

# DEMOCRACIA E JUSTIÇA

ÁLVARO DE VITA

Democracia e justiça têm ambas valor intrínseco, e não são redutíveis uma à outra. Esta é uma das intuições que quero explicitar e defender, nesta primeira reflexão sobre as relações entre a democracia e a justiça<sup>1</sup>. Parece-me equivocado o empreendimento de formular uma visão política normativa que torne uma dessas duas idéias dispensável ou redutível à outra. Essa redução é característica das formulações teóricas mais influentes de democracia competitiva, mas também pode se manifestar em concepções teóricas recentes de “democracia deliberativa”. Vejamos, inicialmente, como isso se apresenta no caso do modelo competitivo.

O componente normativo da teoria competitiva da democracia pode ser descrito, em termos breves, da seguinte forma. A democracia, para essa tradição, é essencialmente um método competitivo de seleção de elites políticas (e as instituições necessárias para o funcionamento desse método). E é na natureza competitiva do regime democrático que encontramos sua razão de ser normativa: líderes políticos auto-interessados se vêem obrigados, em virtude da disputa competitiva do voto popular, a levar em conta as preferências e os interesses de não-líderes, sob pena de não se elegerem ou não se reelegerem<sup>2</sup>. Ainda que teóricos como Schumpeter e Downs não tenham muita inclinação pela reflexão normativa, podemos formular por eles a norma moral que está por trás desse raciocínio. Trata-se de uma norma de consideração igual das preferências e interesses de cada eleitor – que, como os líderes, não se supõe que sejam motivados por alguma outra coisa que não por seu interesse próprio. Em princípio, cada eleitor teria ou deveria ter

<sup>1</sup> Trata-se de uma exploração preliminar dessa temática. A idéia é tratar de desdobramentos da presente discussão em trabalhos futuros.

<sup>2</sup> A despeito das diferenças que há entre eles em outros aspectos, Schumpeter 1984 (1942), Downs 1999 (1957) e Dahl 1997 (1972) e 1989 atribuem um lugar central à competição em seus modelos de democracia.

uma oportunidade igual de ver suas próprias preferências prevalecerem no mecanismo de agregação de preferências individuais que são as eleições. O processo democrático é, em si mesmo, uma forma de justiça distributiva: ele distribui poder político, um recurso crucial para a distribuição de quaisquer outros bens sociais, na sociedade.<sup>3</sup> E se todos têm uma oportunidade equitativa de exprimir suas preferências com respeito às decisões políticas, os resultados do processo democrático tenderiam a corresponder aos interesses de uma maioria ou pelo menos de uma pluralidade dos eleitores.<sup>4</sup> A regra da maioria, argumenta Dahl, é o único procedimento decisório que permite dar algum sentido à recomendação utilitarista de que as leis e políticas públicas maximizem a utilidade média (entendendo-se utilidade como a satisfação de preferências individuais).<sup>5</sup>

Não há muito lugar, nessa vertente da teoria democrática, para um critério de avaliação dos resultados políticos que seja independente dos próprios procedimentos de decisão coletiva. Se os procedimentos são equitativos, os resultados democráticos são justos. Há duas considerações que podem ser agregadas a essa versão de procedimentalismo com o sentido de reduzir a distância entre a democracia e uma concepção de justiça baseada em direitos. Uma delas foi feita por Schumpeter. Este teórico não hesitou em reconhecer que o processo democrático, não sendo nada mais do que um método para se chegar a decisões de cumprimento obrigatório em uma dada associação política, não predetermina seus próprios resultados. A perseguição a uma minoria religiosa ou a instituição de uma política de discriminação racial são resultados possíveis da democracia.<sup>6</sup> Mas Schumpeter também observou que há um vínculo interno entre certos direitos liberais que têm uma nítida dimensão política e o processo democrático. O funcionamento efetivo do método democrático requer a existência de instituições que protejam a liberdade de expressão política, a liberdade de associação política e a liberdade de imprensa. A razão disso é que não pode haver competição política genuína na sociedade se direitos desse tipo não são garantidos.<sup>7</sup> A segunda consideração é um argumento empírico. A

<sup>3</sup> Dahl 1989, p. 164.

<sup>4</sup> Os eleitores não votam em políticas e sim em políticos e partidos. Mas pode-se supor que as eleições funcionem como um mecanismo de agregação de preferências com respeito também a políticas, pois os políticos eleitos, de olho nas eleições seguintes, se empenharão em votar as leis e adotar as políticas que eles acreditam que correspondem às preferências da maioria do eleitorado.

<sup>5</sup> Dahl 1989, pp. 142-44 e p. 151.

<sup>6</sup> Schumpeter 1984(1942), cap.XX, seção III.

<sup>7</sup> Schumpeter 1984 (1942), p. 339. Dahl desenvolve o argumento em vários de seus textos, por exemplo em Dahl 1997 (1972), pp. 41-42, e 1989, pp. 169-73.

experiência dos países de democracia estável – os países que não sofreram nenhuma ruptura autoritária por um período de tempo superior a uma geração – mostra uma correlação positiva entre o regime democrático e a expansão de proteções institucionais a um amplo leque de direitos individuais, incluindo aqueles que não poderiam ser considerados pré-requisitos para o funcionamento do método democrático (tais como o direito a um julgamento justo e a liberdade de expressão não-política).<sup>8</sup>

## 1

Considerando-se que hoje cresce o número de teóricos políticos empenhados formular uma teoria alternativa da democracia, batizada “democracia deliberativa”,<sup>9</sup> seria o caso de perguntar: o que há de problemático na tradição competitiva? Menciono quatro pontos que são mais salientes da ótica da discussão que ora nos ocupa. Embora o que vai ser dito a seguir se aplique às democracias de modo geral, as objeções (3) e (4) apontam problemas que são mais severos nas sociedades nas quais o níveis de pobreza e desigualdade são maiores.

