

Qual o lugar da justiça social na teoria democrática?.

Thiago Thiago Nascimento da Silva.

Cita:

Thiago Thiago Nascimento da Silva (2010). *Qual o lugar da justiça social na teoria democrática?*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/320>

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

AT: "Teoría Política: Teoría de la Democracia"

Qual o lugar da justiça social na teoria democrática?

Thiago Nascimento da Silva
nsthiago@usp.br
Universidade de São Paulo - USP

Resumo: Embora a democracia seja atualmente o modelo preeminente de organização e exercício da autoridade política no mundo, este nem sempre é capaz de satisfazer critérios normativos independentes. Ou seja, a democracia política pode existir, e perdurar, mesmo que se verifiquem, por exemplo, violações de exigências ligadas a justiça social e distributiva. A questão substantiva presente neste trabalho, então, é compreender como considerações de justiça política e social são tratadas pela teoria democrática. O ponto de partida é o exame da literatura empírica "minimalista". Em seguida, analisaremos nossa questão à luz da teoria política normativa, especialmente o liberalismo político de Rawls.

1. Introdução

Este trabalho visa contribuir para a elucidação da possível relação entre dois grandes temas da teoria política contemporânea, são eles: a justiça e a democracia. Embora possam ser vistos como agendas de estudo paralelas, tem sido crescente o debate que ressalta a possível conexão, nem sempre harmoniosa, entre estes dois campos.

Mais precisamente, a questão substantiva que norteia este trabalho é compreender como considerações de justiça política e social são tratadas pela literatura da teoria democrática, ou seja, por autores que acreditam que a democracia política, com todas as suas imperfeições, constitui a melhor forma de governo para resolver conflitos em uma sociedade com interesses individuais divergentes. E, inversamente, também estamos preocupados em examinar como teorias políticas normativas lidam com a natureza conflitiva e competitiva da política democrática. Este problema substantivo com o qual buscamos lidar de forma teórica justifica-se por constatarmos que embora a democracia seja atualmente o modelo preeminente de organização e de exercício da autoridade política no mundo, como uma questão empírica, este modelo nem sempre caminha junto a considerações de justiça. A democracia política pode existir, e perdurar ao longo do tempo, mesmo que se verifiquem violações claras de exigências que associamos à justiça política e social – como restrições aos direitos civis da parcela mais pobre da sociedade e elevados níveis de pobreza e desigualdade socioeconômica.

O ponto de partida do nosso estudo é o exame da teoria democrática “minimalista” tal como vemos em Schumpeter (1984) [1942] e posições que podem ser assimiladas a esta (Przeworski, 1999; 2009). Nesta parte do trabalho o objetivo é revelar como questões de justiça política e socioeconômica são tratadas da ótica de teorias esritamente procedimentais de democracia. A despeito da acurácia e parcimônia analítica e explicativa, as respostas que essas teorias oferecem à nossa questão substantiva podem não ser satisfatórias. Em seguida nos preocuparemos com as formas de lidar com a nossa questão substantiva no campo da teoria política normativa. A principal alternativa teórica examinada será o liberalismo político de John Rawls (2000) [1993]. Nesta parte, o objetivo é desvendar em que medida o conteúdo normativo dessa teoria é mais ou menos compatível com a realidade política, mais precisamente, com o poder e a natureza competitiva da política democrática, ou seja, com as dimensões que são enfatizadas pela teoria democrática minimalista e que a tornam atraente.

2. Teorias competitivas e os valores procedimentais e substantivos da democracia

2.1 A definição de democracia minimalista de Schumpeter

A proposta mais influente no século XX, no que diz respeito a democracia como um mecanismo para regular relações de poder, foi formulada por Joseph Schumpeter em *Capitalismo, socialismo e democracia* (1984). Segundo a lógica do argumento deste autor, um arranjo institucional estruturado na competição pelo poder é preferido tanto a uma anarquia hobbesiana quanto ao poder monopolista proposto como solução lógica por Hobbes (Shapiro, 2003, p. 55). Em um mundo onde o poder e o conflito são elementos onipresentes, uma perspectiva da democracia capaz de institucionalizar o primeiro elemento e estruturar a competição parece estar em uma posição melhor do que as demais alternativas, pois neste sistema o poder torna-se ele próprio o objeto de competição.

