

Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Repositório autorizado de jurisprudência
do Egrégio Supremo Tribunal Federal
Registro nº 25/99, de 22/04/1999
DJU nº 72, de 16/04/1999, p.1

Repositório autorizado de jurisprudência
do Egrégio Superior Tribunal de Justiça
Registro nº 37 – Portaria nº 1, de 26/10/1998
DJU de 05/11/1998, p.137 - Registro retificado
Portaria nº 9, de 14/06/1999 – DJ 22/06/1999

nº 79 jan./mar. 2021

A legitimidade do exercício do poder em Guglielmo Ferrero

Marcelo Machado Costa Lima*
Getúlio Braga Júnior**

Resumo

Na esteira das discussões contemporâneas em busca por uma definição do que venha a ser a legitimidade nas esferas filosófico-política e jurídico-filosófica, o presente texto busca trazer à tona uma síntese das principais ideias de Guglielmo Ferrero, intelectual italiano que, na primeira metade do Século XX, apresenta uma contribuição efetiva para esse propósito. Tendo como ponto de partida escritos do Príncipe Talleyrand-Périgord, personagem central da política francesa em alguns dos momentos mais cruciais na primeira metade do século XIX, o autor italiano acaba nos oferecendo algumas importantes reflexões sobre a legitimidade, levantando questões incontornáveis que, não tendo sido superadas por filósofos e juristas contemporâneos, continuam a buscar respostas acerca da justa relação entre governantes e governados nas diversas configurações em que o Estado de Direito costuma se revelar.

Guglielmo Ferrero (1871-1942), intelectual italiano que desenvolveu aprofundados estudos sobre o período que abarca da Revolução Francesa até o Congresso de Viena, foi um dos primeiros autores a conceder maior atenção à legitimidade no âmbito do pensamento político contemporâneo¹. Impressiona no pensamento de Ferrero, não somente a sua capacidade de se manter atual até os dias contemporâneos, mas também a clareza com que expressa suas posições. Seus estudos vão buscar maior alicerce em uma obra específica, *Mémoires du prince de Talleyrand*², produzida no século XIX, na qual se encontram alguns princípios de legitimidade que conduzirão Ferrero, mais adiante, a desenvolver sua própria visão.³

A escolha de Talleyrand-Perigord por Ferrero se justifica, não somente pela riqueza das contribuições deste para o campo da filosofia política, mas pela expertise do próprio autor italiano em relação ao período histórico em que o Príncipe francês se apresenta como protagonista. Embora não se deva abandonar um sentimento

* Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESA e Prof. Titular em Direito Constitucional no Ibmec.

** Doutor em Filosofia pelo IFCS/UFRJ. Professor na UNESA, na UCAM e no Ibmec.

¹ Na linha do estabelecido em BOBBIO, Norberto. Sur le principe de légitimité. In: *Annales de Philosophie Politique*, nº 7. Paris: Presses Universitaires de France, 1967, p. 47.

² TALLEYRAND-PÉRIGORD, Charles Maurice de. *Mémoires*. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/28427>. Acesso em: 11 jan. 2021.

³ Presente em FERRERO, Guglielmo. *Ricostruzione. Talleyrand a Vienna (1814-1815)*. Milano: Corbaccio, 1999, p. 52-70.

de desconfiança acerca das verdadeiras intenções de um personagem histórico tão controverso como o Príncipe Talleyrand-Perigord, parece-nos plenamente justificável a escolha de Ferrero, pois não há como negar que os escritos em referência se elevam a considerações de valor geral⁴. No caso, reforça-se a tese daqueles que defendem que não se pode desqualificar a obra em razão de supostas inconsistências na biografia de quem a produziu.⁵

Invadindo a temática objeto deste texto, são princípios norteadores a serem observados na determinação da legitimidade pelos governantes, segundo Talleyrand-Périgord, e devidamente destacados por Ferrero, os seguintes: a) a usurpação baseada na força proporciona tão somente uma estabilidade precária e superficial; b) somente governos legítimos podem assegurar tranquilidade e bem-estar ao povo e, por isso, o princípio de legitimidade é sagrado; c) o poder é legítimo quando a sua existência, forma e exercício são “consolidados e consagrados” de um longo período⁶; d) a legitimidade pode fundar-se somente na opinião pública, sob a confiança do povo, sob convencimento deste que um tipo de governo melhor responda às suas exigências e elimine todos os motivos que causem medo⁷; e) o exercício do poder legítimo deve variar segundo os objetos aos quais se aplica, levando em consideração tempo e lugar⁸; f) existência de precisas instituições permanentes e uma dada forma de governo, correspondente às opiniões gerais de cada tempo, sendo insuficiente a mera presunção de bom governo⁹; g) instituições e forma de governo se concretizam em garantias legais, tais como: liberdade individual, liberdade de imprensa, independência do poder judiciário e respeito às suas competências, responsabilidade solidária dos ministros no exercício do poder, formação das leis como união de três distintas vontades¹⁰; h) a ação do governo deve ser efetuada com concurso de corporações modernas aceitas e solicitadas pela opinião pública