1. A tradição competitiva supõe que os interesses políticos dos cidadãos têm por base o interesse próprio de cada um. Na versão de democracia competitiva que exprime mais claramente essa suposição, o eleitor “compra” (ao votar) um dos diferentes pacotes de políticas públicas oferecidos pelos líderes e partidos políticos com base na “renda de utilidade” que isso lhe assegurará.<sup>10</sup> A objeção a isso é a de que, se essa suposição é apropriada para analisar a competição no mercado e a conduta de escolha do consumidor, ela deixa de sê-lo quando o que está em questão são escolhas políticas – realizadas, como diz Elster, no “fórum” – cujas conseqüências afetam outros que não somente os que as fizeram.<sup>11</sup> Dessa objeção se seguiria que os eleitores e legisladores deveriam fazer suas escolhas políticas motivados por uma preocupação com o bem comum? Voltarei a essa questão adiante.

2. Uma segunda objeção, que pode ser vista como um desdobramento da primeira, distingue as questões públicas que envolvem um desacordo moral daquelas nas quais não há um componente dessa natureza. A agregação de preferências ou, de forma mais realista, os cálculos de custo-benefí-

<sup>8</sup> Dahl 1989, p. 187.

<sup>9</sup> Bohman e Regh 1997 e Elster 1998 oferecem um quadro bastante diversificado e completo das posições teóricas nessa área.

<sup>10</sup> Downs 1999(1957).

<sup>11</sup> Elster 1986, republicado em Bohman e Regh 1997.

cio que interpretam de forma aproximada essa agregação – que é o que se faz quando se pergunta: quem é que ganha (que interesses prevalecem) e quem é que perde (que interesses são frustrados) com uma decisão política “X”? – são menos objetáveis quando se trata de decidir questões controversas do segundo tipo. O procedimentalismo da democracia competitiva pode ser suficiente para justificar moralmente os resultados políticos quando somente interesses e preferências individuais devem ser computados. Basta que existam procedimentos equitativos para decidir que preferências deverão prevalecer nos resultados. Mas isso é muito menos satisfatório com respeito às questões que envolvem um largo componente de desacordo moral. Nesse caso, um procedimento que somente leve em conta nossos interesses individuais, ignorando nossos julgamentos morais – ou os tratando como meras preferências –, não é suficiente para justificar moralmente os resultados políticos. Para esclarecer melhor a demarcação que estou fazendo, podemos recorrer à distinção proposta por Dworkin entre questões de *policy* e questões de princípio.<sup>12</sup> As decisões legislativas ou governamentais de *policy* são aquelas que, apesar de beneficiarem interesses individuais de uma forma diferenciada, não requerem, como justificativa, mais do que o apelo a uma noção de utilidade ou de bem-estar geral (entendendo-se isso como uma função de preferências individuais). São exemplos disso decisões tais como a de distribuir benefícios diferenciados a determinados setores da economia com o objetivo de elevar as exportações, a de proibir a propaganda de cigarros ou a de proibir o porte de armas por civis (porque se supõe que isso contribuirá para reduzir os índices de criminalidade). As decisões de princípio, em contraste, são aquelas que não podem ser adequadamente justificadas a não ser fazendo-se referência a uma concepção de justiça social e política – que não pode ser considerada como uma decorrência pura e simples (e este é um dos meus argumentos neste texto) da equidade de procedimentos deliberativos e decisórios.<sup>13</sup> Essas são as questões públicas que não há como debatê-las sem que se faça uso de uma interpretação específica da norma de igualdade moral, norma essa que está na essência do *status* da cidadania. O que se espera das instituições sociais e políticas se se acredita que as pessoas devem ser tratadas como moralmente iguais? É com respeito às questões públicas que envolvem respostas (com frequência divergentes) a essa pergunta que não é suficiente que os votos sejam contados e que o lado que tenha o maior número de votos seja declarado vencedor; também é preciso que as decisões políticas se

<sup>12</sup> Dworkin 1986, pp. 221-24 e 310-12.

<sup>13</sup> Há uma outra classe de questões que envolvem julgamentos morais à qual farei menção na seção 2.

apóiem nos melhores razões e argumentos possíveis. (O que faz um argumento ser “o melhor possível”, nesse contexto, é, entre outras considerações que podem ser pertinentes, uma interpretação plausível da norma de igualdade moral.) Para ilustrar o que está sendo dito, dificilmente aceitaríamos que a agregação de preferências é a forma apropriada de decidir se os migrantes nordestinos recém-chegados à cidade de São Paulo devem ser excluídos – como um vereador paulistano chegou a propor há alguns anos atrás – dos serviços sociais do município. Isso seria profundamente injusto, ainda que uma maioria dos eleitores paulistanos apoiasse tal política.

3. A terceira objeção costuma ser dirigida ao utilitarismo de preferências, mas ela também é pertinente à nossa discussão no momento pois, tal como a descrevi acima, a justificação moral do modelo competitivo, fundada no norma de igual proteção de interesses individuais, pode ser assimilada a um utilitarismo de preferências.<sup>14</sup> A questão a ser levantada é a seguinte: por que deveria ser considerado óbvio que a satisfação de preferências individuais constitui o ponto de partida apropriado para decidir escolhas sociais que envolvem questões de justiça? Desenvolvi mais extensamente a crítica ao utilitarismo de preferências em um outro trabalho.<sup>15</sup> Certas preferências podem não revelar nenhuma outra coisa que não formas penosas de condicionamento mental a circunstâncias desfavoráveis. A formação de “preferências adaptativas” (o termo foi cunhado por Elster<sup>16</sup>) é especialmente provável e problemática em contextos de privação e de desigualdades arraigadas. Pessoas que aprenderam a ajustar seus desejos a circunstâncias de destituição podem se contentar com muito pouco, mas essa não é uma boa razão para que só obtenham, das escolhas coletivas, o pouco que desejam. Como diz Sen, “o oprimido social que aprendeu – talvez por meio de amarga experiência – a esperar pouco da vida pode ter aprendido a ter desejos que são facilmente satisfeitos e a se alegrar com pequenos obséquios. Mas é difícil acreditar que essa pessoa tenha, por essa razão, muito bem-estar; ou que ela esteja recebendo um excelente tratamento caso esses desejos disciplinados sejam satisfeitos”<sup>17</sup>.

