

Sociedade democrática e democracia política

Álvaro de Vita*

Dossiê

I

Meu trabalho de pesquisa e reflexão tem-se concentrado na discussão de questões de justiça distributiva na ótica da Teoria Política normativa e, em especial, na perspectiva normativa que denomino “liberalismo igualitário” (cf., por exemplo, VITA, 2007). Talvez valha a pena começar dizendo alguma coisa sobre o título deste ensaio, o que me permitirá formular um dos problemas que me vêm preocupando de algum tempo para cá. Ao tratar de questões de justiça distributiva, minha discussão tem por referência uma idéia normativa mais fundamental de “sociedade democrática”. O que estou entendendo por essa noção é uma ordem socioeconômica e política que garante àqueles que a ela estão submetidos uma certa forma de igualdade que podemos denominar “igualdade moral”. O adjetivo “moral”, nesse caso, tem o sentido de indicar que se trata de uma igualdade de *status* e não exatamente de uma igualdade socioeconômica do tipo que, possivelmente, os socialistas clássicos tinham em mente. A igualdade moral a que me refiro é assegurada quando os arranjos institucionais básicos de uma sociedade devotam a seus cidadãos, independentemente de quanto dinheiro ou riqueza cada um tem ou de qual é o nível de escolarização ou a posição ocupacional que cada qual tenha alcançado, uma forma de tratamento igual que só possível àqueles que têm direitos iguais.

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do Departamento de Ciência Política da mesma instituição. Endereço eletrônico: alvaro_vita@uol.com.br.

A noção de sociedade democrática como aquela que é caracterizada por uma forma de igualdade de *status* entre seus membros remete-nos, de imediato, à teoria social formulada por Tocqueville em *A democracia na América*. O que Tocqueville enxergou em constituição nos Estados Unidos não foi somente (como hoje diríamos) um regime político, mas uma ordem social e política que não tinha como se organizar com base em distinções de valor moral entre aqueles que dela faziam parte. Mas é curioso observar que as coisas hoje se apresentam de maneira invertida em relação às preocupações normativas que Tocqueville manifestou em sua análise da democracia estadunidense das primeiras décadas do século XIX. Para ele, a igualdade de *status* que é característica de uma sociedade democrática acabaria impondo-se de uma forma ou de outra (e não somente nos Estados Unidos); o que lhe parecia incerto era saber se disso resultaria um governo democrático, que garantisse as liberdades civis e públicas dos cidadãos, ou algum novo tipo de governo despótico. Eu diria que a mesma equação hoje se apresenta de modo precisamente invertido: podemos ter um governo democrático solidamente instalado – como acredito ser o caso, por exemplo, do Brasil – e, ao mesmo tempo, manifestarmos sérias dúvidas sobre se isso será suficiente para produzir uma sociedade de iguais¹.

Mais claramente conectado com as preocupações do presente trabalho a respeito de questões de justiça distributiva está o volume de ensaios que T. H. Marshall publicou em 1950 com o título de *Cidadania e classe social* (MARSHALL, 1992). Do nosso ponto de vista, no momento, é mais pertinente sua teoria dos direitos da cidadania do que sua interpretação histórica sobre como os três conjuntos de direitos – civis, políticos e sociais – surgiram e foram reconhecidos na Grã-Bretanha. O ponto central dessa teoria, como a entendo, é o de que se esses três conjuntos de direitos são plenamente garantidos a todos os cidadãos, uma forma de igualdade de condição ou de *status* é realizada e é com essa forma de igualdade, mais do que com a redução ou abolição da desigualdade econômica em si mesma, de que deveríamos ocupar-nos. Dito de outra forma, as

1 Dahl (1985, cap. 1) faz uma análise de Tocqueville na mesma direção.

desigualdades econômicas geradas por uma economia capitalista de mercado tornam-se menos objetáveis moralmente se, e somente se, essa forma de igualdade de *status* é realizada pelas instituições básicas da sociedade. Penso que essa é uma formulação possível para a idéia intuitiva que está por trás da noção de John Rawls de “sociedade justa” ou “sociedade bem ordenada”². Também nesse caso, o ideal de uma sociedade que trata seus membros como pessoas morais iguais, independentemente de diferenças de classe, talento ou capacidade produtiva, desempenha um papel central.

Vamos supor, ainda que somente para argumentar, que a concepção de justiça política e social que atribuo ao liberalismo igualitário ofereça a melhor interpretação – em comparação com perspectivas normativas distintas – daquela idéia de igualdade de *status* que sustentei ser o elemento definidor da noção de sociedade democrática. De maneira muito breve, podemos descrever esse critério de justiça (denominemo-lo de “justiça rawlsiana”) como uma combinação de três princípios fundamentais: 1) um princípio de liberdades civis e políticas iguais para todos, ao qual Rawls acrescentou a qualificação, que, como veremos adiante, é bastante importante para a presente discussão, de que as liberdades políticas, e somente elas, deveriam ter seu “valor equitativo” garantido; 2) um princípio de igualdade equitativa de oportunidades, segundo o qual as oportunidades deveriam ser iguais para aqueles que têm talentos similares e a mesma disposição de cultivá-los e de exercê-los e 3) um princípio de justiça social *maximin*, segundo o qual as desigualdades socioeconômicas, sobretudo aquelas que resultarem de talento e de capacidade produtiva diferenciais, só são moralmente legítimas (em uma sociedade democrática) se forem estabelecidas para o máximo benefício possível do indivíduo representativo que se encontra na posição social mínima da sociedade – digamos, no quintil ou no terço inferior da distribuição de renda e riqueza³.

2 O texto central – e central não somente para essa idéia em particular mas para o surgimento e florescimento da Teoria Política normativa que estou denominando “liberalismo igualitário” – segue sendo Rawls (1971).

3 Ver Rawls (1993, p. 291) para uma formulação dos dois princípios (o segundo tem dois componentes). Discuto a interpretação e as implicações institucionais desses princípios em Vita (2006, cap. 1; 2007, cap. 6).

