, a grandes virtudes pessoais, a decisões políticas marcantes de um povo ou mesmo a laços de sangue.

II - Também interessante é, entre tantas, a recente formulação do filósofo do Direito italiano SERGIO COTTA, segundo uma perspectiva não

já sociológica, como a de MAX WEBER, mas numa perspectiva de análise das ideologias sobre a legitimidade. Para SÉRGIO COTTA não se trata tanto de aludir a legitimidades historicamente determinadas quanto de considerar concepções e ideologias de legitimidade. Não é, pois, uma classificação de tipos de legitimidade, mas uma classificação de tipos de ideologias da legitimidade. E esses tipos ou grupos são três: ideologias de legitimidade histórica, ideologias de legitimidade racional e ideologias de legitimidade existencial.

As ideologias de legitimidade histórica procuram a legitimidade no sentido da História. Mas encontram-se aqui dois tipos radicalmente opostos: as ideologias de legitimidade histórica retrospectiva e prospectiva. O que diferenciaria estas últimas das primeiras, conservadoras, tradicionalistas, seria o facto de terem uma perspectiva de futuro, de buscarem na História a justificação, a legitimação da mudança "maximé" da revolução. Caso típico de ideologia de legitimidade histórica prospectiva seria o marxismo com o seu massianismo de classe operária. É uma ideologia que, portanto, não se destina a

legitimar o "status quo", antes legitima a sua futura mudança.

Por seu turno, as ideologias de legitimidade racional, baseiam-se numa ideia de eficácia do poder: será legítimo aquele que, em termos de racionalidade, seja mais eficaz. Estas ideologias estão na base quer do despotismo esclarecido do século XVIII, quer das modernas technocracias do século XX. Ideia semelhante se pode ver, já na Antiguidade, em PLATÃO, ao referir-se aos filósofos-reis (que, em certa medida, se podem contrapor aos pretensos reis-filósofos do século XVIII).

Por último, as ideologias de legitimidade existencial baseiam-se na capacidade de promover a personalidade humana, a existência do homem em sociedade. Neste grupo se integra, mormente, a concepção cristã de legitimidade, que é a adoptada por SÉRGIO COTTA.

III - Quanto a nós, propomos várias classificações ou contraposições de manifestações re levantares de legitimidade.

A primeira classificação refere-se ao objecto da legitimidade; distinguem-se os diferentes tipos de legitimidade segundo o objecto sobre o qual vai recair um juízo de legitimidade. Neste sentido, três ordens de problemas se podem colocar:

- problemas quanto à legitimidade do poder político ou do Estado (problemas que releva quase exclusivamente da filosofia política);
- problemas quanto à legitimidade das formas de governo (e é aqui que se concentra a atenção particular da Ciência Política);
- problemas quanto à legitimidade dos governantes em concreto.

Primeiro critério de classificação é, portanto, o do objecto da legitimidade. Um segundo critério atente ao fundamento da legitimidade. De acordo com ele será possível encontrar duas contraposições: a primeira entre legitimidade de base religiosa e legitimidade de base laica, a segunda entre legitimidade de base histórica e legitimidade de base nacional. Terceiro crité-

rio de classificação é o da causa da legitimidade. Tomando em conta este critério, chega-se à contraposição, que remonta a BARTOLO, entre a legitimidade que vem do título e a legitimidade que vem do exercício, ou seja, legitimidade cuja causa é a qualidade da investidura no poder e legitimidade que se prende ao modo como ele é posto em prática.

Quarto critério é o da função da legitimidade. De acordo com este critério pode referir-se a contraposição entre a legitimidade de conservação e a legitimidade de mudança ou transformação. Quinto critério é o da ordem jurídica-política visto que a legitimidade não respeita apenas à ordem interna de um Estado, também se devem tomar em conta as relações internacionais. Assim, a legitimidade pode consistir-se em termos internos, no âmbito de um Estado, ou em termos internacionais. Exemplos deste último caso são o da Santa Aliança, no século passado (o conceito de legitimidade que lhe estava subjacente não se referia apenas a um Estado, mas a vários Estados), o da legitimidade anti-colonial, o da legitimidade democrática (em que se inclui a democracia pluralista, à face do

Conselho da Europa).

Voltando à primeira classificação, refira-se que acerca da problemática da legitimidade do poder político, há duas correntes fundamentais a assinalar. A primeira é uma corrente negatavista, que nega a legitimidade de qualquer poder político: assim, designadamente, o pensamento anarquista. A grande maioria dos autores, no entanto, toma uma posição positivista ou afirmativista em relação à legitimidade do poder político. Dentro desta corrente, que toma uma posição afirmativa, positiva, em relação à legitimidade do poder político, duas teses se diferenciam quanto ao fundamento dessa legitimidade. Para as teses transcendentalistas, esse fundamento deve procurar-se fora da sociedade: exemplo claro é o das teorias cristãs do direito divino, quer sobrenatural, quer providencial Omnipotestas a Deo. Para as teses imanentistas, o fundamento da legitimidade do poder político deve buscar-se na própria sociedade. Exemplo bem demonstrativo é o das teorias contratualistas.