4. A quarta objeção diz respeito à desigualdade de participação e de ativismo políticos. De acordo com o modelo competitivo, os cidadãos

<sup>14</sup> Schumpeter 1984 (1942), pp. 313-16, viu no utilitarismo de John Stuart Mill uma das perspectivas normativas que estariam por trás daquilo que ele denominou “doutrina clássica da democracia”. É possível que essa imputação seja correta, mas um utilitarismo de preferências se presta muito bem para explicitar o fundamento normativo do modelo de democracia que Schumpeter propôs como alternativa à “doutrina clássica”.

<sup>15</sup> Vita 1995 ou Vita 2000, cap.4.

<sup>16</sup> Elster 1987, pp. 109-140.

mais ativos são mais capazes de proteger seus próprios interesses e, em competição com os menos participativos, de fazer com que as leis e políticas públicas correspondam a suas próprias preferências. Os políticos democráticos têm incentivos para dar um peso desproporcional às preferências dos cidadãos que se dispõem a votar e sobretudo a empreender formas mais custosas (do que o voto) de participação. Isso seria menos objetável moralmente caso se pudesse demonstrar que participar ou não é só uma questão de escolha individual. Mas a hipótese que parece mais correta é a de que os níveis desiguais de participação política se devem, em larga medida, à distribuição desigual de recursos políticos cruciais tais como renda, riqueza, tempo disponível para a atividade política, capacidade de organização (ou maior facilidade de superar problemas de ação coletiva)<sup>18</sup>, informação e interesse políticos, intensidade de preferências com respeito a questões públicas e nível educacional. 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 contribuições financeiras a candidatos e partidos políticos, à formação de *think tanks* e à comunicação política. Na medida em que as formas mais desigualmente distribuídas de participação podem ser bastante eficientes para enviar sinais urgentes aos que tomam as decisões políticas, a desigualdade de recursos políticos solapa a norma de consideração igual dos interesses individuais.

Vale a pena explorar um pouco mais as razões da eficácia das formas de participação que são impulsionadas basicamente por dois recursos políticos: intensidade de preferências e dinheiro. Por que líderes e partidos políticos que estão no governo e que, de acordo com um modelo de democracia perfeitamente competitiva, deveriam procurar maximizar suas chances de reeleição satisfazendo as preferências de uma maioria dos eleitores, muitas vezes tomam decisões que dão um peso desproporcional às preferências de minorias privilegiadas? Downs argumentou que a razão disso é o custo da informação.<sup>19</sup> Considerando que o benefício esperado (ou “renda de utilidade”) do voto é muito pequeno, os eleitores não têm um

<sup>17</sup> Sen 1984, p. 34. Esse é um tema recorrente na crítica de Sen ao utilitarismo. Ver Sen 1999, pp. 62-63.

<sup>18</sup> Como argumentou Olson [1971 (1965)], em virtude dos problemas de “caronismo”, é mais fácil para grupos pequenos de cidadãos, em que cada um ganha muito com a ação coletiva, se organizarem para influenciar o processo político, do que o é para grupos grandes, cujos membros só podem esperar ganhos de utilidade pequenos (ou mesmo perdas de utilidade) se dispoñdo a fazer a sua parte em uma ação coletiva. Não há dúvida de que o argumento de Olson é pertinente para explicar a dificuldade que os mais pobres e desprivilegiados têm para pressionar por seus interesses.

incentivo para se informar sobre como as diferentes propostas de política pública (do governo e da oposição) poderão afetar seus próprios interesses. Apesar de se supor que os eleitores são racionais (auto-interessados), eles podem tirar conclusões equivocadas sobre as relações entre essas propostas e seus próprios interesses. De sua parte, os governantes democráticos não têm como saber ao certo o que uma maioria dos eleitores deseja com respeito a uma dada decisão política (nem os próprios eleitores racionalmente desinformados o sabem). Por isso, os governantes não podem ignorar a ação de minorias com preferências intensas com respeito à decisão política em questão, que se dispõem a pagar o custo da comunicação política e que podem ter êxito em convencer eleitores insuficientemente informados de que suas (das minorias) propostas de fato são aquelas que melhor correspondem às preferências desses mesmos eleitores.

Não vejo como conciliar esse raciocínio de Downs com uma das suposições básicas de seu modelo (e das teorias econômicas da democracia em geral): a de que as preferências políticas dos cidadãos são fixas, isto é, são dados exógenos à competição política.<sup>20</sup> Se as preferências são exógenas, não é a estrutura da competição política que produz as preferências dos cidadãos; são estas que determinam os termos dessa competição. A argumentação de Downs que sumariei no parágrafo anterior, no entanto, sugere que certas preferências são, afinal, endógenas ao processo político. Eleitores desinformados podem adotar crenças que favorecem, não seus próprios interesses, e sim os interesses de lobbies e minorias politicamente ativas. Aqui é preciso introduzir uma importante distinção feita por Przeworski.<sup>21</sup> Há preferências que de fato são exógenas à competição política. As pessoas querem, por exemplo, andar por ruas seguras e ver seus filhos aprendendo.<sup>22</sup> Mas não são essas as crenças que realmente pesam no processo político. Isso porque os eleitores não votam em resultados – ruas seguras, escolas de boa qualidade para as crianças – e sim em *políticas* propostas por candidatos e partidos, que podem ou não levar aos resultados desejados. Se o resultado

<sup>19</sup> Downs 1999 (1957), cap. 6. Para uma avaliação bastante crítica do argumento de Downs sobre a importância dos custos de informação, veja-se o artigo “O mercado no fórum”, publicado nesta mesma edição, de Fernando Haddad. Independentemente do que se pense sobre a teoria de Downs em outros aspectos, esse argumento parece-me bastante relevante para explicar por que desigualdades significativas persistem nas democracias.

<sup>20</sup> “Na realidade”, diz Downs (1999, p. 67-68), “gostos políticos fixos nos parecem muito mais plausíveis do que gostos fixos de consumo, que são geralmente supostos em estudos de demanda”.