Não vou me estender na discussão desse critério de justiça. A questão que ora se apresenta é: como podemos conectar esse critério de justiça – um problema similar apresentar-se-ia se o critério substantivo de justiça adotado fosse outro – às idéias que temos sobre democracia política? Agora chegamos ao segundo termo do título deste trabalho. Enfrentar esse problema, da ótica da Teoria Política normativa, requer um esforço para articular pontos de vista em duas frentes distintas. Uma delas diz respeito a como deveríamos conceber a relação entre as formas de deliberação moral que são próprias à justificação de princípios de justiça e ao emprego daquilo que Rawls denominou de “razão pública”, de uma parte, e a deliberação política efetiva que, sob um governo democrático, recai inteiramente sobre os ombros dos próprios cidadãos e seus representantes, de outra parte. O máximo que é possível fazer, no terreno da argumentação normativa, é formular uma concepção de justiça que, como afirma Joshua Cohen em um texto recente, objetiva orientar os julgamentos que os cidadãos e seus representantes fazem aos exercerem essa responsabilidade deliberativa em decisões políticas mais fundamentais (COHEN, 2003, p. 102). A segunda frente de discussão diz respeito às condições sob as quais podemos esperar que o exercício do poder político por meio do governo democrático contribua para a emergência de uma sociedade de iguais. Podemos conectá-la à primeira frente inquirindo a respeito das condições sob as quais é mais *provável* que os cidadãos e seus representantes exerçam a responsabilidade deliberativa que o governo democrático coloca em suas mãos tendo em vista, pelo menos no que se refere a um rol delimitado de decisões políticas fundamentais, o ideal de uma sociedade de iguais. Agora o problema encontra-se pelo menos formulado.

A discussão sobre esse tópico, no presente trabalho, tem uma natureza assumidamente tentativa. Há o risco de ficarmos presos a um raciocínio circular segundo o qual somente em uma sociedade justa poderíamos esperar que os resultados políticos do processo democráticos se conformassem inteiramente a uma concepção razoável de justiça. Como escapar dessa argumentação circular – ou, pelo menos, como fazer dela um círculo virtuoso – é uma das questões em aberto. Mas note-se, desde já, que a distinção que estou fazendo

entre governo democrático e sociedade democrática no mínimo introduz clareza no que estamos discutindo. É um equívoco, por exemplo, considerar que não dispomos de um governo democrático genuíno em virtude de ainda não vivermos em uma sociedade de iguais. Essa confusão é às vezes feita no Brasil, como quando se mencionam as violações de direitos civis dos mais pobres e a persistência de uma sociedade profundamente desigual e hierárquica como evidências de que não há uma democracia consolidada no país. De um lado, há os cientistas políticos institucionalistas para os quais não só temos um governo democrático “consolidado” no Brasil como também se trata de um espécime que não difere tanto assim de outros da mesma espécie dos países industrializados (cf., por exemplo, LIMONGI, 2006); de outro lado, há os que reclamam do foco excessivamente “politicista” desse tipo de análise e apontam para as evidências que demonstram a existência de um “autoritarismo socialmente implantado” (cf., por exemplo, PINHEIRO, 1991). Eu arriscar-me-ia a dizer que ambos os pontos de vista são corretos, mas falam de coisas diferentes. O grande desafio teórico e político é o de como conectar essas duas dimensões – nos termos que estou propondo, a questão é a de como é possível conectar nossas idéias de democracia política, de uma parte, e de uma ordem social e política fundada na igualdade de *status* dos cidadãos, de outra. A democracia política ao menos permite que os cidadãos demandem serem tratados como iguais pelas instituições básicas de sua sociedade. Mas constitui uma questão distinta a de saber se tais demandas vão, de fato, ganhar expressão política e polarizar a competição política democrática e sob que condições é de esperar-se que isso venha a ocorrer. Aqui só posso dar algumas indicações sobre como esse desafio pode ser enfrentado, pelo menos da ótica teórica adotada neste trabalho.

II

O primeiro componente do critério de justiça mencionado requer, de maneira óbvia, uma estrutura democrática de autoridade política. Mas já é um pouco menos banal dizer que nenhuma constituição democrática, como quer que seja concebida e imple-

mentada, pode ser mais do aquilo que Rawls denomina de “justiça procedimental imperfeita” (RAWLS, 1971, p. 85). Ainda que a escolha constitucional deva ser guiada por um julgamento sobre que instituições mais provavelmente produzirão resultados justos, não há nenhum arranjo institucional factível que possa assegurar que o processo democrático sempre produzirá resultados políticos que estejam em conformidade com um critério independente de justiça. Podemos supor, por exemplo, que uma constituição que confira o *status* de “cláusulas pétreas” para os direitos e as liberdades civis e para as liberdades políticas é mais efetiva para proteger os valores expressos pelo primeiro componente do critério de justiça do liberalismo igualitário do que uma constituição que não o faça. A constitucionalização, sobretudo se acompanhada pelo controle judicial da constitucionalidade das leis, pode parecer a melhor forma de assegurar a justiça substantiva das decisões políticas majoritárias, pelo menos no que se refere aos direitos e liberdades fundamentais. Esse julgamento está longe de ser incontroverso⁴. Mas há ainda muito mais ceticismo (inclusive da parte deste autor) quando se trata da suposição de que a constitucionalização possa ser a via apropriada para a realização dos dois outros componentes do critério substantivo de justiça que estamos discutindo – a igualdade equitativa de oportunidades e a justiça social *maximin*. Não tenho como sustentar essa afirmação em uma argumentação apropriada no momento, mas eu gostaria de pelo menos expressar o ponto de vista de que a justiça socioeconômica não é um objetivo a ser alcançado pela ação dos tribunais, por mais que essa via possa fascinar aqueles que manifestam descrença em relação às instituições políticas representativas. O direito à educação fundamental “com garantia de padrão de qualidade” é uma cláusula da Constituição brasileira (BRASIL, 1998, artigo 205, inciso VII), que também constitui um dos elementos centrais do que aqui estou denominando “igualdade equitativa de oportunidades”. Mas, para ser colocada em prática, essa cláusula depende muito mais da ação dos legislativos e das políticas adotadas por autoridades públicas eleitas do que da ação de tribunais ou do Ministério Público.

