

DEMOCRACIA DELIBERATIVA OU IGUALDADE DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS¹?

Álvaro de Vita

RESUMO

O artigo confronta duas orientações na teoria política normativa recente: o liberalismo igualitário de inspiração rawlsiana e as várias concepções de democracia deliberativa. Duas áreas de divergência são examinadas. Uma delas diz respeito à forma de conceber a relação entre a argumentação moral e a deliberação política. A outra se refere à questão de como é possível aprimorar a capacidade do processo democrático de produzir decisões políticas justas. Argumenta-se que esse aprimoramento pode ser pensado da ótica de um ideal de igualdade equitativa de oportunidades políticas que não requer a substituição da democracia competitiva por uma democracia deliberativa.

Palavras-chave: teoria política; democracia deliberativa; liberalismo igualitário.

SUMMARY

The article confronts two trends on recent normative political theory: Rawlsian inspired egalitarian liberalism and the various conceptions of deliberative democracy. It examines two divergent subjects. The first one refers to the way of conceiving the relation between moral argumentation and political deliberation. The second deals with how feasible it is to enhance the capacity of democratic process to produce fair political decisions. The author argues that such enhancement can be comprehended in terms of an ideal of egalitarian equality of political opportunities that does not demand the substitution of competitive democracy for a deliberative one.

Keywords: political theory; deliberative democracy; egalitarian liberalism.

Acredito que uma das razões centrais para o crescimento exponencial da literatura sobre democracia deliberativa em anos recentes seja a busca de respostas para a seguinte questão: sob que condições é de se esperar que a democracia produza resultados políticos justos? Tendo essa questão de ordem mais geral por referência, procurarei neste artigo explicitar possíveis áreas de divergência entre duas orientações na teoria política normativa recente, que de resto têm muita coisa em comum: o liberalismo igualitário, de uma parte, e as diversas concepções de democracia deliberativa, de outra².

Esse confronto tem dois propósitos em vista. O primeiro é o de ressaltar que pode haver mais descontinuidade entre a argumentação moral e a deliberação política do que os teóricos deliberacionistas parecem dispostos

(1) Uma versão preliminar deste texto foi exposta no colóquio "Democracia-deliberativa", realizado no Cebrap em novembro de 2002. Apesar de alguns parágrafos coincidirem, trata-se de uma versão substancialmente desenvolvida de um artigo anterior: Vita, Álvaro de. "Democracia e justiça". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, nº 50, 2000, pp. 5-23.

(2) Por "liberalismo igualitário" estou entendendo a vertente de teoria política liberal inaugurada por John Rawls em *A theory of justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971). Entre os teóricos da democracia deliberativa destacam-se

a admitir. O segundo é mostrar que pode haver entendimentos divergentes sobre a questão central de como é possível aprimorar aquilo que pode ser denominado "valor epistêmico da democracia" (explicarei isso adiante). O exame dessas duas áreas de divergência sugere que há duas formas distintas de avaliar, em termos normativos, os aspectos centrais dos sistemas democráticos existentes, em particular a natureza competitiva do processo democrático e a agregação de interesses individuais por meio de procedimentos decisórios tais como o voto e a regra da maioria.

Para os teóricos deliberacionistas, a democracia competitiva e seus procedimentos decisórios constituem um substituto muito imperfeito — se é o que o são em algum grau — para a modalidade de deliberação política que tem valor moral e que deveria ser promovida em uma sociedade democrática. Seja qual for o conteúdo mais preciso associado à idéia de "democracia deliberativa", a realização desse ideal parece ter pouca relação com a democracia competitiva e suas instituições mais importantes. Em contraste com essa posição, vou argumentar que o liberalismo igualitário concebe a relação entre democracia e justiça em outros termos: se queremos que a democracia contribua para promover a justiça social, é preciso assegurar oportunidades equitativas de participação política e de influência sobre os resultados do processo democrático. Acredito que esse é o ponto de vista expresso por John Rawls ao sustentar que, para que a democracia produza resultados políticos justos, o "valor equitativo" das liberdades políticas deve ser garantido³. O que importa ressaltar para as finalidades da presente discussão é que essa linguagem moral de expansão de oportunidades é perfeitamente compatível com a teoria da democracia competitiva.

Jürgen Habermas, Amy Gutmann, Dennis Thompson e Joshua Cohen.

(3) Cf. *ibidem*, pp. 224-226; Rawls, John. *Political liberalism*. Nova York: Columbia University Press, pp. 356-368.

I

Passo ao exame da primeira das duas áreas de divergência mencionadas. Como deveríamos conceber a relação entre a argumentação moral e a deliberação política? O liberalismo igualitário, assim como teorias morais rivais, como o libertarianismo e o utilitarismo, tem um critério substantivo de justiça social a partir do qual avaliar a qualidade moral dos resultados políticos. De forma muito breve, podemos descrevê-lo como uma combinação de três princípios de justiça: um princípio de liberdades civis e políticas iguais para todos, um princípio de igualdade equitativa de oportunidades e um princípio de justiça social "*maximin*", segundo o qual as desigualdades socioeconômicas só são justificáveis em nome do máximo benefício daqueles que estão na posição social mínima da sociedade. A interpretação desses princípios, e da forma como suas exigências são equilibradas em uma concepção única, é complexa, de modo que não é o caso de entrar nessa discussão aqui⁴.

Para justificar esse critério, é preciso recorrer à argumentação moral. Novamente, serei breve. Uma das possibilidades consiste em desenvolver um argumento no sentido de que esses princípios, e as instituições necessárias para colocá-los em prática, são aqueles que ninguém poderia razoavel-

(4) Examino esse critério de justiça de forma detalhada em Vita, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Editora da Unesp, 2000, cap. 6.

(5) É claro que isso é uma variante do argumento de Rawls da posição original.

mente rejeitar se os deliberantes estivessem situados em uma posição de igualdade e motivados a chegar a termos de acordo aceitáveis para todos⁵. Há nisso uma concepção muito exigente de legitimidade política, o que, de resto, é típico da argumentação moral contratualista. Se queremos que nossa sociedade seja justa, é preciso que seus arranjos institucionais básicos, políticos e socioeconômicos, possam ser justificados a todos, em particular àqueles que mais razões teriam para rejeitá-los, isto é, os que se encontrarem na posição social mínima sob esses arranjos. Se uma justificação dessa natureza for possível, estaremos em condições de dizer que tudo se passa como se os termos da cooperação social — os arranjos institucionais básicos e os princípios de justiça que efetivam — de fato resultaram de um acordo. Ao examinar essa justificação poderíamos, eu e você, como que acrescentar nossas assinaturas ao contrato social original.