<sup>21</sup> Przeworski 1998, pp. 142-44.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 144.

(ou “estado do mundo”, na terminologia de Przeworski)  $X$  é desejável, será a política  $Y$  a melhor forma de alcançá-lo? Os políticos, partidos, financiadores de campanhas eleitorais e grupos de pressão empenham-se em influenciar as crenças dos eleitores sobre essa relação.<sup>23</sup> Crenças desse tipo são inteiramente endógenas ao processo político e são as mais afetadas pela desigualdade de informação e de capacidade cognitiva.<sup>24</sup> E são também as crenças que de fato influenciam as decisões políticas.

Vamos supor que exista um elevado grau de consenso entre os eleitores sobre a necessidade de eliminar a pobreza absoluta (quer porque considerem isso uma injustiça profunda, quer porque sejam, os mais privilegiados, atingidos por externalidades negativas atribuídas à pobreza, tais como a criminalidade violenta). Por que, mesmo assim, políticas públicas efetivas de combate à pobreza podem não ser adotadas? O problema é que a crença sobre a necessidade de eliminar a pobreza é exógena à discussão pública; o que é endógeno ao processo político, e operativo para influenciar as decisões políticas, são as crenças sobre qual é a forma mais eficaz de fazer isso. Duas estratégias podem se apresentar à discussão pública. Uma delas sustenta que a forma mais direta e rápida de reduzir a pobreza consiste na distribuição de benefícios em dinheiro às famílias pobres — tais como a bolsa-escola e a aposentadoria rural nos moldes do programa brasileiro <sup>25</sup> —, aliando-se isso a políticas de promoção do capital físico e humano dos pobres, tais como a universalização do acesso à educação e à saúde básicas, ampliação do acesso ao crédito e a distribuição equitativa da terra. A segunda critica a tributação redistributiva e a ineficiência estatal e aposta essencialmente no crescimento econômico, relegando as políticas defendidas pela primeira a um papel subsidiário.<sup>26</sup> Se a informação sobre as alternativas de política pública e a capacidade cognitiva de processá-la são desigualmente distribuídas, é possível que a comunicação política induza eleitores que seriam beneficiados pela expansão de oportunidades sociais

<sup>23</sup> Putterman, Roemer e Silvestre (1998, pp. 893-95) examinam explicações semelhantes sobre como os eleitores constituem crenças sobre questões públicas e candidatos.

<sup>24</sup> As crenças que Przeworski tem em mente não são tanto aquelas que ele denomina “crenças técnicas” — que são as que têm por objeto as relações causais entre uma dada política e um determinado resultado — de eleitores isoladamente e sim as “crenças de equilíbrio”, que são as crenças que cada eleitor tem sobre as crenças técnicas dos demais. As crenças de equilíbrio são as expectativas mútuas que os eleitores criam sobre a eficácia política de diferentes alternativas de política pública.

<sup>25</sup> Uma vez que a aposentadoria rural não depende de contribuição anterior para ser concedida, ela equivale a uma forma de renda mínima garantida concedida aos trabalhadores rurais idosos. O programa tem 6,3 milhões de beneficiários diretos e atinge favoravelmente de 17 a 20 milhões de pessoas.

da primeira estratégia a adotar crenças favoráveis à segunda. *Nessas condições*, isto é, em condições de distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais, a discussão pública, como sustenta Przeworski, pode levar muitos cidadãos a constituir crenças que os deixam em pior situação do que seria necessário.

Susan Stokes oferece um exemplo interessante de como isso pode ocorrer.<sup>27</sup> Ela mostra como o poderoso lobby dos planos e seguradoras de saúde (a American Medical Association) acabou tendo sucesso em liquidar a proposta de reforma do sistema de saúde norte-americano, que havia sido a principal promessa de 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 100 milhões de dólares em estratégias de comunicação política que num 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. (Lembremos que, como os legisladores estão sempre incertos sobre a distribuição de preferências entre os eleitores sobre uma dada questão, eles não podem ignorar a ação de minorias de preferências intensas e ricas em recursos.) Com base em uma percepção equivocada sobre as preferências dos eleitores (ou sobre os efeitos da campanha publicitária da AMA sobre as preferências dos eleitores), legisladores do Partido Republicano se animaram a partir para o ataque contra a proposta de reforma. O acirramento do debate e do conflito entre as elites políticas, finalmente, acabou levando uma parcela ponderável do eleitorado a acreditar que sua situação pioraria caso a reforma fosse implementada.

Przeworski critica Joshua Cohen e outros teóricos da democracia deliberativa por não admitirem que a deliberação pública, ao invés de fazer com que as pessoas votem com base nas melhores razões, pode levá-las a constituir crenças falsas sobre a relação entre políticas e resultados ou a substituir crenças verdadeiras por crenças falsas.<sup>28</sup> Mas é claro que

<sup>26</sup> Sen (1999, pp. 43-51; 1992, pp. 126-28) aponta as evidências de que a primeira estratégia com exclusão da distribuição de benefícios em dinheiro, que ele não menciona entre as políticas bem-sucedidas de combate à pobreza – é muito mais efetiva para elevar rapidamente a qualidade de vida dos mais pobres do que a estratégia que se apóia basicamente no crescimento econômico e na elevação da renda *per capita*. O estado indiano do Kerala tem menos da metade do PIB *per capita* do Estado do Punjab e, no entanto, graças às políticas sociais que implementa, tem taxas de mortalidade infantil e de fertilidade substancialmente mais baixas e índices de alfabetização e de expectativa de vida substancialmente mais elevados do que o Punjab e outras regiões da Índia.

<sup>27</sup> Stokes 1998, pp.129-31.