⁴ Conforme informa SORGI, Giuseppe. *Potere. Tra paura e legittimità*. Milão: Giuffrè, 1983. pág. 158. O autor, afirma que, embora se possa desconfiar das verdadeiras intenções de um personagem histórico como Talleyrand, não se pode negar que seus escritos se elevem a considerações de valor geral.

⁵ Talleyrand-Périgord, mesmo tendo reconhecidos talentos para a vida política, possui uma reputação muito contestada pelos historiadores. Isso se deve, não apenas por uma suposta ausência de um caráter probo, mas principalmente por seu histórico de vinculações a regimes de cariz ideológico diametralmente opostos. Ocupou altos cargos, tanto no governo revolucionário francês - sob Napoleão Bonaparte -, como também no decorrer do período da restauração da monarquia da Casa de Bourbon.

⁶ Em meio as contraditórias ideologias vivenciadas nas diferentes fases de sua vida (ora revolucionária, ora conservadora), aqui destaca-se um elemento de viés mais conservador externado por Talleyrand-Perigord.

⁷ Para chegar a esta conclusão, Talleyrand-Périgord lembra que anteriormente a legitimidade tinha por base o direito divino. Porém, com a mitigação do senso religioso no decorrer do tempo, teria este se tornado argumento frágil para justificar o exercício do poder perante a cidadania.

⁸ Aqui Talleyrand-Périgord faz mais reluzente um seu lado não conservador, apontando para a necessidade de se conceder um olhar mais contextual para o delineamento do conceito de legitimidade, afastando-se, com isso, das posições naturalistas predominantes no período.

⁹ Talleyrand-Périgord afirma que este princípio é condição para que exista tranquilidade, confiança, respeito, adesão, senso de obrigação no povo, o que parece se aproximar em grau elevado às modernas concepções do Estado Democrático de Direito.

¹⁰ Neste princípio, estão, também, alguns dos principais elementos conformadores do Estado de Direito e do Estado Constitucional de Direito, tais como direitos fundamentais e a ideia de tripartição de poderes.

e extraídas do seio da sociedade governada e i) o princípio de legitimidade é um princípio sagrado sobre o qual se apoia toda a ordem social.¹¹

Ferrero já vislumbrava, na época em que analisou os referidos princípios, a agudeza com que foram percebidos e sua atualidade, mesmo passado quase um século. De nossa parte, não apenas reiteramos tal visão, como nos arriscamos a estender essa avaliação aos dias de hoje, praticamente dois séculos após terem sido elaborados.

Na análise de Ferrero, embora se façam perceptíveis algumas confusões terminológicas¹², aproveita ele os elementos de análises do príncipe francês e estabelece de forma clara os pontos centrais de sua própria teoria, os seguintes: a) a força deve pôr-se a serviço da autoridade; b) o princípio da legitimidade é o fundamento do direito de comandar e implica aos cidadãos o senso de obrigação política; c) a alternativa ao governo legítimo é o reino da força bruta, da desordem, da anarquia, a usurpação violenta, a revolução destrutiva que demole inteiras civilizações.

A legitimidade em Ferrero é visualizada a partir de uma perspectiva em que o poder e seus “sujeitos”¹³ elaboram entre si um acordo tácito e implícito acerca de certas regras e princípios que fixam as atribuições e os limites do poder, bem como as modalidades de seu exercício.¹⁴ O poder se faz legítimo quando aceito por aqueles que obedecem (ou, ao menos, pela maior parte destes) e respeitado por aqueles que governam, ou seja, exercitam-no.¹⁵

Problema fundamental que não passa despercebido pelo intelectual italiano é, então, o que trata sobre a desigualdade no âmbito do exercício do poder. Ferrero tem ciência de que uma das grandes problemáticas políticas suscitadas em todos os tempos históricos – e ainda sem resposta definida – decorre da premissa de que, entre todas as desigualdades humanas, nenhuma acarreta consequências tão importantes (e, por isso, tão necessitadas de justificativas) como a desigualdade derivada do poder.¹⁶ Emerge, então, uma antiga questão, que se coloca como central neste contexto: quem possui o direito de comandar de maneira a que os demais se sintam na obrigação de responder /obedecer? ¹⁷

Segundo Ferrero, duas possíveis respostas se apresentam possíveis: ou têm direito de governar os mais fortes ou têm direito de governar os mais sábios. Aceitar

¹¹ Configuram-se os princípios constantes nas letras “h” e “i” elementos fundantes do princípio democrático.