4 Mendes (2004) faz um excelente balanço da discussão teórica a respeito.

III

O critério de justiça rawlsiana não é um substituto para as formas de justiça procedimental que caracterizam uma democracia constitucional. Não há nenhuma idéia de substituir a democracia pela Filosofia. Esse critério, como já foi dito, é entendido como uma concepção substantiva de justiça que, no melhor dos casos, tem a expectativa de guiar o julgamento político dos membros de uma sociedade de iguais, trate-se dos cidadãos comuns, de representantes eleitos ou de juízes, quando eles devem exercer a responsabilidade deliberativa que a democracia política coloca sobre seus ombros. Deter-me-ei um pouco mais nesse ponto importante.

É uma verdade axiomática a de que qualquer decisão política envolve o recurso real ou potencial à coerção. O fato de que decisões políticas sejam tomadas por meio do processo democrático em nada altera esse axioma. Da ótica do liberalismo igualitário, isso não é ignorado; a suposição é a de que certas decisões políticas fundamentais exigem uma justificativa moral especial. Os cidadãos e seus representantes devem ser capazes de justificar uns perante os outros decisões políticas fundamentais de uma forma que seja consistente com o ideal de uma sociedade de pessoas morais livres e iguais. Que se me permita fazer, neste ponto, uma breve menção à noção de Rawls (2000, Conferência VI) de “razão pública”. Essa é a forma de razão que idealmente os cidadãos de uma sociedade democrática (ou que aspiram a isso) deveriam empregar para justificar uns para os outros as escolhas institucionais e decisões políticas que têm por objeto dois tipos de questões: 1) os “elementos constitucionais essenciais”, que abrangem os direitos e liberdades fundamentais, os direitos e garantias do Estado de Direito e os direitos e liberdades associados ao processo democrático e 2) as “questões de justiça básica”, que abrangem a distribuição de oportunidades equitativas (educacionais e de acesso às posições ocupacionais mais valorizadas) e a distribuição de renda e riqueza na sociedade. Essas são questões que dizem respeito a um ou a outro aspecto dos arranjos institucionais básicos da sociedade e que envolvem desacordo moral. Nas decisões políticas – isto é, nas decisões que dizem respeito a como empregar a coerção coletiva da sociedade – sobre essas questões, é plausível imaginar que mesmo democratas

convictos desejariam que fossem tomadas não só se contando os votos mas também se levando em conta os melhores argumentos. (Observe-se que há uma grande quantidade de decisões políticas, talvez a maior parte daquilo que constitui a matéria do processo legislativo ordinário, que não cai em nenhuma das duas categorias de questões que envolvem desacordo moral e que, portanto, não estão sujeitas às injunções morais da razão pública.)

O que deveria contar como “melhores argumentos” nesse caso? Terei de ser muito breve. Argumentos aceitáveis da ótica da razão pública são aqueles que apelam não a “concepções abrangentes do bem” (um caso paradigmático seria o das doutrinas religiosas) mas sim aos valores que podem figurar em uma concepção política de justiça tal como o liberalismo igualitário⁵. Para exemplificar, a discussão pública sobre que fazer com respeito à proposta da união civil entre homossexuais deveria ser conduzida, se o filtro moral da razão pública é aceito pelos cidadãos e seus representantes, tendo como referência a interpretação de valores políticos compartilháveis e não, digamos, avaliações de aprovação ou desaprovação moral à conduta homossexual (do tipo “homossexualismo é pecado”). Podemos, se quisermos, denominar “democracia deliberativa” essa perspectiva normativa segundo a qual o julgamento dos cidadãos, representantes eleitos e juízes sobre as duas categorias de questões públicas controversas que mencionei deve ser guiado por uma concepção política de justiça e por uma noção de razão pública. Mas isso tem o inconveniente de sugerir que a justiça substantiva das decisões políticas só poderá ser alcançada por meio de alguma forma de democracia *alternativa* ao “procedimentalismo equitativo” ou à democracia competitiva conforme entendida pela corrente principal da teoria democrática contemporânea, por autores como Joseph Schumpeter ou Robert Dahl⁶.

O critério de justiça do liberalismo igualitário e o procedimentalismo equitativo, como observa Joshua Cohen (2003, p. 127), têm ambições distintas. O procedimentalismo equitativo oferece

5 O liberalismo igualitário não é a única concepção política de justiça, mas não é objeto do presente trabalho discutir seus méritos contra possíveis alternativas, tais como o utilitarismo ou o libertarianismo.

6 Estou pensando sobretudo na teoria democrática formulada em Dahl (1989).

uma interpretação da autoridade política legítima, cujas decisões têm uma pretensão pelo menos *prima facie* a reclamar a obediência dos cidadãos. Já o liberalismo igualitário tem a ambição de oferecer orientação aos julgamentos dos cidadãos (e seus representantes) que agem sob uma dada estrutura de autoridade política e de oferecer um critério com base no qual avaliar a justiça dos resultados de procedimentos decisórios equitativos na política. E se eles têm ambições distintas e aplicam-se a coisas distintas, também não podem ser considerados – o procedimentalismo equitativo e a justiça rawlsiana – concepções alternativas da mesma coisa. Isso, em meu entender, é somente uma das manifestações de uma distinção ainda mais fundamental (conforme entendo-a) entre ética e política. A discussão sobre que forma de igualdade deveríamos perseguir em uma sociedade (que almeja a ser) democrática é uma questão que está no âmbito da justificação moral, que é voltada para a identificação de consensos fundados em boas razões (ou, como foi dito acima, quando fiz menção à noção de razão pública, “nos melhores argumentos”). Mas constitui uma questão distinta a de saber em que medida propostas fundadas “nos melhores argumentos” de fato prevalecerão na tomada de decisões políticas por meio do processo democrático, que, diversamente dos dispositivos contrafatuais que empregamos na deliberação moral⁷, tem uma natureza eminentemente competitiva e conflitiva. Apenas para fixar idéias, consideremos novamente o exemplo que mencionei antes: podemos defender a proposta de união civil de homossexuais com base na justificação de que tal proposta passa pelo filtro moral da razão pública (conforme entendo essa noção) e contribui para a realização da forma de igualdade de *status* que é própria a uma sociedade democrática. Mas não há nada que nos garanta que tal proposta prevalecerá, na tomada de decisões políticas por meio do processo democrático, sobre o ponto de vista daqueles que se lhe