Przeworski está empregando uma noção de deliberação que é normativamente muito mais fraca do que a de Cohen.<sup>29</sup> “Deliberação pública”, para o primeiro, é toda e qualquer forma de mudança endógena de preferências produzida pela comunicação política, o que inclui o uso estratégico de informação custosa. Para as finalidades de nossa discussão no momento, parece mais apropriado entender a argumentação de Przeworski sumariada acima como uma das explicações possíveis para a persistência da desigualdade nas democracias, mesmo quando políticas públicas igualitárias beneficiariam uma maioria dos cidadãos. Trata-se antes de mais nada, em meu entender, de uma explicação bastante persuasiva de porque as democracias podem ficar muito longe de realizar a norma de igual proteção de interesses e preferências individuais que, como argumentei acima, está no cerne da justificação moral do modelo competitivo.

## 2

A argumentação anterior expõe algumas das razões pelas quais a democracia e a justiça nem sempre caminham juntas. Não passa pela minha cabeça, apresso-me a acrescentar, que pudesse haver algum outro procedimento de tomada de decisões coletivas mais propício para produzir resultados políticos justos. A questão que merece mais reflexão teórica e pesquisa empírica é: sob que condições é de se esperar que procedimentos decisórios democráticos produzam resultados políticos justos? Vou deixar essa questão de lado, pelo momento, e fazer algumas observações sobre o critério de justiça que, em meu entender, deveríamos aplicar à avaliação moral dos resultados políticos.

Esse critério pode ser formulado da seguinte forma: são moralmente justificadas as decisões políticas que ninguém poderia razoavelmente rejeitar se os deliberantes estivessem situados em uma posição de igualdade e motivados a chegar a termos de acordo aceitáveis para todos. Logo a seguir, vou introduzir restrições importantes à aplicação desse critério, mas, antes disso, cabe ressaltar algumas de suas características. Trata-se, em primeiro lugar, de um critério liberal-igualitário de legitimidade política. Em questões que envolvem desacordo moral, o critério requer que, ao fazer uma proposta, os deliberantes antes de mais nada levem em conta não a medida em que tal proposta é aceitável da ótica de

<sup>28</sup> Przeworski 1998, p. 145.

<sup>29</sup> Para a concepção de democracia deliberativa de Cohen, veja-se Cohen 1997, pp. 72-75.

seus próprios interesses ou concepção do bem, mas sim em que medida outros podem ter razões fortes para rejeitá-la. Em uma sociedade profundamente dividida por clivagens de subcultura étnica, religiosa ou lingüística, para exemplificar o que está sendo dito, o critério requer que a maioria se abstenha de impor arranjos institucionais de democracia majoritária. A minoria lingüística e cultural poderia razoavelmente rejeitar a adoção de arranjos institucionais desse tipo, ainda que a decisão de adotá-los tivesse sido tomada por meio do processo democrático.<sup>30</sup>

A segunda observação a fazer é a de que se deve entender esse critério de legitimidade como sendo independente de quaisquer procedimentos *efetivos* de deliberação democrática. Trata-se de um padrão segundo o qual julgar, do ponto de vista moral, os resultados da deliberação democrática; por isso, esse padrão não pode ser subsumido a procedimentos deliberativos (como quer que os concebamos). Preservar essa independência é algo essencial se quisermos ser capazes de realizar julgamentos do seguinte tipo: “a decisão *X* é injusta, a despeito de ter resultado da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos”.<sup>31</sup> Vale a pena enfatizar esse ponto, tendo em vista não só o procedimentalismo de agregação de preferências que critiquei antes mas também o de certas versões de democracia deliberativa que se apresentam como alternativas à democracia competitiva. A expressão “certas versões” não é um exemplo de linguagem precisa, mas o problema é que há muita ambigüidade, entre os proponentes de concepções de democracia deliberativa, com respeito à questão que estamos examinando.

Os seguidores de Habermas, por exemplo, gostam de imaginar que defendem uma visão política menos “normativista” – do que concepções alternativas de justiça ou de democracia deliberativa – porque, de acordo com essa visão, aquilo que é justo seria definido somente por pro-

<sup>30</sup> O caso do Sri Lanka é ilustrativo disso. Os membros das duas principais subculturas do país, a sinhalesa e a tâmil, gozavam do *status* de cidadãos de uma democracia liberal com direitos garantidos. A partir de 1956, no entanto, a maioria sinhalesa começou a impor, valendo-se de sua maioria no Parlamento, uma identidade nacional baseada em sua língua e cultura. Seguiram-se décadas de conflitos e guerra civil, que têm conseguido obscurecer até mesmo os invejáveis indicadores socioeconômicos do Sri Lanka (em 1994, a expectativa de vida ao nascer, por exemplo, já ultrapassava os 73 anos, de acordo com dados de Sen 1999, p.47. Trata-se de uma extraordinária realização para um país extremamente pobre). UNDP 2000, p. 60.

<sup>31</sup> Um julgamento desse tipo é compatível com a posição segundo a qual uma decisão coletiva, se produzida de forma procedimentalmente correta, deve ser obedecida por todos, inclusive por aqueles que a consideram injusta. Constitui uma questão separada a de saber em que circunstâncias a desobediência pode ser justificada.

cedimentos argumentativos de formação de vontade e de opinião políticas, e não por qualquer padrão externo à própria deliberação. Mas há, nessa formulação, uma ambigüidade que com freqüência é ignorada: isso diz respeito a práticas e a procedimentos efetivos de deliberação ou a uma deliberação ideal? Parece-me que essa segunda interpretação é a correta. A teoria de Habermas só pode considerar moralmente justificados os resultados de processos deliberativos efetivos que poderiam ser objeto de um acordo alcançado em uma situação deliberativa ideal. (A alternativa, evidentemente pouco palatável, seria a teoria legitimar os resultados de processos deliberativos nos quais há significativas desigualdades de recursos, incluindo de recursos cognitivos e de capacidade argumentativa, entre os participantes.) Se isso é assim, o entendimento alcançado em um processo deliberativo no qual os participantes são iguais, e igualmente motivados a resolver seus desacordos com respeito a questões políticas somente com base na força dos melhores argumentos, só pode ser entendido como um critério independente de procedimentos deliberativos efetivos. A mesma coisa vale para o acordo alcançado por meio do “procedimento deliberativo ideal” proposto por Cohen.<sup>32</sup> Como argumenta David Estlund, Habermas e Cohen (não menos do que Rawls) propõem concepções “epistêmicas” de democracia deliberativa.<sup>33</sup> Em uma teoria epistêmica, “o procedimento ideal é logicamente independente de procedimentos efetivos”.<sup>34</sup> Da mesma forma que na concepção de legitimidade que esbocei acima, o procedimento contrafactual de deliberação fornece um padrão segundo o qual avaliar a justiça dos resultados de processos deliberativos reais. A questão real não é a de se uma teoria é mais ou menos “normativista” do que outra, e sim a de como aprimorar o “valor epistêmico” da democracia — isto é, a de como aumentar a probabilidade de que o processo democrático produza resultados que possamos considerar legítimos ou justos de acordo com padrões que são independentes dos próprios procedimentos deliberativos e decisórios.