No que se refere à legitimidade das formas de governo há a considerar quatro princí-

pios: o da legitimidade teocrática, o da legitimidade monocrática, o da legitimidade aristocrática e o da legitimidade democrática. A estes princípios corresponderiam outras tantas formas de governo.

Finalmente, quanto à problemática da legitimidade dos governantes em concreto, ela pode colocar-se em relação ao título ou ao exercício (esta última adquire relevância autónoma quando os governantes exercem o poder em discrepância com a ordem estabelecida); e assim pode dizer-se que o título de um governante é legítimo ou ilegítimo ou que o exercício que faz do poder é, também, legítimo ou ilegítimo.

A distinção entre legitimidade de título e de exercício reporta-se aos governantes actuais, mas não deixa de ter implicações na legitimidade da forma de governo em concreto. No caso de um governante possuir título legítimo, é porque se reconhece legitimidade à forma de governo; se ela apenas possui legitimidade de exercício, está a agir, o mais das vezes, à margem da forma de governo, por sua vez considerada ou não legítima.

§ 4º

PLURALISMO11. O PLURALISMO EM GERAL

I - Necessidade de distinguir pluralismo político e pluralismo social. A sociedade pluralista de diferentes grupos culturais, económicos, sociais, etc. dos nossos dias pode reflectir-se num Estado pluralista, mas numa acepção diversa da de sistema político pluralista (1).

II - Dialéctica história dos sistemas monistas e pluralistas mais do que precedência de uns em relação a outros. Uns entrecruzam-se com outros ou vêm determinar outros. E, por vezes, pode falar-se em ciclos, e não em evolução linear.

(1) Cfr. ZIPPELIUS, op.cit., págs. 111 e segs. ou VIEIRA DE ANDRADE, Grupos de interesses, pluralismo e unidade política, Coimbra, 1977.

Confronte-se, aliás, este fenómeno com o da successão dos tipos ou subtipos históricos de Estado: do Estado estamental ao absoluto e des- te ao Estado constitucional e do Estado liberal de Direito ao Estado totalitário.

Geografia dos sistemas. O predomínio de sistemas monistas na maior parte dos países do mundo actual, por diversas razões (ligados às es- tructuras desses países, às dificuldades da adap- tação dos modelos de pluralismo, nascidos na Eu- ropa, às crises políticas internas e aos confl- tos internacionais). Pluralismo só existe rigo- ramente na Europa Ocidental, na América Setentrio- nal, na Oceânia, no Japão e em alguns poucos paí- ses de outros continentes.

III - O pluralismo político tal como o en- tendemos - ligado a liberdade política - é algo de relativamente recente. Vem dos séculos XVII- XVIII, nascido em Inglaterra, nos Estados Uni- dos e em França, em revoluções animadas do mes- mo espírito. As instituições em que se traduzva- riam bastante (não é o mesmo o parlamentarismo europeu e o presidencialismo americano, por exem- plo), mas, no fundo, para lá dos sistemas de go-

verno, stricto sensu são as características co- muns que prevalecem.

Pelo contrário, o monismo político é algo de mais difuso em todas as épocas, mas, por ca- sa disso, reveste múltiplas formas. Das monar- quias orientais às ditaduras modernas, encontra- -se o mesmo absolutismo do poder, sem dúvida; n- entanto, quer as instituições quer as ideolo- gias quer as forças sociais e políticas domina- tes são completamente diferentes.

Verifica-se que os sistemas monistas cor- respondem tanto a regimes autoritários como a totalitários e que os sistemas pluralistas coi- cidem com regimes liberais (politicamente), es- tes com diversos sistemas de governo (parlamar- teres, presidenciais, etc.).

IV - Nos regimes totalitários, o poder p- olítico absorve todos os poderes sociais; nos re- gimes autoritários ele impede apenas o exercí- cio da liberdade política.

Por outro lado, enquanto as monarquias e baseiam no princípio monárquico e, sob esse as

pecto, são governos legítimos, na acepção de G. FERRERO (pela coincidência entre esse princípio e a prática), já as ditaduras contemporâneas, ao apelar para o princípio democrático da legitimidade, revestem-se não apenas de uma institucionalização precária (por causa da personalização do poder ocorrido) como muitas vezes são mesmo governos ilegítimos (sejam revolucionários ou contra-revolucionários).

V - As referências que, mais à frente, serão feitas aos partidos políticos e à oposição completarão o tratamento deste tema.