¹² SORGI, Giuseppe. *Potere. Tra paura e legittimità*. Milão: Giuffrè, 1983. p. 161, ao analisar algumas das obras de Ferrero, observa que, por vezes, para significar o mesmo conceito, o autor se utiliza de “princípios de legitimidade” ou “princípios de autoridade”.

¹³ Aqui, sob o risco de não reproduzirmos adequadamente a ideia do autor, preferimos fazer a tradução literal do italiano “soggetti”.

¹⁴ Em FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 310.

¹⁵ Em FERRERO, Guglielmo. *Ricostruzione. Talleyrand a Vienna (1814-1815)*. Milano: Corbaccio, 1999. p. 39.

¹⁶ Em FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore, 2005. p. 27.

¹⁷ Esse certamente é um dos temas mais instigantes da filosofia platônica e que lhe rendeu a classificação “pensador antidemocrático”, utilizada, muitas das vezes, em sentido pejorativo. Já em Górgias, Platão ataca por meio de Sócrates a tese do “justo por natureza” de Cálicles (provavelmente um personagem representativo de um tipo de pensamento da época) de que sendo leis positivas obra dos fracos, violaria a lei natural que prescreve que o melhor prevalece sobre o pior, que o mais forte prevalece sobre o mais fraco e que o mais capaz prevaleça sobre o menos capaz. (Em PLATÃO. *Górgias*. 38-39, 483b-484^a. Disponível

a primeira resposta nos aproximaria da barbárie, da luta perpétua, da ausência de racionalidade. Já a segunda resposta (que parece ser mais razoável) apresenta a dificuldade prática e concreta de se conseguir reconhecer objetivamente aquelas pessoas que, por possuírem uma superioridade intelectual, sabedoria, capacidade e moralidade, pareçam, indiscutivelmente, mercedoras do direito de comandar, pois que seriam dignas de serem obedecidas.¹⁸

Assim, sem definir claramente uma preferência pela democracia ou por uma aristocracia,¹⁹ um regime legítimo seria aquele no qual o poder é estabelecido e exercitado segundo regras fixadas há um tempo considerável (o que demonstra o apreço de Ferrero por uma posição política de cunho mais conservador, no sentido de não filiação a causas revolucionárias)²⁰, observadas e aceitas por todos, interpretadas e aplicadas sem hesitação e sem “flutuações”²¹ por acordo unânime, segundo a letra e o espírito da lei, reforçados pela tradição.²²

Já no que diz respeito à relação entre legitimidade e legalidade, tão em voga nos dias atuais, a posição de Ferrero assemelha-se àquela que seria posteriormente defendida por Bobbio, o que demonstra que sua visão deixará um legado importante em uma das principais vozes da filosofia política italiana do século XX. O elemento formal de legalidade, em Ferrero, não exaure o conceito de legitimidade, já que esta concede substância a um governo fundamentando sobre a aceitação do povo, que nasce por sentimento, tradição, tempo, por convencimento de direito divino ou enquanto projeção da soberania popular. Essa posição teórica defendida por Ferrero vai conceder material teórico para se buscar um conceito de “consenso” (nos dias atuais

em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=6699. Acesso em: 07 jan. 2021).

Essa posição é rechaçada por Ferrero. Para solucionar o problema de quem comanda, em PLATÃO. *República*. IV, 6, 428-428b. Disponível também em <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/a-repc3bublica-platc3a3o-fcg-5c2aa-ed-1987.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021, o grande filósofo dá clara precedência àqueles com capacidade intelectual avantajada, os filósofos, em detrimento da vontade expressa pela opinião pública, destituída da *sophia* (sabedoria). Essa é uma posição não de todo afastada por Ferrero, que apenas visualiza a dificuldade de, objetivamente, encontrar essas pessoas.

¹⁸ FERRERO, Guglielmo. *Ricostruzione. Talleyrand a Vienna (1814-1815)*. Milano: Corbaccio, 1999. p. 56-58

¹⁹ Em FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 25 -27, o autor estabelece que, como princípios de legitimidade, o aristo-monárquico, o hereditário, o eletivo e o democrático, que se encontrariam entrelaçados no decorrer da história, concomitantemente lutando e colaborando entre si. Porém, mais adiante, prefere combiná-los, reduzindo a somente dois: o princípio hereditário (ou monarquia dinástica) e o princípio eletivo, que não coincide exatamente com o princípio democrático, mas o compreende.