No restante desta seção, vou examinar uma importante restrição ao critério de avaliação moral de resultados políticos que propus acima. Esse critério tem sua aplicação limitada às decisões políticas que têm por

<sup>32</sup> Cohen 1997, pp. 72-75.

<sup>33</sup> As concepções epistêmicas se opõem às concepções puramente procedimentais de democracia deliberativa, para as quais não há, à parte a equidade dos próprios procedimentos, nenhum critério segundo o qual avaliar a legitimidade ou a justiça dos resultados da deliberação. Isso parece se aplicar, por exemplo, à concepção de Manin (1985).

<sup>34</sup> Estlund 1997, p. 180.

objeto aquilo que Rawls denomina “elementos constitucionais essenciais” e “questões de justiça básica”.<sup>35</sup> Em termos breves, os primeiros se referem aos direitos civis e políticos fundamentais e aos procedimentos e instituições que regulam o acesso ao poder político; e as últimas, às normas e instituições que regulam a distribuição de oportunidades sociais, de renda e de riqueza na sociedade. Ambos os tipos de questões podem ser assimilados – pelo menos esse é o entendimento que aqui estou adotando – àquilo que antes, seguindo Dworkin, designei como “questões de princípio”, e que com certeza estão entre aquelas que muitos democratas gostariam que fossem resolvidas levando-se em conta os melhores argumentos e não só contando-se votos. Entre as que envolvem julgamentos morais e não apenas interesses individuais em um sentido mais restrito, essas são as questões com respeito às quais, segundo a teoria de Rawls, podemos esperar que um acordo seja alcançado em uma situação contrafactual de escolha de princípios de justiça. Se os cidadãos e seus representantes estivessem motivados a resolver suas divergências com respeito aos elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica apelando somente a razões que ninguém poderia razoavelmente rejeitar, eles adotariam (assim prosseguiria o argumento), para regular a estrutura básica de sua sociedade, alguma coisa que não diferiria muito dos dois princípios de justiça formulados por Rawls.

Mas não é essa conexão – entre o critério de não-rejeição razoável e os princípios substantivos de justiça propostos por Rawls – que quero enfatizar no momento. O que cabe ressaltar, no presente contexto, é que há questões controversas que têm de ser decididas por meio do processo democrático e que não dizem respeito nem aos elementos constitucionais essenciais e nem às questões de justiça básica. Isso inclui não só as questões de *policy*, que mencionei na seção passada, mas também aquelas com respeito às quais não é de se esperar que um acordo razoável, nem mesmo uma situação deliberativa ideal, seja alcançado. Há questões públicas que não podem ser debatidas sem que sejam introduzidos na discussão pública julgamentos morais que não se apóiam em valores políticos compartilhados ou passíveis de serem compartilhados, mas sim em concepções do bem ou doutrinas metafísicas eminentemente controversas. Um caso paradigmático disso talvez seja a questão do aborto, mas outros poderiam ser apontados: de que forma devemos tratar os animais e que atitude devemos ter em relação ao meio ambiente natural? A intervenção estatal para

<sup>35</sup> Rawls 2000, pp. 277-81.

promover a alta cultura, para mencionar um outro exemplo, só pode ser justificada por referência a uma concepção perfeccionista segundo a qual é algo bom viver em uma comunidade na qual certas formas de excelência artística sejam promovidas. Não estou sugerindo que, quando questões desse teor emergem na agenda pública, a deliberação seja inútil ou que compromissos não possam ser alcançados. O que estou dizendo é que o padrão exigente de legitimidade política que estou adotando não se aplica a esses casos. Nesse ponto, aliás, estou apenas seguindo o entendimento que Rawls tem sobre o problema:

se uma concepção política de justiça abrange os elementos constitucionais essenciais e as questões de justiça básica – no presente momento é tudo o que aspiramos –, já é de imensa importância, mesmo que ela tenha pouco a dizer sobre muitos problemas econômicos e sociais dos quais os órgãos legislativos se ocupam. Para resolver esses problemas mais específicos e detalhados é, muitas vezes, mais razoável ir além da concepção política e dos valores que seus princípios expressam e invocar valores não-políticos, os quais uma visão desse tipo não inclui.

Os cidadãos e os legisladores podem votar de acordo com suas visões mais abrangentes quando os elementos constitucionais essenciais e a justiça básica não estiverem em jogo; não precisam justificar, por meio da razão pública, por que votam dessa ou daquela maneira (...).<sup>36</sup>

Tudo o que esse padrão tem a dizer sobre casos similares aos exemplos mencionados, assim como em relação às questões de *policy*<sup>37</sup>, é que as decisões políticas sejam tomadas por procedimentos decisórios que, estes sim, possam ser justificados por razões que ninguém poderia razoavelmente rejeitar.<sup>38</sup> Observe-se que as duas passagens acima mostram que aquilo que Rawls denominou “método da esQUIVA” (expressão pela qual Rawls designa o propósito de evitar a todo custo que sua teoria da justiça tenha de assumir posições com respeito a problemas metafísicos ou de verdade última) se aplica apenas à justificação da concepção política de justiça. Isso significa que doutrinas abrangentes ou metafísicas só não devem figurar nas razões que são invocadas para justificar as escolhas

<sup>36</sup> Rawls 2000, pp. 280-81 e p. 286.