Para as finalidades da nossa discussão, o que importa ressaltar é que tanto o critério substantivo de justiça como o procedimento contrafactual de escolha empregado para justificá-lo devem ser entendidos como independentes de quaisquer procedimentos efetivos de deliberação política. Esse procedimento contrafactual é um modelo para a argumentação moral, cujo propósito é a obtenção de algum tipo de consenso unânime racional (ou pelo menos razoável). Mas a busca do consenso não é uma característica — nem se deve supor que devesse sê-lo — da deliberação política democrática (volto a esse ponto adiante). Quanto ao critério de justiça, trata-se, para aqueles que aceitam a argumentação moral que o justifica, de um padrão segundo o qual avaliar a qualidade moral dos resultados da deliberação democrática; por isso, esse padrão não pode ser reduzido a (ou embutido em) 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 equitativos".

Vale a pena enfatizar esse ponto tendo em vista não somente um procedimentalismo de agregação de preferências, que não reserva lugar nenhum a um critério de avaliação dos resultados políticos que seja independente dos próprios procedimentos de decisão coletiva, mas também certas concepções de democracia deliberativa que se apresentam como alternativas à democracia competitiva. Os seguidores de Habermas, por exemplo, gostam de imaginar que defendem uma concepção menos "normativista" — do que uma teoria política que adote um critério substantivo de justiça — porque, de acordo com essa visão, o que é justo seria definido somente por procedimentos argumentativos de formação de opinião e de vontade políticas, e não por qualquer padrão externo à própria deliberação. À primeira vista isso soa muito bem, mas há nessa formulação uma ambigüidade que com frequência é ignorada: trata-se de práticas e procedimentos efetivos de deliberação ou de uma deliberação ideal?

Esclareçamos melhor tal ambigüidade. O que está por trás dessa formulação é um ideal de sociedade rousseauiniano-habermasiano, em que seus membros são coletivamente autônomos na medida em que estão

sujeitos somente a normas que alcançaram um consenso racional unânime. Mas como seria possível se aproximar desse ideal? Há duas formas distintas de fazê-lo: aproximando as normas segundo as quais as pessoas vivem daquelas que receberiam o consentimento de todos após uma deliberação racional *ideal*, ou tornando essas normas mais próximas daquelas que alcançariam o consentimento unânime das pessoas após um processo de participação democrática *efetiva*. Parece-me que a teoria de Habermas só pode considerar moralmente justificados os resultados de processos deliberativos que também pudessem ser objeto de um acordo alcançado em uma situação deliberativa ideal. Essa interpretação tem custos para a teoria. Em particular, como nenhum critério substantivo de justiça resulta da deliberação ideal, não há uma agenda nítida de reformas democráticas que possa ser derivada disso. Mas a segunda alternativa apresenta dificuldades ainda maiores, já que, nesse caso, teriam de ser considerados moralmente legítimos os resultados de processos deliberativos nos quais há significativas desigualdades de recursos políticos entre os participantes, incluindo as de recursos cognitivos e de capacidade argumentativa. Isso só não é problemático para aqueles que acham que uma constituição sempre mais democrática da sociedade é a melhor forma de chegar a instituições e políticas justas. (Voltarei a este último ponto quando discutir a segunda das duas áreas de divergências em tela.)

Talvez se pudesse redargüir que as minhas duas alternativas de interpretação não levam em conta que, para a teoria do discurso, deliberação ideal (que, em meus termos, diz respeito à argumentação moral) e deliberação efetiva (que, em meus termos, está referida às decisões políticas) não são duas coisas separadas. Em resposta a essa réplica eu diria simplesmente que isso talvez possa ser verdadeiro, mas somente para aqueles contextos (debates acadêmicos, por exemplo) inteiramente irrelevantes para pensar a política.

Se minha interpretação é correta, o entendimento alcançado em um processo deliberativo no qual os participantes são iguais, e estão igualmente motivados a resolver seus desacordos morais com respeito a questões políticas somente com base na força dos melhores argumentos, só pode ser compreendido como um critério (de legitimidade) *independente* de procedimentos deliberativos efetivos. O mesmo vale para o acordo alcançado mediante o "procedimento deliberativo ideal" tal como proposto por Joshua Cohen⁶. Como argumenta David Estlund em uma discussão sobre essa temática, Habermas e Cohen propõem concepções "epistêmicas" de democracia deliberativa, nas quais "o processo ideal é logicamente independente de procedimentos efetivos"⁷. Da mesma forma que na concepção liberal-igualitária de legitimidade política, que esbocei antes, o procedimento contrafactual de deliberação, que é típico da argumentação moral, fornece um padrão segundo o qual avaliar a justiça dos resultados de processos deliberativos efetivos, que são marcados pelas desigualdades de recursos políticos que normalmente caracterizam a deliberação política.

E se os resultados do processo democrático em um determinado contexto forem repugnantes quando avaliados pela teoria moral que julgamos

(6) Cohen, Joshua. "Deliberation and democratic legitimacy". In: Bohman, James e Regh, William (orgs.). *Deliberative democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997, pp. 67-91.

(7) Estlund, David. "Beyond fairness and deliberation". In: Bohman e Regh (orgs.), op. cit., p. 180.

ser mais correta? Nesse caso, deveríamos dizer simplesmente que naquele contexto o resultado do processo democrático é moralmente errado de acordo com a nossa teoria moral. Essa distância entre a concepção de justiça que consideramos ser mais correta (é claro que isso sempre será objeto de controvérsia) e processos deliberativos efetivos, como quer que sejam moldados, é essencial para preservar nossa capacidade de criticar moralmente os resultados de tais processos. A democracia concebida como um procedimento de tomada de decisões coletivas é compatível com quaisquer resultados que daí sobrevenham que não subvertam a existência continuada no tempo do próprio processo democrático. Como Schumpeter já observava, uma sociedade pode ser escrupulosamente fiel a procedimentos democráticos e ainda assim injusta⁸. Isso ocorre, e de forma dramática, naqueles casos em que uma subcultura majoritária se vale de procedimentos democráticos para impor sua língua e identidade cultural a uma ou mais subculturas minoritárias na sociedade.

Mas tomemos um exemplo mais "corriqueiro", com circunstâncias contraditórias em países de democracia consolidada, como é o caso daquele proposto por Thomas Nagel⁹. Imaginemos uma sociedade na qual há uma minoria destituída e uma classe média bem mais numerosa, e que duas alternativas em torno de uma política pública aí se apresentem: uma delas é a aprovação de uma reforma institucional, digamos, do sistema tributário e de transferências que visa elevar os benefícios para a minoria destituída — para aqueles que se encontram na posição mínima da sociedade — à custa de impor um sacrifício relativamente modesto à classe média numerosa, ao passo que a segunda alternativa é a rejeição dessa proposta de reforma, o que implica manter um arranjo institucional básico que impõe custos intoleráveis para alguns que, no entanto, se concentram na minoria destituída da sociedade.