Erigida em contraposição ao que denomina de “doutrina clássica da democracia” – um amálgama de teorias, combinando elementos das ideias de Rousseau e de utilitaristas do século XVIII – e aos conceitos correlatos de “bem comum” e “vontade geral”, Schumpeter busca um critério para distinguir, com precisão, um governo como democrático. E para este autor, uma vez que um governo estritamente do povo não é realista, devemos abandonar esta ideia e a substituir por um governo selecionado pelo povo. A definição de democracia de Schumpeter, então, que pretende ser capaz de explicar, de forma descritiva e realista, como as democracias funcionam, sustenta que “o método democrático é um arranjo institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” (Schumpeter, 1984, p. 327-328). A competição institucionalizada pelo poder torna-se, assim, o elemento primeiro da democracia.

A definição de Schumpeter, como se pode constatar, é estritamente procedimental. A democracia se reduz a um método político, certo tipo de arranjo institucional em que as decisões legislativas e administrativas são subprodutos da luta por cargos políticos (Ibid., p. 348). Por isso essa definição é normalmente denominada como mínima, pois seu foco se restringe à competição pelo poder e as instituições políticas necessárias para o seu funcionamento. No entanto, se os partidos e os líderes em busca de votos são modelados de forma análoga às firmas e empresas acredita-se, então, que eles também serão disciplinados pelas demandas da competição. Uma vez que os potenciais líderes, sujeitos a eleições periódicas, preocupam-se com seus futuros políticos, intuitivamente somos levados a crer que estes serão controlados pela antecipação da reação, positiva ou negativa, dos eleitores. Essas reações influenciariam tanto as suas plataformas, quanto, caso eleitos, as suas decisões políticas. Dessa perspectiva, como afirma Shapiro (2003, p. 246), além do valor descritivo, a definição de Schumpeter, de um ponto de vista normativo, abre a possibilidade de dois caminhos com a competição: disciplina os líderes com a ameaça de perder o poder, no mesmo sentido em que firmas são disciplinadas pela ameaça de falirem, e isso oferece aos líderes incentivos para serem mais responsivos aos eleitores do que os demais candidatos.

Embora a competição pelo poder nos pareça indispensável, a democracia não se resume a isso. A teoria competitiva da democracia não constitui, pois nenhuma teoria pode

constituir, a totalidade da teoria democrática. Ela permite descrever uma condição forte e necessária – a competição institucionalizada pelo poder - para a existência de uma democracia política e apresenta o que podemos considerar de elementos mínimos para descrever um governo enquanto democrático. Sartori (1994, p. 220-221) afirma que não há nada de errado em conceber a política de forma estrita ou abrangente, o problema estaria em adotar cortes divisórios inadequados aos problemas levantados no estudo. Mas esta escolha do corte divisório não é assim tão simples quanto pode parecer. Se o conceito é muito minimalista, a ponto de abarcar muitos casos, alguns atributos vão ter que ser adicionados à definição como forma de apontar questões teóricas importantes e discriminar os casos. Mas a dificuldade está justamente em saber quais atributos são realmente relevantes (Munck e Verkuilen, 2002:11-12). O problema, assinala Coppedge (2002, p. 37), é que, um autor ao definir o limite da sua definição minimalista, amputa elementos considerados importantes por outros para o bom funcionamento da democracia. Se só assim os indicadores tomam sentido e se tornam analiticamente úteis não temos nada a objetar, mas se existem sérias dúvidas quanto a onde deve ser o corte, então, controvérsias não vão deixar de emergir. E, assim, todas as supostas omissões cometidas pelo autor serão alvo de críticas.