<sup>37</sup> Recordemos que essas são as questões que não envolvem julgamentos morais, exceto um padrão moral utilitarista segundo o qual as decisões políticas que a elas dizem respeito devem maximizar a satisfação de preferências e interesses individuais.

<sup>38</sup> Desenvolvo mais este tópico em Vita 2000, pp. 281-85.

políticas que têm por objeto os elementos constitucionais essenciais e as questões de justiça básica. A concepção de Rawls de razão pública é muito menos restritiva – com respeito aos tipos de razões e argumentos que podem legitimamente ser empregados em discussões públicas – do que muitas vezes se supõe.<sup>39</sup>

Ao discutir as relações entre justiça e democracia, parece-me importante fazer um esforço para esclarecer o lugar que o acordo razoável ou a unanimidade deve ocupar em nossa visão normativa. Estou sugerindo que esse lugar é bastante delimitado. Esse ponto de vista contrasta com o de teóricos da democracia deliberativa como Joshua Cohen, para quem “os resultados são democraticamente legítimos se e somente se eles poderiam ser objeto de um acordo livre e refletido entre iguais”.<sup>40</sup> Argumentei acima que um critério tão exigente como esse, ou é desnecessário ou é irrealizável. Ele é desnecessário para avaliar moralmente as decisões políticas que tratam de questões de *policy*; e é irrealizável no caso de decisões que dizem respeito a controvérsias que não têm como ser resolvidas (nem mesmo em uma deliberação ideal) somente com base em fundamentos e premissas compartilhados. Nós necessitamos, acredito, de uma concepção “epistêmica” de democracia deliberativa, mas também é preciso perceber seus limites. O padrão epistêmico que propus no início desta seção, em contraste com o de Cohen, tem sua aplicação limitada àquelas controvérsias públicas que têm por objeto a escolha das características institucionais mais básicas de uma sociedade democrática.

Ainda com respeito a esse tópico, é importante desfazer um equívoco que com frequência é cometido, sobretudo por aqueles que desconfiam de visões excessivamente “consensualistas” da política. A aceitação de um padrão liberal-igualitário de legitimidade política, tal como o interpretei, não implica a suposição de que a deliberação democrática efetiva será (ou deveria ser) caracterizada pela busca do consenso, e isso mesmo no que se refere aos elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica. Os princípios de justiça que ninguém poderia razoavelmente rejeitar em uma deliberação ideal, como argumenta Thomas Christiano, (somente) “podem ser introduzidos no processo de

<sup>39</sup> Se a interpretação que estou propondo para o critério liberal-igualitário de legitimidade política é correta, não há razão para discordar de Kent Greenawalt quando ele afirma que “é preciso abandonar a expectativa de que todas as controvérsias políticas possam ser resolvidas somente com base em premissas compartilhadas com respeito a valores e premissas compartilhadas com respeito a conhecimento fatural”. Greenawalt 1988, p. 216.

<sup>40</sup> Cohen 1997, p. 73.

deliberação pública como alternativas a serem consideradas, a despeito de ser improvável que venham a ser objeto de um acordo unânime, mesmo entre pessoas razoáveis, em qualquer democracia real”.<sup>41</sup>

Argumentei, na seção 1, que somente a competição política não é suficiente para assegurar que a democracia produza resultados justos. Mas isso não significa que, para elevar o que antes designei como o “valor epistêmico” da democracia, devamos depositar nossas esperanças na busca do consenso e não no conflito de visões e na competição política efetiva. Esta pode desempenhar um importante papel instrumental na promoção da justiça social, mas isso depende crucialmente, no caso daqueles países nos quais os governantes demonstram ter pouco comprometimento com esse objetivo, do tipo de ativismo político desenvolvido pelos partidos de oposição. Esse ponto é enfatizado por Sen ao explicar por que a democracia hindu, apesar de ter se mostrado efetiva para prevenir a eclosão de fomes epidêmicas, tem produzido resultados tão modestos na redução da pobreza absoluta e de desigualdades arraigadas (sobretudo de gênero e de casta):

(...) sucessivos partidos de oposição têm sido bastante dóceis ao não condenar o analfabetismo generalizado, ou a prevalência de formas não-extremas mas mesmo assim graves de desnutrição (sobretudo entre as crianças), ou o fracasso em implementar os programas de reforma agrária anteriormente aprovados. Essa docilidade da oposição fez com que sucessivos governos pudessem tratar dessas questões centrais de política pública com absoluto descaso.<sup>42</sup>

Considerando que também no Brasil há um sentimento de frustração com a dificuldade de fazer o regime democrático produzir resultados políticos que reduzam as injustiças sociais, arrisco-me a formular uma hipótese que é similar àquela proposta por Sen. Essa hipótese me foi sugerida pela forma como André Singer, em um livro recente, explica como os eleitores brasileiros se dispõem em uma escala ideológica esquerda-direita.<sup>43</sup> O que faz os eleitores se localizarem em tal escala não é o comprometimento maior ou menor com uma concepção de igualdade socioeconômica (como quer que isso seja definido). Para Singer, “o igualitarismo tornou-se uma espécie de ideologia nacional, não sendo, portanto, o grande divisor de águas entre direita e esquerda, como ocorre nos países industria-

<sup>41</sup> Christiano 1997, p. 276 (nota 8).

<sup>42</sup> Sen 1999, p. 156.