O critério *maximin* de justiça social proposto pela teoria de Rawls endossaria a primeira alternativa como moralmente superior à segunda. Mas não é nada claro, pelo menos não de uma forma óbvia, que esse seria o resultado produzido pelo processo democrático. A razão disso é que o ônus menor imposto pela justiça *maximin* será sentido por um número maior de pessoas do que o ônus insuportável a alguns imposto pela manutenção do *status quo*. Não há nada no processo democrático, na regra da maioria em particular, que faça que os membros de uma maioria ocupando uma posição intermediária na distribuição de encargos e benefícios sejam levados a aceitar uma modesta redução em seu nível de bem-estar caso isso seja necessário para elevar significativamente o bem-estar de uma minoria destituída. Quando os pobres deixam de constituir a maioria da sociedade, a tomada de decisões por meio do processo democrático não oferece nenhuma garantia, por si mesma, de que seus interesses serão levados em conta pela maioria relativamente mais privilegiada¹⁰.

Mais democracia, ou melhor, mais participação democrática, pode não ser a melhor forma de enfrentar esse tipo de impasse (volto a esse ponto na próxima seção). Só não haverá tensão, ou até mesmo oposição, entre um

(8) Refiro-me à passagem em que ele admite que uma política de perseguição a uma minoria religiosa ou uma política de discriminação racial são resultados possíveis do processo democrático (Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, cap. XX, seção III).

(9) Nagel, Thomas. *Equality and partiality*. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 80.

(10) O programa "Fome Zero" que o governo Lula tencionava colocar em prática (escrevo em fevereiro de 2003) pode se defrontar com um problema desse tipo, pelo menos se não for entendido simplesmente como uma ação emergencial de caráter assistencialista, mas também (e sobretudo) como um esforço sistemático de elevar o quinhão dos benefícios da cooperação social para os cerca de 54 milhões de brasileiros pobres. Isso é o que a justiça *maximin* requer, mas não há como fazer isso sem alterar a distribuição de encargos e benefícios para os não-pobres. A reação ao programa, se ele de fato vier a ter esse caráter mais estrutural que estou lhe atribuindo, só será realmente testada quando ficar evidente que os custos para parcelas significativas dos não-pobres serão bem maiores do que os da eventual doação de alimentos.

critério *maximin* de justiça social e a tomada de decisões por meio do processo democrático, no caso que estamos examinando (e em muitos outros), se uma maioria dos cidadãos e seus representantes estiverem convencidos de que devem se valer das instituições políticas democráticas para realizar, ou chegar tão perto disso quanto possível nas circunstâncias, uma concepção de justiça social. Se esse não for (como muitas vezes não é) o caso, e a escolha social afinal recair na segunda alternativa do nosso exemplo hipotético — a que envolve sacrificar interesses fundamentais de uma minoria destituída em prol de interesses menos significativos de uma classe média mais numerosa —, o critério *maximin* de justiça social ainda poderá ser empregado, de uma forma significativa, para criticar esse resultado do processo democrático.

A discussão desse exemplo serve para esclarecer um outro aspecto da relação entre justificação moral e deliberação política. A aceitação de um padrão liberal-igualitário de legitimidade política, tal como o estou interpretando, não implica supor que a deliberação democrática deveria ser caracterizada pela busca do consenso. Os princípios de justiça que ninguém poderia razoavelmente rejeitar em uma deliberação ideal, como argumenta Thomas Christiano, somente

*podem ser introduzidos no processo de 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*¹¹.

(11) Christiano, Thomas. "The significance of public deliberation". In: Bohman e Rehg (orgs.), op. cit., p. 276, nota 8.

O emprego de uma noção de consenso unânime na argumentação moral não nos compromete com uma implausível visão consensualista da política. Aqueles que defendem, no âmbito da deliberação política, reformas institucionais e políticas públicas que tenham uma clara conexão com um critério *maximin* de justiça social terão de fazê-lo contra contendores políticos que podem subscrever distintos critérios de justiça, tais como o do libertarianismo ou um princípio de maximização da utilidade média. O máximo que os primeiros podem esperar da argumentação moral, supondo-se que o critério *maximin* se mostrasse superior às alternativas a ele nesse terreno, são razões morais com base nas quais (bem como em outras considerações relevantes, tais como argumentos de natureza prudencial) podem tentar persuadir seus concidadãos de que suas propostas de reformas e de políticas são aquelas que deveriam prevalecer na tomada de decisões políticas por meio do processo democrático.

II

O procedimento contrafactual de deliberação que é próprio da argumentação moral pode nos fornecer um padrão segundo o qual avaliar os

resultados de processos deliberativos reais do ponto de vista da justiça. Isso é precisamente o que se espera de uma boa teoria moral. A questão real e difícil a decidir não é se uma teoria é mais ou menos "normativista" ou "dialógica" do que outra, mas sim como é possível aprimorar o "valor epistêmico" da democracia, isto é, como aumentar a probabilidade de que o processo democrático produza resultados que possamos considerar justos de acordo com um critério que é independente dos próprios procedimentos deliberativos e decisórios. Essa é a segunda questão que mencionei de início — sob que condições é de se esperar que a democracia gere resultados justos? —, a qual, em meu entender, merece mais esforços de reflexão teórica e de pesquisa empírica.

Suponho que essa seja a questão que inspira algumas das variantes teóricas da democracia deliberativa surgidas recentemente, sobretudo aquelas, como a proposta por Amy Gutmann e Dennis Thompson, mais atentas aos desacordos morais que se apresentam na política democrática ordinária¹². Mas tenho dúvidas quanto às possibilidades de que a democracia deliberativa seja uma resposta apropriada à questão que formulei, e isso mesmo no âmbito da teoria política normativa, avaliando-se a democracia deliberativa como um ideal político. Afinal, deveríamos conceber uma forma de democracia alternativa àquela competitiva ou criar condições mais equitativas para que os cidadãos influenciem as decisões políticas e constituam preferências informadas sobre as questões mais importantes de política pública? Inclino-me pela segunda alternativa, e gostaria de explicar por quê. Mas deve ficar claro desde logo que essa alternativa não envolve nada além de um aperfeiçoamento da política democrática competitiva.

É difícil argumentar contra a desejabilidade de tornar a política democrática mais deliberativa. Suponho que muitos democratas convictos gostaríamos de que as questões que têm um importante componente de desacordo moral — sobretudo as que dizem respeito àquilo que Rawls denomina "elementos constitucionais essenciais" e "questões de justiça básica"¹³ — fossem resolvidas não só contando-se os votos mas também tomando-se em conta os melhores argumentos. A prática da deliberação, isto é, a prática de oferecer argumentos e razões para nossas propostas, as quais em princípio se dirigem àqueles que discordam de nós, tem pelo menos duas características desejáveis: pode se constituir em um *método* para revelar respostas corretas a questões controversas¹⁴, sendo o padrão de correção estabelecido por um critério independente de justiça, quando questões que pertencem a uma das duas categorias de Rawls se apresentam à discussão pública, ou, no caso daquelas que Dworkin denominou "questões de *policy*", por um critério de eficiência, de benefício mútuo ou de utilidade geral¹⁵; e também pode contribuir, nos casos em que não é possível alcançar nenhum entendimento, para que os participantes melhor aceitem os resultados, incluindo aqueles cujas propostas não prevaleceram na decisão (eles pelo menos têm o consolo de saber que suas posições foram levadas em conta).