7 A “posição original” e a razão pública da teoria de Rawls, a “situação ideal de fala” de Habermas e os juízos do “observador empático imparcial” da tradição utilitarista são algumas das formas de conceber essa deliberação que tem o propósito de identificar áreas de acordo razoável entre pessoas que discordam entre si com respeito a questões públicas controversas que têm um componente de desacordo moral.

opõem com base na crença de que o homossexualismo é pecado ou com base na crença de que aqueles que o praticam não merecem ser tratados com um respeito e uma consideração iguais pelas instituições de sua sociedade.

IV

Só não haverá conflito entre as recomendações da justiça rawlsiana e a tomada de decisões por meio do processo democrático se uma maioria dos cidadãos e de seus representantes estiverem persuadidos de que devem valer-se dos procedimentos democráticos para realizar, ou chegar tão perto disso quanto as circunstâncias permitirem-no, uma visão de justiça social. Não há por que supor que mesmo propostas fundadas em “boas razões” e nos “melhores argumentos” de fato prevalecerão nas decisões políticas que dizem respeito aos “elementos constitucionais essenciais” e às “questões de justiça básica”. Mas se a justificação e a deliberação morais e a deliberação políticas são (como estou argumentando) duas coisas distintas, a questão relevante a ser levantada é: como aumentar a *probabilidade* de que o processo democrático produza resultados políticos que possamos considerar justos de acordo com um critério independente e moralmente justificável de justiça? Se esse critério for (como estou supondo, pelo menos para as finalidades da argumentação) o do liberalismo igualitário, já vimos que a constitucionalização, com ou sem um arranjo institucional de controle da constitucionalidade das decisões políticas majoritárias, pode ser uma via para pensar o problema somente no que se refere ao primeiro componente desse critério – a proteção às liberdades civis e políticas básicas. Mas o que dizer dos dois outros componentes, a garantia de uma igualdade equitativa de oportunidades e o critério *maximin* de justiça social? Concentremo-nos somente neste último. Por que a democracia política pode não funcionar de modo a redistribuir recursos para os menos privilegiados e, se essa redistribuição for um fim moralmente justificado, de que forma o problema pode ser enfrentado? Para formular a questão nos termos do título deste trabalho: por que não é certo que a democracia política de fato fomentará a forma de igualdade de *status* que estou tomando como o componente normativo fundamental de noção de sociedade

democrática? A democracia política com sufrágio universal, em princípio, oferece aos cidadãos mais desprivilegiados uma instituição (o voto) por meio da qual eles poderiam colocar o poder político a serviço de uma redistribuição (de renda, riqueza e oportunidades) “de cima para baixo”. Mas, bem o sabemos, as coisas nem sempre se passaram dessa forma, mesmo nas democracias industrializadas, e nada garante que isso irá, de fato, ocorrer.

A questão vai além da minha capacidade de tratá-la de uma forma apropriada no momento. Vou limitar-me, no que segue, a fazer algumas considerações sobre isso que me parecem relevantes da ótica da perspectiva normativa para a qual venho empenhando-me em oferecer alguma contribuição. Muitos são os que debitam a conta da lentidão da democracia política em produzir reformas institucionais e políticas públicas redistributivistas, que beneficiem o terço inferior da sociedade, ao caráter “elitista” da visão procedimental de democracia política e de suas instituições centrais – a disputa competitiva pelos votos dos eleitores e a tomada de decisões políticas por legislativos e autoridades eleitos. Denominemos essa visão de “democracia competitiva” ou de “democracia schumpeteriana”. Para muitos de seus críticos, a democracia competitiva falha em identificar respostas moralmente corretas (ou, pelo menos, moralmente justificáveis) para questões públicas controversas porque falta participação ou, para fazer menção a uma vertente teórica que hoje desfruta de mais prestígio teórico do que a democracia participativa, porque falta “deliberação”, na tomada de decisões políticas, tanto dos cidadãos como de seus representantes⁸. Minha dúvida diz respeito àquilo de que necessitamos para enfrentar a questão que levantei: conceber (e implementar) uma forma de democracia alternativa à democracia schumpeteriana ou criar condições mais equitativas para que os cidadãos influenciem as decisões políticas e constituam preferências informadas sobre as questões de política pública? Inclino-me pela segunda alternativa e não vejo por que ela devesse estar em contradição com o schumpeterianismo.

8 Veja-se, por exemplo, Gutmann e Thompson (1997). Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Fishkin também se encontram entre os proponentes de diferentes concepções de democracia deliberativa.

É difícil argumentar contra a desejabilidade de tornar a política democrática mais deliberativa. Suponho que muitos democratas convictos gostaríamos que questões controversas que têm um componente de desacordo moral, sobretudo às que dizem respeito aos “elementos constitucionais essenciais” e às “questões de justiça básica” antes mencionadas, fossem enfrentadas não só se contando os votos mas também se levando em conta os melhores argumentos. A prática da deliberação – a prática de oferecer razões para nossas propostas àqueles que em princípio discordam de nós – tem pelo menos duas características desejáveis. Ela pode constituir-se em um *método* para revelar respostas corretas para questões controvertidas e, mesmo nos casos em que nenhum acordo possa ser alcançado, essa prática pode contribuir para que os participantes, incluindo aqueles cujas posições não prevaleceram na decisão, disponham-se a aceitar os resultados (HARDIN, 1999, p. 102-119).