²⁰ Vinculando-se à posição de Talleyrand-Périgord quando este afirma que o poder é legítimo quando a sua existência, forma e exercício são “consolidados e consagrados” de um longo período.

²¹ Esse seria uma ideia de pouca aceitação em um tempo histórico como o contemporâneo, em que o direito deve conceder sustentáculo não apenas a uma pluriculturalidade, mas também estar atento às demandas multiculturais, o que lhe exige mudanças de rumo exegéticos constantes.

²² FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 208.

capitaneada, principalmente, por Jürgen Habermas)²³, afastando-se da abstração e generalidade, e aderindo a uma aproximação com a história e com a cultura.²⁴

Isso nos leva a uma questão bastante importante na teoria defendida por Ferrero: a relação entre legitimidade e o tempo histórico vivido. Ele evita colocar sobre o conceito de legitimidade todo o peso de uma racionalidade completa, ideal, metafísica e abstrata.²⁵ Assim, é por ele negado que se possa recorrer a uma unidade de medida que hierarquize e declare um tipo de legitimidade melhor do que outra. Nesta direção, utiliza-se o termo “flutuante” para definir esse fluir histórico que circunstancia o conceito de legitimidade e que nega um ideal absoluto de ordem social perfeita. Ou seja, uma validade objetiva em termos de legitimidade somente pode ser avaliada tendo como referência o tempo vivido concretamente pelos povos. É que submetidos estes às experiências históricas²⁶ que cada tempo proporciona²⁷, daí extraem uma lógica interna coerente para delimitar os contornos dessa legitimidade “delimitada”.²⁸

Finalizando essa breve apresentação, faz-se imprescindível que deixemos claro que nos dias atuais a questão da legitimidade é discutida de forma cada vez mais ampliada e sofisticada, levando-se em conta as configurações do Estado contemporâneo. Porém, o que deve ser ressaltado é que nenhum dos princípios estabelecidos por Ferrero (ou mesmo por Talleyrand) foram abandonados ou perderam seu vigor nessa caminhada histórica. Eles se posicionam como marcos incontornáveis na demarcação de qualquer discussão séria sobre os vínculos que se formam na relação entre governantes e governados e, nesse sentido, a legitimidade do exercício do poder se revela predicado essencial do Estado de Direito em suas derivações democráticas.

Referências

BOBBIO, Norberto. Sur le principe de légitimité. In: *Annales de Philosophie Politique*. nº 7. Paris: Presses Universitaires de France, 1967.

FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 310.

²³ Conforme HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I, p. 142 e seguintes. Para Habermas, é possível perceber uma conexão clara entre o exercício da soberania popular e a criação de um sistema de direitos colocando a questão nos seguintes termos: “podem pretender legitimidade as regulamentações nas quais todos os possíveis afetados possam estar em acordo como participantes de um discurso racional”.

²⁴ Em FERRERO, Guglielmo. *La rovina della civiltà antica*. Milão: SugarCo, 1988. p. 167 e seguintes, obra publicada pela primeira vez em 1921.

²⁵ Em FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 110.

²⁶ Em FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 59, o autor explica que essas experiências históricas são construídas por meio dos costumes, da cultura, da ciência, das religiões, dos interesses econômicos de uma época, ou seja, da “orientação geral dos espíritos” (expressão que aproxima-se da usada por Talleyrand, ou seja “opinião geral do século”), que representa mais do que a mera opinião pública.

²⁷ Nesta perspectiva, FERRERO, Guglielmo. *Potere*. Lungro: Marco Editore 2005. p. 20-22. Nesta visão, a historicidade dos princípios de legitimidade, como o autor cita na p. 57 da obra referida, possui um ciclo vital: nascem, amadurecem, envelhecem e desaparecem, substituídos por outros princípios.

²⁸ Em FERRERO, Guglielmo. *Ricostruzione. Talleyrand a Vienna (1814-1815)*. Milano: Corbaccio, 1999. p. 60-63, quando o autor afirma que esta lógica interna e coerência são fundamentais para que a legitimidade se incorpore (materialize) historicamente.

_____. *Ricostruzione. Talleyrand a Vienna (1814-1815)*. Milano: Corbaccio, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. 2ª ed., v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

PLATÃO. *Górgias*. 38-39, 483b-484^a. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=6699. Acesso em: 07 jan. 2021.

_____. *República*. IV, 6, 428-428b. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/a-repc3bablica-platc3a3o-fcg-5c2aa-ed-1987.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SORGI, Giuseppe. *Potere. Tra paura e legittimitá*. Milão: Giuffrè, 1983.

TALLEYRAND-PÉRIGORD, Charles Maurice de. *Mémoires*. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/28427>. Acesso em: 11 jan. 2021.