Não há razões para discordâncias até aqui. O problema é que essas características se manifestam tipicamente em fóruns específicos e restritos

(12) Gutmann, Amy e Thompson, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

(13) Rawls, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 1997, pp. 277-281. "Elementos constitucionais essenciais" se referem aos direitos civis e políticos fundamentais e aos procedimentos e instituições que regulam o acesso a posições de autoridade política; "questões de justiça básica" dizem respeito às normas e instituições que regulam a distribuição de oportunidades sociais, de renda e de riqueza na sociedade.

(14) Cf. Hardin, Russell. "Deliberation: method, not theory". In: Macedo, Stephen (org.). *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 103-119.

(15) Dworkin, Ronald. *Law's empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986, pp. 221-224, 310-312. "Questões de *policy*" são aquelas que não envolvem um componente importante de desacordo moral, de modo que nelas é perfeitamente aceitável justificar decisões políticas somente com base em um critério utilitarista de máxima satisfação de preferências individuais.

em que pode haver respeito por argumentos, pela opinião de especialistas, e comprometimento com métodos aceitos de aferição de evidências — sem o que nenhuma argumentação séria sobre questões complexas de política pública pode ocorrer. Podemos pensar, por exemplo, em institutos parlamentares como a Comissão de Constituição e Justiça do Senado brasileiro ou em pequenas comunidades críticas que assessoram a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões políticas. É possível que as normas de funcionamento internas do Legislativo sejam alteradas para fomentar a deliberação, no sentido relevante, no âmbito do plenário da Câmara ou do Senado e de outras instituições legislativas. Suspeito, no entanto, que a prática da deliberação nesses fóruns de participação não é o que empolga os teóricos da democracia deliberativa.

Alguém poderia objetar que práticas deliberativas também se manifestam naquilo que Habermas denominou "esfera pública". Podemos conceder o ponto, mas a deliberação sobre questões públicas em uma variedade de fóruns e arenas numa esfera pública "baseada na sociedade civil", que exerce influência sobre a "formação de vontade e de opinião institucionalizadas em corpos legislativos e tribunais" (e é por esta influenciada), já é mais ou menos como as coisas se passam nas democracias consolidadas¹⁶. Isso pode até conferir certa relevância sociológica à concepção habermasiana de deliberação, mas não é suficiente para justificar por que deveríamos substituir a teoria da democracia competitiva por uma teoria da democracia deliberativa.

(16) Estou fazendo referência a uma formulação de Habermas sobre a influência recíproca entre a esfera pública e o sistema político (Habermas, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996, p. 371).

O que é decisivo para avaliar as perspectivas de uma teoria da democracia deliberativa não é saber se a deliberação pode ocorrer em fóruns e arenas mais ou menos restritos, dentro e fora do sistema político. Isso é possível, e na medida em que de fato ocorresse, poderíamos esperar um aprimoramento da qualidade moral de nossa discussão pública. A questão crucial consiste em saber se é razoável esperar que os cidadãos eles próprios participem de práticas deliberativas que tenham decisões de política pública por objeto. Somente se esse passo for plausível estaremos em condições de afirmar que pode ser desenvolvida uma teoria da democracia deliberativa alternativa à democracia representativa e competitiva — e tudo o que foi dito até agora sobre infundir mais deliberação nas decisões políticas é perfeitamente compatível com a concepção-padrão de democracia competitiva. Mas se esse passo é dado, fica difícil entender por que a democracia deliberativa não seria simplesmente uma reformulação do ideal mais antigo de democracia participativa. Se os cidadãos são os deliberantes, pode-se dirigir à democracia deliberativa as mesmas objeções feitas à democracia participativa. Examinemos, a seguir, três dessas críticas.

A primeira objeção é a de que, se se supõe que os cidadãos devem deliberar sobre questões controversas de política pública, a justificação da democracia deliberativa como um ideal moral parece se apoiar em uma visão eminentemente controversa sobre o que constitui o bem supremo na vida humana. Presume-se que a vida do cidadão ativo, interessado nas questões de política pública e envolvido nos processos de deliberação

política, seja a melhor forma de vida para os cidadãos de uma sociedade democrática. Nesse caso, a participação em processos deliberativos, antes que um meio para se alcançar decisões mais justas ou mais eficientes, torna-se um fim em si mesma — uma forma de vida mediante a qual as qualidades morais e intelectuais próprias do ser humano podem se desenvolver.

A principal dificuldade com respeito a esse ideal é que não há por que supor, nas condições das sociedades democráticas contemporâneas, que só exista uma única forma de vida por meio da qual essas qualidades podem ser desenvolvidas. Relembrando a célebre frase de Oscar Wilde sobre o socialismo, *"there are only so many evenings to go around"*: há um limite para as noites a despender em tudo aquilo que as pessoas crêem ser valioso. Muitos cidadãos podem considerar alienante ter de se envolver em processos participativos e deliberativos e legitimamente preferir contar com autoridades eleitas e responsabilizáveis que os liberem para fazer aquilo que julgam ter um valor intrínseco. E não há nenhuma razão moral para atribuir preeminência, em decisões públicas de qualquer tipo, às preferências daqueles que valorizam a vida do *homo politicus* em detrimento das preferências daqueles que valorizam outras formas de vida e outros fins. Minha disposição para enfrentar processos deliberativos longos e cansativos, e que têm para mim custos de oportunidade elevados, não me confere nenhuma pretensão moral especial, na distribuição de recursos sociais escassos, em relação àqueles que não se dispõem a fazer o mesmo.

A segunda objeção retoma a crítica central de Schumpeter àquilo que ele denominou "doutrina clássica da democracia". A suposição de que os cidadãos devem deliberar sobre questões de política pública ignora o déficit motivacional e cognitivo desses cidadãos para lidar com questões dessa natureza. Não é razoável esperar que os cidadãos comuns se motivem a se informar de forma apropriada sobre questões complexas de política pública que estão (assim lhes parece) distantes de sua vida cotidiana. Em uma passagem célebre de *Capitalismo, socialismo e democracia* Schumpeter afirmara que

*o cidadão típico [...] desce para um nível inferior de rendimento mental tão logo entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo reconheceria como infantil em sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente*¹⁷.