Menciono somente duas objeções à democracia deliberativa quando isso é entendido como um ideal político alternativo à democracia competitiva. Há, em primeiro lugar, problemas de praticabilidade. As características desejáveis da prática da deliberação tipicamente se manifestam, ou pelo menos podem se manifestar, em fóruns específicos e de participação restrita, nos quais pode haver respeito por argumentos, pela opinião de especialistas e um compromisso com métodos aceitos de aferição de evidências – sem o que nenhuma argumentação séria sobre questões complexas de política pública pode ocorrer. Aquilo que os teóricos de jogos costumam denominar de *cheap talk*⁹ pode não ser desprovido de conseqüências

9 *Cheap talk* (literalmente, “conversa barata”), nos modelos da teoria dos jogos de informação incompleta (em que, portanto, há assimetria e uso estratégico de informação entre os participantes), refere-se à comunicação direta e sem custos entre os jogadores (como no caso de um lobista que tenta convencer um *policy maker* a tomar determinada decisão ou adotar determinada política). O contraste disso seria com a comunicação de informação privada de maneira indireta e por meio de escolhas custosas, como no caso, por exemplo, dos funcionários de uma empresa que sinalizam a seus empregadores que qualificação efetivamente têm por meio de escolhas custosas tais como o esforço para obter níveis mais elevados de educação (essa comunicação honesta de informação é denominada na teoria dos jogos de “*signalling*”). Como os participantes de um jogo de *cheap talk* não sabem quanta informação crível pode ser transmitida quando a comunicação é direta e não tem custos, o equilíbrio, em um jogo desse

em grupos pequenos, nos quais os participantes tendem a desenvolver relações de confiança e cooperação. Mas como os argumentos que prevaleceriam em fóruns deliberativos de participação restrita poderiam adquirir uma escala tal a ponto de influenciar a tomada de decisões políticas pelos cidadãos e seus representantes? Como os “argumentos fundados em boas razões” que prevalecem (vamos supor) em fóruns deliberativos podem adquirir força institucional suficiente para influenciar as escolhas de atores políticos poderosos? Essa questão é muito pouco discutida pelos teóricos da democracia deliberativa. A dificuldade de respondê-la talvez possa ser explicada pela insuficiente atenção devotada à segunda objeção, de natureza mais fundamental, que examinarei na seção a seguir.

V

A segunda objeção relaciona-se com aquele que julgo ser um dos fatores que explicam porque a democracia política e a justiça social nem sempre andam juntas. É verdade que se trata, antes de tudo, de um problema que se apresenta à concepção de democracia competitiva, mas também se apresenta para qualquer visão normativa para a qual as expectativas de chegar a uma sociedade justa sejam depositadas em uma constituição sempre mais democrática da sociedade. O que tenho em mente é o problema da desigualdade de participação e de ativismo políticos. Os teóricos da democracia participativa preocupam-se com isso, mas costumam enfatizar mais a dimensão educativa da participação política. Os cidadãos menos participativos também têm menos oportunidades de desenvolver as qualidades morais e cognitivas relevantes. Mas a desigualdade de ativismo político também tem efeitos *distributivos* e isso é mais importante para a questão que estamos examinando, a saber, sob que condições podemos esperar que a democracia contribua para

tipo, pode ser alcançado em um estado (denominado de “*babbling*”) em que os participantes avaliam toda a comunicação como destituída de significado e em que, em conseqüência, ninguém tem um incentivo para comunicar nada que tenha significado ou valor informativo. Aquilo que um participante comunica a outro, nesse caso, não tem nenhum efeito sobre a escolha da estratégia de ação por parte de cada um.

a justiça social. Os cidadãos mais ativos são mais capazes de proteger seus próprios interesses e, em competição com os menos participativos, de fazer que as leis e políticas públicas correspondam a suas preferências. Os políticos e autoridades democráticos têm incentivos para dar um peso desproporcional aos interesses dos cidadãos que se dispõem a votar e sobretudo aos interesses daqueles que se dispõem a empreender formas mais custosas de participação política¹⁰. Não há nenhuma razão *a priori* para supor que esse raciocínio valha para *lobbies* e grupos de pressão mas não, por exemplo, para as políticas de orçamento participativo que vêm sendo adotadas por alguns governos municipais no Brasil. Não estou emitindo nenhum juízo sobre se políticas públicas de orçamento participativo deveriam ser adotadas ou não. O que estou fazendo é colocar em questão a idéia de que a justiça social possa ser alcançada simplesmente por meio de mais participação democrática, como quer que se entenda isso.

A desigualdade de ativismo político seria menos objetável caso se pudesse demonstrar que participar ou não é só uma questão de escolha individual. Aqueles que não se dispõem a sacrificar nada de seus próprios recursos, como uma parte do seu tempo livre, levarão a pior na distribuição de recursos sociais escassos por mecanismos políticos. Se as coisas se passassem dessa forma, poderíamos dizer que aqueles que escolhem outras formas de vida que não a do cidadão ativo deveriam sofrer as conseqüências de suas próprias escolhas de concepção do bem. Mas a hipótese que parece mais correta é a de que os níveis desiguais de participação política devem-se, em larga medida, à distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais tais como riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política e a facilidade maior ou menor de superar problemas de ação coletiva¹¹. E esses são fatores que não dependem de escolha individual. Essa hipótese foi corroborada por um importante estudo empírico sobre a desigualdade de ativismo político realizado, nos anos 1990, por

10 Essa é a razão, e com mais força ainda, pela qual a democracia não assegura um tratamento justo para os não-cidadãos, tanto em âmbito doméstico quanto em âmbito internacional.