<sup>43</sup> Singer 2000.

lizados”.<sup>44</sup> Se interpretamos essa afirmação à luz do que foi dito na seção I, as crenças igualitárias da esmagadora maioria do eleitorado brasileiro – assim como a crença na necessidade de eliminar a pobreza absoluta, no exemplo que propus – são exógenas ao processo político. Não essas as crenças que realmente pesam na competição política. As crenças que polarizam a disputa política são outras:

(...) o que divide direita e esquerda no Brasil não é exatamente mudar ou conservar, mas sim *como mudar*. A divisão, na realidade, se dá em torno da mudança dentro da ordem ou contra a ordem, resultando em instabilidade. O público de direita pretende uma mudança por intermédio da autoridade do Estado, e por isso quer reforçá-la, ao passo que o público que se coloca à esquerda está ligado à idéia de uma mudança a partir da mobilização social, e por isso contesta a autoridade repressiva do Estado sobre os movimentos sociais.<sup>45</sup>

Parece natural pensar que a característica central dos partidos de esquerda – que, no Brasil, constituem a oposição às coalizões políticas de centro ou de centro-direita que vem governando o país desde o início da redemocratização – deveria ser o compromisso com a realização de uma concepção de justiça social. Mas se o que Singer diz está certo, não é exatamente isso que esses partidos estão sinalizando para os eleitores. Ao invés de polarizar a competição política em torno da condenação à pobreza absoluta e das desigualdades, e de propostas de reformas que objetivem reduzir essas injustiças, os partidos de oposição (quaisquer que sejam as intenções de seus líderes) estão obrigando a coalizão governante a se posicionar em relação a uma outra questão: como o Estado deve agir em relação aos movimentos sociais. Ao passo que todos professam a “ideologia nacional” igualitária, o foco real da competição política entre esquerda e direita estaria na legitimidade dos movimentos de protesto social e no direito que o Estado tem de impor limites a esses movimentos em nome da preservação da ordem pública. Isso explicaria por que a coalizão governante pode deixar para o segundo plano as questões de pobreza e desigualdade com um custo político relativamente baixo.

A hipótese que estou propondo é de natureza empírica e requer um esforço maior de demonstração. O eu quis mostrar, do ponto de vista teórico, é que o compromisso com uma concepção epistêmica de democracia não

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 149-50.

deveria nos levar a negligenciar a importância da competição política. Quando esta se mostra demasiado lenta em produzir resultados que reduzam as injustiças, como nos casos da Índia e do Brasil, as razões para isso podem estar, como foi ressaltado na seção I, 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 justiça social. Como diz Sen, não é possível, em uma democracia, obter aquilo que não é exigido.<sup>46</sup> Não há dúvida que toda essa temática requer mais esforços de pesquisa e de reflexão.

ÁLVARO DE VITA é professor do Departamento de Ciência Política da USP e editor assistente de *Lua Nova*.

## REFERÊNCIAS

- BOHMAN, J. e REGH, W. (orgs.). *Deliberative Democracy*. Cambridge-Mass., The MIT Press, 1997.
- COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In BOHMAN, J. e REGH, W. (orgs.). *Deliberative Democracy*. Cambridge-Mass., The MIT Press, 1997, pp. 67-91.
- CHRISTIANO, T. The Significance of Public Deliberation. In BOHMAN, J. e REGH, W. (orgs.). *Deliberative Democracy*. Cambridge-Mass., The MIT Press, 1997.
- DAHL, R. *Poliarquia. Participação e oposição*. São Paulo, Edusp, 1997 (1972).
- DAHL, R. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press, 1989.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999 (1957).
- DWORKIN, R. *Law's Empire*. Cambridge-Mass., Harvard University Press, 1986.
- ELSTER, J. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory". In ELSTER, J. e AANUND, A. (orgs.). *The Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- ELSTER, J. *Sour Grapes*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- ELSTER, J. (org.). *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- ESTLUND, D. Beyond Fairness and Deliberation. In BOHMAN, J. e REGH, W. (orgs.). *Deliberative Democracy*.
- GREENAWALT, K. *Religious Convictions and Political Choice*. Oxford, Oxford University Press, 1988.
- HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Tradução de William Regh. Cambridge-Mass., The MIT Press, 1996.
- MANIN, B. "Volonté générale ou délibération?" *Le Debat* 33, 1985.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge-Mass., Harvard University Press 1971 (1965).
- PRZEWORSKI, A. Deliberation and Ideological Domination. In ELSTER, J. (org.). *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- PUTTERMAN, L., ROEMER, J. e SILVESTRE, J. "Does Egalitarianism Have a Future?" *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, June 1998, pp. 861-902.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge-Mass., Harvard University Press, 1971.

<sup>46</sup> Sen 1999, p. 156.

- RAWLS, J. *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, Ática, 2000.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro, Zahar, 1984 (1942).
- SEN, A. *Resources, Values, and Development*. Oxford, Basil Blackwell, 1984.
- SEN, A. *Inequality Reexamined*. Cambridge-Mass., Harvard University Press, 1992.
- SEN, A. *Development as Freedom*. New York, Alfred Knopf, 1999.
- SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*. São Paulo, Edusp, 2000.
- STOKES, S. Pathologies of Deliberation. In ELSTER, J. (org.). *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 123-139.
- UNDP. *Human Development Report 2000*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- VITA, A. de. "Preferências individuais e justiça social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 29, 1995, pp. 159-74.
- VITA, A. de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo, Editora Unesp, 2000.

## RESUMOS/ABSTRACTS

### DEMOCRACIA E JUSTIÇA

ÁLVARO DE VITA

Examinam-se as relações entre democracia e justiça na teoria política contemporânea. Após evidenciar as insuficiências da vertente competitiva da democracia com respeito a esse tópico, argumenta-se que necessitamos recorrer a uma concepção “epistêmica” de democracia deliberativa, para a qual há um padrão independente de legitimidade política com base no qual os resultados de procedimentos deliberativos devem ser avaliados. Os limites dessa concepção epistêmica, sobretudo no que se refere ao lugar que nela deve ser reservado à competição e ao conflito políticos, são discutidos.

*Palavras-chave:* teoria política; democracia deliberativa; justiça

### DEMOCRACY AND JUSTICE

The relations between democracy and justice in contemporary political theory are examined. The shortcomings of the competitive tradition of democracy on this score are brought out, and it is argued that we need an “epistemic” conception of deliberative democracy, according to which an independent criterion of political legitimacy should be employed in evaluating the outcomes of deliberative procedures. The limits of such an epistemic conception, particularly with reference to political conflict and competition, are discussed.

*Keywords:* political theory; deliberative democracy; justice