Essa afirmação pode até mesmo enfurecer aqueles que acreditam em mais participação democrática como uma panacéia, mas não vejo nenhuma razão para não levá-la a sério¹⁸. Afinal, mesmo dentre nós, que de um modo ou de outro nos dedicamos a observar a política de uma forma profissional, quantos se dispõem a enfrentar os custos informacionais para constituir julgamentos não primitivos sobre as questões complexas de política pública

(17) Schumpeter, op. cit., p. 319.

(18) Minha interpretação é que Schumpeter fez uma distinção entre os requisitos motivacionais e cognitivos necessários para que os cidadãos constituam julgamentos informados sobre questões e alternativas de política pública e aqueles envolvidos na escolha de quem deve governar. Os "cidadãos típicos" só são "irracionais" quando a métrica de comportamento político racional adotada é aquela, excessivamente exigente, que corresponde aos requisitos do primeiro tipo. Mas do fato de que a maioria dos cidadãos comuns não tenha motivação e informação suficientes para constituir um julgamento racional sobre uma determinada política governamental não se segue que eles não sejam capazes de constituir um julgamento genuíno sobre o desempenho governamental como um todo. Os cidadãos são capazes de constituir um tal julgamento, o qual as forças políticas em competição eleitoral podem tentar influenciar, mas nunca controlar inteiramente. Pode parecer pouco, mas é essa distinção crucial que nos permite diferenciar a democracia schumpeteriana de um governo de minoria ou tecnocrático.

que hoje (no início do governo Lula) se discutem no Brasil, tais como a reforma previdenciária ou do sistema tributário? O mais provável é que só estejam motivados a isso aqueles que têm intensas preferências sobre determinadas áreas da política pública — e que muitas vezes pressionam por alternativas que pouco têm a ver com uma noção reconhecível de bem público — ou então aqueles que, sempre constituindo uma pequena minoria da sociedade, valorizam a vida do *homo politicus*.

Isso levanta um terceiro problema sob a ótica da questão que formulei no início. Antes de passar a ele, porém, um breve comentário sobre o déficit cognitivo na abordagem dos democratas participativos, como Carole Pateman. Para essa autora, as qualidades morais e cognitivas dos cidadãos que são necessárias à operação de uma democracia participativa poderiam ser desenvolvidas mediante as próprias experiências de participação, sobretudo no local de trabalho e no governo local. Ao participar da deliberação com outros e forjando junto com outros uma noção de seu bem comum, os cidadãos se tornariam menos auto-interessados, mais ativos, dotados de um sentido de eficácia política e inclinados a relevar considerações de interesse público e de justiça, não só no âmbito restrito da experiência participativa em questão como também no das matérias referentes ao governo do Estado¹⁹.

Essa é uma tese empírica, mas cuja comprovação conta com escassas evidências²⁰. Naturalmente, não faltam estudos sobre experiências participativas que se propõem a corroborar a hipótese de Pateman, mas há um problema que infesta esses estudos e que costuma ser ignorado por pesquisadores simpáticos à democracia participativa. As pessoas atraídas a experiências participativas podem ser, desproporcionalmente, aquelas que já têm uma estrutura de preferências e atitudes políticas similar à do *homo politicus*. Os efeitos educativos atribuídos à participação poderiam ser explicados por um mecanismo de "auto-seleção"²¹. Por isso, é virtualmente impossível demonstrar uma relação de *causalidade* entre tomar parte em uma experiência participativa e desenvolver os atributos morais e cognitivos valorizados pela teoria da democracia participativa.

O terceiro problema, eu dizia, remete a uma das razões pelas quais a democracia nem sempre leva a resultados políticos justos. É verdade que se trata de um problema posto sobretudo à concepção de democracia competitiva, mas que também se apresenta para qualquer visão normativa em que as expectativas de chegar a uma sociedade justa sejam depositadas em uma constituição 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 se preocupam com isso, mas costumam enfatizar mais a dimensão educativa da participação política (esse é o ponto central da tese de Pateman sobre a qual manifestei ceticismo há pouco). Os cidadãos menos participativos 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. Os cidadãos mais ativos são mais capa-

(19) Pateman, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

(20) Como observou Dahl ao rever estudos realizados nos participativos anos 1970 (Dahl, Robert. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 80-85).

(21) Mansbridge, Jane. "Normative theory and Voice and equality". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 2, 1997, p. 424.

zes de proteger seus próprios interesses e, em competição com os menos participativos, de fazer que as leis e políticas públicas correspondam às suas preferências. Os políticos e autoridades democráticos têm incentivos para atribuir um peso desproporcional aos interesses dos cidadãos que se dispõem a votar e sobretudo aos daqueles que se dispõem a empreender formas mais custosas de participação política. 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 Brasil²².

A desigualdade de ativismo político seria menos objetável se se pudesse demonstrar que participar ou não é somente uma questão de escolha individual: aqueles que não se dispusessem a sacrificar nada de seus próprios recursos, como uma parte do seu tempo livre, levariam 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 se devem, em larga medida, à distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais tais como riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política, facilidade maior ou menor de superar problemas de ação coletiva²³ — 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, *Voice and equality*, realizado nos Estados Unidos por Sidney Verba, Kay Schlozman e Henry Brady²⁴. O estudo supõe um contínuo que vai da forma de participação política menos desigualmente distribuída, o voto, às formas mais desigualmente distribuídas, que basicamente dependem de se ter dinheiro: contribuições financeiras a 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 estas últimas formas 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 assentada²⁵.

"Mais participação" ou "mais deliberação" não é, *per se*, a resposta normativamente mais apropriada para o problema que estamos examinando, pelo menos não na medida em que essas expressões 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*, e também é uma das conclusões da argumentação teórica desenvolvida por Mancun Olson em *The logic of collective action*²⁶. Como argumentou Olson, é mais fácil para

(22) Não estou emitindo nenhum juízo sobre se políticas públicas de orçamento participativo deveriam ser adotadas ou não. O que estou fazendo é pôr 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.

(23) Essa hipótese é endossada, por exemplo, por Robert Dahl em *Democracy and its critics* (New Haven: Yale University Press, 1989, pp. 323-324).

(24) Verba, Sidney, Schlozman, Kay e Brady, Henry. *Voice and equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

(25) 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. Uma análise clássica sobre por que nem mesmo essa forma mínima de igualdade política prevalece nas democracias, sob o enfoque econômico, é a de Anthony Downs em *Uma teoria econômica da democracia* (São Paulo: Edusp, 1999, cap. 6).