11 Essa hipótese é endossada, por exemplo, por Dahl (1989, p. 323-324).

Sidney Verba, Kay Schlozman e Henry Brady nos Estados Unidos (VERBA, SCHLOZMAN & BRADY, 1995). Em um dos extremos de um contínuo que vai da forma menos desigualmente distribuída à mais desigualmente distribuída de participação política, está o voto; no outro extremo, estão as formas de ativismo político que basicamente dependem de ter-se dinheiro: as contribuições financeiras a candidatos e campanhas eleitorais, a formação de *think tanks* e a promoção dos interesses de *lobbies* e grupos poderosos nos meios de comunicação de massa. Na medida em que as formas mais desigualmente distribuídas de participação política podem ser bastante eficientes em enviar sinais urgentes aos que tomam as decisões políticas, a desigualdade de recursos políticos compromete a norma de igualdade política em que a democracia está assentada. E para que isso ocorra não é preciso atribuir mais que um conteúdo mínimo à noção de igualdade política: todo cidadão deve poder votar e o voto de cada um deve contar igualmente nas decisões políticas.

“Mais participação” ou “mais deliberação” não é, de *per se*, a resposta normativamente mais apropriada para o problema que estamos examinando – pelo menos não na medida em que essas expressões entre aspas sejam interpretadas (como aqui estou supondo) como referências abreviadas a modelos alternativos de democracia. Sobre isso, há duas considerações mais importantes a fazer. A primeira é a de que os mais pobres e destituídos de recursos políticos são também aqueles que mais provavelmente estarão ausentes de experiências participativas e deliberativas. Essa suposição é confirmada pelos achados dos autores de *Voice and Equality* (*idem*) e é uma das conclusões da argumentação teórica desenvolvida por Mancur Olson em *A lógica da ação coletiva* (OLSON, 1971 [1965]); como argumentou Olson, é mais fácil para grupos pequenos de cidadãos, em que cada um ganha muito com a ação coletiva e os “caronas” podem ser identificados, organizarem-se para promover seus interesses comuns. Quanto maior o grupo, menor é a probabilidade de que a contribuição de um membro individual para a realização do interesse comum seja perceptível e, por isso, mais difícil se torna tanto detectar a conduta “caronista” e excluir o “carona” dos benefícios alcançados por meio da ação coletiva quanto detectar e recompensar de alguma forma a ação cooperativa.

Para cada membro individual de um grupo grande é mais racional esperar que outros assumam os custos de promover os interesses coletivos do grupo e tirar proveito, como “carona”, dos benefícios da ação coletiva. Não há dúvida de que o argumento de Olson é pertinente para explicar a dificuldade que os mais pobres têm para pressionar por seus interesses comuns. Os problemas de ação coletiva que grupos pequenos (e privilegiados) da sociedade podem resolver com base em uma motivação puramente auto-interessada de seus membros só poderão ser enfrentados, no caso dos grupos latentes (estou pensando nos mais pobres e destituídos de recursos políticos), se for possível contar, em algum momento, com doses elevadas de altruísmo de pelo menos parte de seus membros. O que muitas vezes é necessário, nesse caso, não é mais deliberação, mas sim ação consistente de cima, via reformas institucionais e políticas públicas adequadas, para proteger os interesses e elevar a voz dos mais vulneráveis na tomada de decisões políticas. Isso é, pelo menos, aquilo que o critério *maximin* de justiça social recomenda.

A segunda consideração diz respeito às condições que, em graus diferentes, moldam os termos da deliberação pública nas democracias contemporâneas. O principal obstáculo para haver mais deliberação na formação da política pública, como argumenta Ian Shapiro em um comentário a *Democracy and Disagreement* (de Amy Gutmann e Dennis Thompson), não vem da falta de disposição dos cidadãos de chegar a entendimentos mutuamente aceitáveis sobre seus desacordos morais (SHAPIRO, 1999, p. 28-38; cf. também SHAPIRO, 2003, cap. 1). O principal obstáculo, para simplificar as coisas brutalmente, resulta de uma combinação de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro. Atores políticos e *lobbies* poderosos são capazes de condicionar os termos da discussão pública por meio de contribuições financeiras a candidatos e campanhas eleitoriais e por meio de campanhas dispendiosas de comunicação política.

Susan Stokes (1998, p. 129-131) oferece um exemplo claro de que como isso pode ocorrer. Ela mostra como o poderoso *lobby* dos planos e seguradoras de saúde (a American Medical Association (AMA)) acabou tendo sucesso em liquidar a proposta de criação de um sistema público e universal de saúde nos Estados Unidos, que

havia sido a principal promessa da campanha de Clinton em 1992, apesar de haver evidências firmes de que uma maioria dos eleitores e mesmo dos legisladores inicialmente a apoiavam. A AMA investiu cerca de US\$ 100 milhões em estratégias de comunicação política que, em um primeiro momento, acabaram sendo bem-sucedidas não em alterar diretamente a opinião pública, mas sim em alterar a percepção que os legisladores tinham da opinião pública. Como os legisladores estão sempre incertos sobre a distribuição das preferências dos eleitores sobre uma dada matéria de política pública, eles não podem ignorar a ação de minorias de preferências intensas e que têm recursos financeiros para investir na comunicação política. Com base em uma percepção equivocada sobre as preferências dos eleitores, ou sobre os efeitos da campanha publicitária da AMA sobre essas preferências, os legisladores do Partido Republicano animaram-se em partir para o ataque contra a proposta de reforma. O acirramento do debate e do conflito entre as elites políticas, finalmente, acabou criando condições propícias para que uma parcela ponderável do eleitorado constituísse a crença de que sua situação pioraria caso a reforma fosse implementada. Muitos cidadãos que de fato teriam sido beneficiados pela reforma acabaram, *em virtude do tipo de discussão pública* que se seguiu à proposição da reforma pelo governo Clinton, constituindo a crença de que seriam prejudicados por ela. Isso não se deveu, como observa Shapiro sobre esse mesmo caso, a um “déficit deliberativo”. O problema não se deveu a uma dificuldade de alcançar um acordo razoável entre pessoas que têm valores diferentes, mas sim ao fato de que as visões opostas sobre a questão nem sequer chegaram a confrontar-se na discussão pública. A campanha publicitária da AMA teve êxito em eliminar do debate público uma das alternativas relevantes, a instituição de um modelo canadense de tipo “*single-payer system*”¹² (SHAPIRO, 2003, p. 31-32).