(26) Olson, Mancun. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

grupos pequenos de cidadãos, em que cada um ganha muito com a ação coletiva e os "caronas" podem ser identificados, organizar-se para promover seus interesses comuns do que o é para grupos grandes, cujos membros só podem esperar ganhos de utilidade muito pequenos (ou mesmo perdas de utilidade) dispondo-se a fazer a sua parte em uma ação coletiva e nos quais a conduta do "carona" não pode ser detectada. 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 coletiva²⁷. Não há dúvida de que o argumento de Olson é pertinente para explicar a dificuldade dos mais pobres em pressionar por seus interesses comuns. 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. Isso é, pelo menos, o 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 capitalistas contemporâneas. O principal obstáculo a haver mais deliberação na formação da política pública, como argumenta Ian Shapiro, não vem da falta de disposição dos cidadãos de chegar a entendimentos mutuamente aceitáveis sobre seus desacordos morais²⁸. O principal obstáculo, para simplificar as coisas brutalmente, resulta de uma combinação de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro. Minorias poderosas que tenham preferências intensas sobre determinadas políticas públicas, e se disponham a arcar com o custo da comunicação política para publicizar tais preferências, podem ter êxito em convencer cidadãos insuficientemente informados de que suas propostas de fato correspondem aos interesses desses mesmos cidadãos. Em condições de distribuição muito desigual de recursos políticos, a discussão pública pode fazer que muitos cidadãos constituam crenças equivocadas sobre a relação entre determinadas propostas de política pública e seus próprios interesses. Nesse caso, as preferências dos cidadãos são endógenas ao processo político, mas a deliberação pública (nas condições descritas) os leva a constituir preferências sobre alternativas de política pública que os deixam em pior situação do que seria necessário²⁹. Um exemplo claro disso é a discussão pública que se desdobrou nos Estados Unidos em torno de uma reforma institucional proposta pelo primeiro governo Clinton, que objetivava criar um sistema público e universal de saúde. Não há dúvida de que se essa proposta tivesse sido efetivada a estrutura básica da sociedade norte-americana teria se tornado significativamente mais justa do que hoje é³⁰, mas, *em virtude do tipo de discussão pública* que se seguiu à proposição da reforma, muitos cidadãos que de fato teriam se beneficiado com a reforma acabaram por constituir a crença de que seriam prejudicados por ela³¹.

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

(27) O dilema descrito por Olson para os grupos grandes corresponde, na teoria dos jogos, ao modelo do "dilema do prisioneiro": se todos forem racionais, o equilíbrio será alcançado em um ponto de provisão subótimo dos bens públicos do grupo.

(28) Shapiro, Ian. "Enough of deliberation: politics is about interests and power". In: Macedo (org.), op. cit., pp. 28-38.

(29) Cf. Przeworski, Adam. "Deliberation and ideological domination". In: Elster, Jon (org.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

(30) Nos termos do critério de justiça discutido na seção I, o acesso diferenciado a serviços básicos de saúde e a cuidados médicos representa uma clara violação não só da justiça *maximin* como também da igualdade equitativa de oportunidades.

(31) Uma análise detalhada desse caso encontra-se em Stokes, Susan. "Pathologies of deliberation". In: Elster (org.), op. cit., pp. 129-131.

plexas de política pública, uma outra via importante pela qual minorias poderosas e com 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 quase nada requer de quem a empreende, senão ter dinheiro, mas que pode ser bastante eficiente em tornar os políticos democráticos mais responsabilizáveis perante seus financiadores do que perante seus eleitores.

Alguém poderia objetar que a discussão pública na qual há amplas desigualdades de recursos políticos e uso estratégico da comunicação política não corresponde a uma concepção de deliberação ideal, na qual se supõe que os participantes são iguais, estão motivados a chegar a termos mutuamente aceitáveis de entendimento e se aтем aos "pressupostos e procedimentos comunicativos de um processo discursivo de opinião e de vontade, no qual o uso público da razão é manifestado"³². Isso é obviamente correto, mas há dois comentários a fazer a respeito. Em primeiro lugar, essa objeção implicar conceder o ponto central argumentado na seção anterior: sob a teoria normativa que consideramos mais correta, a argumentação moral e a deliberação política podem estar relacionadas, mas deveríamos, mesmo assim, distinguir claramente uma coisa da outra. Quando recorremos a uma forma idealizada de deliberação na argumentação moral, o que fazemos é justificar um critério com base no qual os resultados de processos deliberativos efetivos podem ser avaliados do ponto de vista moral. Em segundo lugar, e isso é mais importante, essa objeção representa pouco mais do que um truismo, pois acatá-la não nos permite avançar nem um pouco na compreensão que temos da questão que estamos examinando: sob que condições é de se esperar que a democracia produza resultados políticos justos?

III

Enfrentar essa questão, ainda no plano normativo, não passa pela suposição (pelo menos é isso que estou argumentando) de que seria preciso substituir a democracia competitiva por alguma outra forma de democracia. Nesse sentido, para concluir a discussão aqui desenvolvida, tratarei apenas de explicitar algumas implicações do que foi sustentado nas seções anteriores.

Em primeiro lugar, não é nada claro que para elevar o "valor epistêmico da democracia" devamos depositar todas as nossas esperanças na busca de consensos fundados em boas razões, em vez de depositá-las no conflito de visões e na competição política efetiva. Entre outras coisas, estou me esforçando para mostrar que uma perspectiva rawlsiana sobre a justiça social não tem por que se comprometer com uma visão consensualista implausível da política da qual, ao que parece, os teóricos da democracia deliberativa têm muito mais dificuldades de se desvencilhar³³. A competição política pode desempenhar um importante papel instrumental na promoção da

(32) Habermas, Jürgen. "Reconciliação através do uso público da razão: observações sobre o liberalismo político de John Rawls". *Educação e sociedade*, nº57, 1996, p. 617.

(33) Ainda que, curiosamente, seja a perspectiva rawlsiana que receba a pecha de "idealista" ou, pior, "platônica". Isso é insinuado — mais do que claramente afirmado — por Habermas (ibidem, seção III).

justiça social, mas isso depende crucialmente do tipo de ativismo 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. Interrogando-se por que a democracia hindu terá apresentado, até o momento, resultados tão modestos na redução da pobreza absoluta e de desigualdades profundamente arraigadas, Amartya Sen atribui essa situação, pelo menos em parte, ao tipo de ativismo político dos partidos de oposição, que têm sido incapazes de polarizar a competição política em torno de questões como o analfabetismo generalizado, a prevalência de formas graves de desnutrição e a implementação de programas de reforma agrária já aprovados³⁴. A consequência disso é que governos pouco comprometidos com a justiça social têm podido ignorar essas questões incorrendo em um baixo custo político.

(34) Sen, Amartya. *Development as freedom*. Nova York: Alfred Knopf, 1999, p. 156.

Em um artigo anterior sobre a mesma temática, especulei sobre a possibilidade de se aplicar uma hipótese similar ao caso brasileiro³⁵. Retórica à parte, os partidos de oposição às coalizões de centro-direita que governaram o país desde a redemocratização até o início do governo Lula poderiam não estar tirando proveito das oportunidades que o processo democrático oferece para polarizar a competição política em torno da realização de uma concepção de justiça social. Em que medida o governo Lula será um ponto de inflexão nisso, isto é, terá êxito em estruturar a competição política no Brasil em torno de uma visão de justiça social, não é algo, novamente retórica à parte, que seja possível prognosticar agora. Como mostrou a discussão do exemplo apresentado na seção I, sobre o potencial conflito entre a democracia e a efetivação de uma concepção *maximin* de justiça social, isso não é uma tarefa simples. Elevar o quinhão de recursos sociais escassos e de oportunidades sociais para os que estão na posição mínima da sociedade pode requerer reformas institucionais e políticas que impõem custos para parcelas significativas de eleitores não-pobres. Para que isso ocorra, não há atalho possível: uma maioria dos eleitores e de seus representantes deve estar convencida, por considerações de natureza moral — já que os não-pobres terão de aceitar sacrifícios, ainda que relativamente modestos, em seu interesse próprio —, que essa é a coisa certa a fazer.

(35) Vita, "Democracia e justiça", loc. cit., pp. 20-22.

A segunda implicação diz respeito à distribuição desigual de recursos políticos cruciais. Se a desigualdade de ativismo político tem efeitos distributivos relevantes da ótica da justiça, e se essa desigualdade, como 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 daí extraída é a de que deveríamos objetivar reduzir tanto quanto possível a desigualdade de tal distribuição. Dahl distingue nessa desigualdade duas categorias básicas: desigualdades de recursos (tais como riqueza e renda), oportunidades e posições econômicas e desigualdades de conhecimento, informação e recursos cognitivos³⁶. Se fosse possível minorar significativamente esses dois tipos de desigualdade,

(36) Dahl, *Democracy and its critics*, loc. cit., cap. 23.

estariamos em condições de dizer que há oportunidades equitativas para que os cidadãos participem efetivamente das deliberações políticas e se empenhem em influenciar seus resultados — quer optem ou não por fazer uso dessas oportunidades. Podemos pensar tais condições equitativas como aquelas em que de fato poderia ocorrer uma discussão pública livre, não condicionada por desigualdades excessivas e interesses privados poderosos, tratando-se, nessa medida, de uma modalidade de "democracia deliberativa". Mas note-se que a linguagem moral aqui empregada não é a da virtude republicana, que com frequência impregna as formulações teóricas no campo da democracia deliberativa, e 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 sob 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 a obtenção de consensos racionais, simplesmente não é o problema central do qual deveríamos nos ocupar — aliás, como sustentei acima, pode ser mesmo parte da solução.

O argumento de Rawls segundo o qual o valor equitativo das liberdades políticas deve ser garantido se queremos que a democracia produza legislação justa vai precisamente nessa mesma direção³⁷. 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 desfavorecidos e permitem que os mais favorecidos, porque 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 sob a rubrica de uma concepção *maximin* de justiça social, e que é parte do problema que estamos examinando³⁸, 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 arrecadatário, e sim o de "corrigir, gradual e continuamente, a distribuição da riqueza e de impedir concentrações de poder nocivas ao valor equitativo das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades"³⁹. Um segundo tipo diz respeito à adoção de normas de financiamento público dos partidos políticos e de imposição de limites severos às contribuições financeiras de pessoas físicas e jurídicas a campanhas e publicidade políticas e aos gastos dos próprios candidatos em suas campanhas⁴⁰. Tanto quanto Michael Walzer, Rawls sustenta que nossa concepção de cidadania democrática igual nos compromete com o objetivo de erguer barreiras entre o poder econômico e o poder político⁴¹. Quais arranjos institucionais poderiam ser eficazes para realizar esse objetivo, é algo que requer mais investigação teórica e empírica⁴².

Faço um último comentário, que talvez interesse mais como um tópico das controvérsias sobre a melhor maneira de interpretar certos componen-

(37) Cf. Rawls, *A theory of justice*, *Political liberalism*, loc. cit.

(38) 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) viesse a ser implementada por meio do processo democrático.

(39) Rawls, *A theory of justice*, loc. cit., p. 277.

(40) Rawls, *Political liberalism*, loc. cit., pp. 356-363. Das reformas políticas que volta e meia retornam à discussão política no Brasil (mudança no sistema de governo, no sistema eleitoral, introdução da fidelidade partidária etc), o financiamento público de partidos e campanhas é a única que claramente tem considerações de justiça a seu favor.

(41) Walzer, Michael. *Spheres of justice. A defence of pluralism and equality*. Oxford: Basil Blackwell, 1983, caps. 1, 4, 12.

(42) O horário eleitoral "gratuito" (isto é, financiado com recursos orçamentários federais) no rádio e na televisão é uma instituição brasileira que certamente ocupa lugar de destaque entre as instituições políticas que objetivam promover o valor equitativo das liberdades políticas. Trata-se de uma instituição que mereceria ser mais bem estudada dessa ótica.

tes da teoria da justiça de Rawls, mas que nos permite conectar o que está sendo dito agora com o que sustentei, na seção I, sobre a distinção entre a argumentação moral e a deliberação política. Na análise de Rawls sobre o valor equitativo das liberdades políticas encontraremos a única coisa que pode ser caracterizada como uma concepção de deliberação política. Podemos denominá-la, se quisermos, uma concepção de "democracia deliberativa", desde que tenhamos claro que essa concepção é inteiramente compatível com a democracia competitiva. De fato, não há na teoria de Rawls nenhuma concepção específica do processo democrático. A meu ver, constitui um grave erro de interpretação considerar que procedimentos deliberativos ideais empregados como modalidades de argumentação *moral*, tais como o argumento a partir da posição original ou a concepção (mais recente) de Rawls de "razão pública", devam também ser entendidos como modelos de deliberação *política* — ou até mesmo, o que é ainda muito pior, como substitutos à deliberação política democrática⁴³.

Não vou repetir o que já foi dito na seção I, mas consideremos, por um instante, a concepção rawlsiana de "razão pública"⁴⁴. Essa é, para Rawls, a modalidade de razão que idealmente os cidadãos deveriam empregar para justificar uns aos outros os arranjos institucionais e as decisões políticas que têm por objeto duas categorias de questões públicas: os elementos constitucionais essenciais e as questões de justiça básica⁴⁵. Essas instituições e decisões elevem poder ser justificadas por referência aos valores políticos que podem fazer parte de uma concepção política de justiça, em vez de sê-lo por referência a doutrinas do bem e visões metafísicas que só são aceitas por uma parte dos cidadãos (tais como as doutrinas religiosas, por exemplo). Tal padrão de argumentação é aquele que deve ser empregado se o que se quer é alcançar o assentimento de pessoas vistas como racionais e razoáveis e como portadoras de um *status* de cidadania igual. Esses atributos das pessoas na condição de cidadãos não são levados em conta quando a justificação de uma dada instituição ou decisão política àqueles que cumprem ou terão de cumprir com suas exigências é contingente, digamos, à aceitação de alguma crença de natureza religiosa. Por isso, certas razões, a saber, aquelas que só o são de um ponto de vista interno a determinadas doutrinas abrangentes do bem, são excluídas como uma possível base para a justificação pública.