Além da disposição de enfrentar os custos da comunicação política em uma democracia de massas, na qual os cidadãos comuns dificilmente se sentirão fortemente motivados a informar-se de uma forma cognitivamente apropriada sobre questões complexas de polí-

12 “Sistema de pagador individual”, em inglês (nota do revisor).

tica pública, uma outra via importante pela qual minorias poderosas e de preferências intensas podem exercer uma influência desproporcional sobre os termos da discussão pública é a das contribuições financeiras a candidatos e campanhas eleitorais. Essa é uma forma de ativismo político que não requer nada de quem a empreende, exceto que tenha dinheiro, mas que pode ser bastante eficiente em tornar os políticos democráticos mais responsabilizáveis perante seus financiadores do que perante seus eleitores. Há, certamente, outros fatores que explicam porque políticos democráticos podem não ter incentivos suficientes para ofertar reformas institucionais e políticas públicas que beneficiam os cidadãos mais desprivilegiados, mesmo quando estes constituem maioria dos eleitores. Mas os dois fatores que foram discutidos nesta seção parecem-me ser suficientemente importantes a partir da ótica do problema levantado e não me parece nada óbvio que “democracia participativa” ou “democracia deliberativa” constituam formas de enfrentá-los.

VI

Podemos dizer que, tanto do ponto de vista das teorias da democracia deliberativa quanto da ótica da perspectiva normativa adotada neste trabalho, um problema central é o de como é possível elevar o “valor epistêmico” da democracia, isto é, a medida em que procedimentos democráticos de tomada de decisões políticas prestam-se a identificar resultados moralmente corretos ou moralmente justificáveis. Estou pensando o que é “moralmente justificável”, aqui, quando se trata de questões que envolvem “elementos constitucionais essenciais” ou questões de “justiça básica”, tendo sempre como referência o critério de justiça do liberalismo igualitário. Nesta seção final, eu gostaria de explicitar aquela que talvez seja a implicação mais controversa da argumentação desenvolvida neste texto: se o que queremos é elevar o valor epistêmico da democracia no sentido que acabo de propor, talvez seja melhor depositar nossas expectativas não em alguma alternativa à democracia competitiva, mas em uma radicalização das aspirações normativas do schumpeterianismo. Esse argumento teria de ser melhor elaborado, mas posso pelo menos explicitar duas idéias que têm guiado minha reflexão sobre isso.

A competição política pode desempenhar um importante papel instrumental na promoção da justiça social, mas isso depende crucialmente do tipo de ativismo político dos partidos e forças políticas (tipicamente, de esquerda e centro-esquerda) dos quais se pode esperar um comprometimento maior com uma concepção de justiça social. Isso pode soar como uma obviedade, mas de fato não é. Analisando o porquê de a democracia hindu ter apresentado, nas décadas de governo democrático que se sucederam à independência em 1947, resultados modestos na redução da pobreza absoluta e de desigualdades profundamente arraigadas, Amartya Sen atribui isso, pelo menos em parte, ao tipo de ativismo político dos partidos de oposição – que se mostraram incapazes de polarizar a competição política em torno de questões tais como o analfabetismo generalizado, a prevalência de formas graves de desnutrição e as desigualdades nas relações de gênero. A consequência disso é que governos pouco comprometidos com a justiça social têm podido ignorar essas questões incorrendo em um custo político baixo (SEN, 1999, p. 154-157).

A segunda implicação do que foi dito antes diz respeito à distribuição desigual dos recursos políticos mais importantes. Se a desigualdade de ativismo político tem efeitos distributivos que são relevantes da ótica da justiça e se essa desigualdade, como foi argumentado antes, explica-se muito mais pela distribuição desigual de recursos políticos do que pela escolha individual de uma concepção do próprio bem, a implicação normativa a ser extraída é a de que deveríamos objetivar reduzir tanto quanto possível a desigualdade de tal distribuição. Dahl divide isso em duas categorias básicas: as desigualdades de recursos (tais como riqueza e renda), de oportunidades e posições econômicas e as desigualdades de conhecimento, de informação e de recursos cognitivos (DAHL, 1989, cap. 23). Se fosse possível minorar significativamente esses dois tipos de desigualdades, estaríamos em condições de dizer que oportunidades equitativas existem para que os cidadãos participem efetivamente das deliberações políticas e empenhem-se em influenciar seus resultados – quer eles optem por fazer uso dessas oportunidades, quer não. Podemos pensar nessas condições equitativas como aquelas nas quais uma discussão pública livre, não condicionada por desigualdades excessivas e interesses privados poderosos, de fato poderia

ocorrer e, nessa medida, tratar-se-ia também de uma modalidade de “democracia deliberativa”. Mas note-se que a linguagem moral aqui empregada não é a da virtude cívica, que com frequência impregna as formulações teóricas nos campos da democracia deliberativa e da democracia participativa, porém sim uma linguagem de expansão de *oportunidades*. E, o que é mais importante no contexto da presente discussão, reduzir os dois tipos de desigualdades de recursos mencionados por Dahl pode ser um objetivo político ambicioso, mas não requer conceber o processo democrático em si mesmo de alguma forma distinta da concepção-padrão de democracia competitiva. A natureza competitiva do processo democrático, em comparação com as supostas virtudes da argumentação voltada para obtenção de consensos racionais, simplesmente não é o problema central com que deveríamos ocupar-nos. Aliás, como sustentei acima, pode ser parte da solução.