Mas essa concepção de razão pública pertence ao domínio da argumentação moral — ou pelo menos é isso que quero sustentar, embora o próprio Rawls seja insuficientemente explícito a esse respeito. Os argumentos que satisfazem as exigências da razão pública rawlsiana, quaisquer que sejam suas credenciais morais, terão de se defrontar, *na discussão pública efetiva*, com argumentos que podem ter por base uma "razão não-pública", isto é, alguma abrangente doutrina específica do bem. A razão pública (tal como interpretada por Rawls) não exclui nada da discussão pública, se não por outra razão, pelo simples fato de que não está em seu poder fazê-lo⁴⁶.

Para ilustrar esse ponto, consideremos uma questão pública que costuma despertar fortes controvérsias morais: a extensão para as uniões entre homossexuais dos mesmos direitos previdenciários e de herança já

(43) Um equívoco desse tipo é cometido, por exemplo, em um texto influente de Bernard Manin, Elly Stein e Jane Mansbridge: "On legitimacy and political deliberation". *Political Theory*, vol. 15, n° 3, 1987, pp. 347-351. Na literatura brasileira, um equívoco similar pode ser encontrado em Avritzer, Leonardo. "Teoria democrática e deliberação pública". *Lua Nova*, n° 49, 2000, pp. 31-34.

(44) Rawls, *Political liberalism*, loc. cit., pp. 213-254.

(45) Sobre essas categorias, ver a nota 13. Trata-se das duas áreas de controvérsia política com respeito às quais Rawls supõe que faz sentido perseguir, *no plano da argumentação moral*, o ideal de um consenso fundado em boas razões.

(46) Aqui estou discordando de interpretações da concepção de razão pública de Rawls que criticam o banimento do espaço público — que essa concepção implicaria — das convicções religiosas, filosóficas e morais, professadas pelos cidadãos, que não satisfazem os critérios da razão pública. Essas concepções seriam relegadas àquilo que Rawls denominou "*background culture*". Para uma versão dessa crítica, cf. Silveira, Pablo da. "La teoría rawlsiana de la estabilidad: consenso por superposición, razón pública y discontinuidad". In: Felipe, Sônia (org.). *Justiça como equidade. Fundamentação e interlocuções polémicas*. Florianópolis: Insular, 1998, pp. 345-363. Se a distinção que estou propondo entre argumentação moral e deliberação política é aceita, essa crítica perde sua razão de ser.

assegurados às uniões heterossexuais. Imaginemos, só para argumentar, que essa extensão possa ser defendida mediante argumentos que satisfazem os critérios de Rawls da razão pública. Os que defendem tal extensão nesses termos poderiam sustentar, nessa medida, que sua proposta tem um fundamento apropriado de moralidade política. Mas poderiam eles considerar que, por essa razão, a discussão pública da questão está encerrada? Obviamente, não. Na discussão pública eles terão de contrapor seus argumentos, mesmo que sejam capazes de passar pelo filtro moral da razão pública, aos daqueles que se opõem à reforma alegando que a homossexualidade é pecado ou então, de uma forma um pouco mais sofisticada, que, se uma maioria acredita que a homossexualidade é pecado, essa maioria tem o direito, em uma democracia, de ter essa sua crença religiosa convertida em política pública⁴⁷. Os primeiros não podem se dar ao luxo de não se engajar em uma discussão sobre a posição destes últimos, limitando-se a sustentar, olímpicamente, que crenças que só são consideradas verdadeiras no interior de determinadas doutrinas abrangentes do bem elevem ser excluídas do espaço público e ter sua influência limitada aos foros da "cultura de fundo" (como as Igrejas, por exemplo). No âmbito da deliberação política, não resta aos primeiros nenhuma alternativa que não a de tentar persuadir uma maioria dos cidadãos e de seus representantes, por meio de razões morais, que viver sob instituições que se apoiam em uma moralidade política justificável deve ser preferido a viver sob instituições que se apoiam em crenças morais, políticas ou religiosas que só são aceitáveis do ponto de vista setorial de específicas doutrinas abrangentes. A questão — refiro-me não só ao exemplo da união civil de homossexuais, mas a qualquer questão pública que envolva um componente de desacordo moral — não vai ser decidida por meio de um procedimento deliberativo ideal, e sim (em algum momento) pela decisão de voto dos cidadãos e por decisões majoritárias tomadas por seus representantes eleitos.

Reencontramos aqui a mesma conclusão a que havíamos chegado (no final da seção I) ao discutir o modo como o critério *maximin* de justiça social pode ser introduzido na deliberação política democrática. O liberalismo igualitário concebe a justificação moral de um princípio de justiça ou de uma proposta de reforma inquirindo se poderiam resultar de procedimentos deliberativos ideais tais como a posição original ou a razão pública propostas por Rawls. Sob essa perspectiva normativa, o que se diria é que um princípio ou proposta capazes de alcançar acordo unânime em uma deliberação hipotética dessa natureza têm razões morais fortes que os justificam como objetivos políticos. Mas isso não nos diz nada sobre como as coisas se passam ou deveriam se passar no campo da deliberação política, que não é e nem pode ser pautado pela obtenção de acordo unânime. Constitui uma questão separada a de saber se os cidadãos e seus representantes darão um peso apropriado (ou mesmo algum peso), na deliberação política, às razões morais em favor de determinados princípios e propostas de reforma institucional, tais como o princípio *maximin* de justiça social e a proposta de direitos iguais para as uniões homossexuais.

(47) Para uma discussão desta última posição, cf. Dworkin, Ronald, *Taking rights seriously*. Londres: Duckworth, 1977, pp. 240-258.

Não há nenhum ganho normativo ou analítico na suposição de que a justificação moral possa oferecer um modelo para a deliberação política. O que faz sentido, da ótica do liberalismo igualitário, é se perguntar pelas condições sob as quais as razões e os argumentos fundamentados em uma moralidade política justificável têm maior probabilidade de serem relevados na deliberação política. A noção normativa de igualdade de oportunidades políticas, que foi examinada neste artigo, tem o mérito de dirigir nossa atenção para tais condições, em vez de dirigi-la para modelos alternativos de democracia nos quais a argumentação moral e a deliberação política são confundidas. Mas é preciso reconhecer que nosso conhecimento sobre essas condições ainda é muito mais rudimentar do que gostaríamos que fosse.

Recebido para publicação em
24 de abril de 2003.

Álvaro de Vita é professor do
Departamento de Ciência Polí-
tica da USP. Publicou nesta re-
vista "Dois tipos de ceticismo
moral" (nº 55).

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 66, julho 2003
pp. 111-128