O argumento de Rawls segundo o qual, se queremos que a democracia produza legislação e decisões políticas justas, o valor equitativo das liberdades políticas deve ser garantido, vai precisamente nessa mesma direção (cf., por exemplo, RAWLS, 2003, p. 210-213). Níveis elevados de pobreza e desigualdade e uma excessiva concentração da riqueza e da propriedade degradam o valor que as liberdades políticas têm para os mais desprivilegiados e permitem que os mais favorecidos, porque são mais capazes de tirar proveito de direitos e oportunidades institucionais que em princípio são iguais para todos, exerçam um peso desproporcional sobre os termos da discussão pública e sobre as decisões políticas. Além daquilo que cai na rubrica de uma concepção *maximin* de justiça social e que é parte do problema que estamos examinando¹³, dois tipos de instituição são sugeridos para lidar com esse problema. Um deles é a adoção de impostos progressivos sobre as heranças e doações com um sentido que não é tanto arrecadatório mas sim o de “corrigir, gradual e continuamente, a distribuição da riqueza e de impedir concentrações de poder que são nocivas ao valor equitativo

13 Constitui parte do nosso problema saber sob que condições seria pelo menos mais provável que uma concepção *maximin* de justiça social (ou uma concepção similar de justiça) pudesse vir a ser implementada por meio do processo democrático.

das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 1971, p. 277). Um segundo tipo diz respeito à adoção de normas de financiamento público dos partidos políticos e de imposição de limites severos às contribuições financeiras que pessoas físicas e empresas podem fazer para campanhas e publicidade políticas e aos gastos dos candidatos em suas próprias campanhas (RAWLS, 1993, p. 356-363)¹⁴. Tanto quanto Michael Walzer, Rawls sustenta que nossa concepção de cidadania democrática igual compromete-nos com o objetivo de erguer barreiras entre o poder econômico e o poder político (WALZER, 1983, cap. 1, 4, 12). Observe-se, no entanto, que, da ótica da Teoria Política normativa, não há nenhum receituário pronto para ser prescrito: quais arranjos institucionais específicos poderiam ser eficazes para realizar esse objetivo é algo que requer mais investigação teórica e empírica¹⁵.

A hipótese que propus acima sobre a identificação política de esquerda no Brasil é de natureza empírica e, como nenhum esforço de demonstração é aqui realizado, não vai além de uma especulação. Mas o que eu quis demonstrar, do ponto de vista teórico, é que o compromisso com uma concepção epistêmica de democracia não nos deveria levar a negligenciar a importância da competição política. Quando a competição democrática mostra-se muito lenta em produzir resultados que reduzam a injustiça social, as razões para isso podem estar em uma distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais. Mas também pode ocorrer que as oportunidades que mesmo uma competição política desigual abre não estejam sendo aproveitadas, na medida necessária, por aqueles que estão (ou deveriam estar) mais comprometidos com a realização de uma concepção de justiça social. Como diz Sen (1999, p. 156), não é

14 Das reformas políticas que volta e meia retornam à discussão política no Brasil (mudança no sistema de governo, mudanças no sistema eleitoral, introdução da fidelidade partidária etc.), o financiamento público de partidos e campanhas é a única que pode ter considerações de justiça a seu favor. Mas não é objeto deste trabalho discutir que modelo institucional de financiamento público deveria ser adotado.

15 O horário eleitoral “gratuito” (isto é, financiado pela renúncia fiscal da União) no rádio e na televisão é uma instituição brasileira que certamente ocupa um lugar de destaque entre as instituições políticas que objetivam promover o valor equitativo das liberdades políticas.

possível obter de uma democracia aquilo que de fato não é exigido dela. Um sentido em que a democracia promove a justiça é o de que a primeira permite que os cidadãos demandem serem tratados como iguais pelas instituições básicas de sua sociedade. Mas constitui uma questão distinta a de saber se as oportunidades que a democracia oferece de dar expressão política a essas demandas serão ou não aproveitadas.

Recebido em 27.4.2007

Aprovado em 15.7.2007

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EAo_Compilado.htm. Acesso em: 10.set.2007.

COHEN, J. For a Democratic Society. In: FREEMAN, S. (ed.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge, Mass.: MIT, 2003.

DAHL, R. **A Preface to an Economic Democracy**. Berkeley: University of California, 1985.

_____. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University, 1989.

GUTMANN, A. & THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1997.

HARDIN, R. *Deliberation: Method, not Theory*. In: MACEDO, S. (org.). **Deliberative Democracy**. Essays on Democracy and Disagreement. Oxford: Oxford University, 1999.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em: 5.set.2007.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class**. London: Pluto, 1992.

MENDES, C. H. **Controle da constitucionalidade e democracia**. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2004.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1971 (1965).

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, n. 9, mar.-maio.1991.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and Ideological Domination. *In*: ELSTER, J. (ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University, 1998.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1971.

_____. **Political Liberalism**. New York: Columbia University, 1993.

_____. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Justiça como equidade**. Uma reformulação. São Paulo: M. Fontes, 2003.

SANDEL, M. **Liberalism and the Limits of Justice**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: A. Knopf, 1999.

SHAPIRO, I. Enough of Deliberation: Politics is About Interests and Power. *In*: MACEDO, S. (ed.). **Deliberative Democracy**. Essays on Democracy and Disagreement. Oxford: Oxford University, 1999.

_____. **The State of Democratic Theory**. Princeton: Princeton University, 2003.

STOKES, S. Pathologies of Deliberation. *In*: ELSTER, J. (ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University, 1998.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L. & BRADY, H. **Voice and Equality**. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1995.

VITA, A. **O liberalismo igualitário em perspectiva doméstica e internacional**. São Paulo. Tese (Livre-Docência em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **A justiça igualitária e seus críticos**. 2ª ed. São Paulo: M. Fontes, 2007.

WALZER, M. **Spheres of Justice**. New York: Basic, 1983.