Deixando de lado diversos pontos controversos da perspectiva de Schumpeter analisados por muitos comentadores críticos¹, gostaria de orientar uma crítica para outro ponto dessa teoria. Lembremos que para Schumpeter a democracia não pode ser interpretada pelo governo do povo em seu sentido estrito. Para este autor, enquanto um método político, ela concede ao povo a oportunidade de aceitar ou recusar lideranças políticas. Como isso pode ocorrer por meios não democráticos ele sustenta que o critério de identificação do método democrático é a concorrência livre entre os líderes pelo voto do eleitorado. Este método, então, permite a seleção dos líderes e legitima a autoridade dos que serão selecionados, mas não deve ser visto como um mecanismo para o desenvolvimento dos cidadãos, para produzir funções de bem estar social, consenso ou capaz de levar à igualdade econômica e outros resultados que valorizamos. Assim definida, nosso autor afirma que a democracia não pode ser tomada como um fim em si mesmo, e, mais do que isso, não há relação entre o método democrático e as decisões que serão produzidas por ele. Como afirmou Sartori (1994, p. 233) a competição eleitoral não garante a qualidade dos resultados, ela apenas indica o seu caráter democrático.

Estou de acordo com a afirmação de que a democracia não pode ser tomada como um bem supremo ou um fim em si mesmo. No entanto, Schumpeter parece supor com essa visão que a evidência empírica sobre a natureza das democracias contemporâneas pode ser tomada de forma rigorosa como base para refutação de critérios normativos independentes ou externos ao processo democrático. Mas creio ser possível defender que critérios normativos independentes para se avaliar a democracia não se anulam ainda que aceitemos uma definição competitiva de democracia.

¹ Held (1987) aborda muitas críticas direcionadas a teoria de Schumpeter. Entre elas, afirma que a noção de “doutrina clássica” é imprecisa e que Schumpeter possui, além de uma visão depreciativa das capacidades intelectuais e políticas do cidadão comum, uma visão muito restritiva quanto à participação política, isso é, negligencia o caminho pelo qual aspectos do modelo competitivo podem ser combinados a mais participação que envolva oportunidades para estimular e produzir decisões políticas através da participação popular.

Valendo-se da proposta de Schumpeter, a democracia, então, não necessariamente produz os resultados que esperamos ou favorece ideais que valorizamos. Em muitos casos, pelo contrário, este método político pode produzir resultados, como constata o próprio autor (Schumpeter, 1984, p. 304), considerados desastrosos de um ponto de vista moral. Ocorre que todas as democracias tendem a excluir politicamente certas partes da população ou praticar algum tipo de discriminação. Crianças, mentalmente incapazes e estrangeiros não possuem, por exemplo, o direito ao voto nas nações democráticas. Em alguns casos esta restrição pode ainda estar vinculada a considerações raciais. O que o autor deseja que aceitemos é que em todos os casos em que indivíduos são discriminados, mas o método democrático foi aplicado às regras do jogo político, não seja possível considerarmos tais regimes como menos democráticos. Para Schumpeter (Ibid., p. 298) não importa se nós, observadores de fora, aceitamos ou não as razões dadas ou as medidas práticas utilizadas para excluir certas partes da população. O que realmente importa nesta visão é se os membros da sociedade em questão aceitam estas restrições e as razões dadas a elas. Sendo a capacidade, para o autor, uma questão de opinião e de grau, podem ser apresentadas diferentes razões para excluir partes da população e não caberia a nós admitirmos a validade das razões para classificar certos indivíduos como incapazes de fazer um bom uso do direito do voto.

Para que não restem dúvidas deste raciocínio em que uma nação é considerada democrática ainda que vinculada a quaisquer tipos de discriminações, desde que aceitas pela maioria da população, Schumpeter (1984, p. 298) é categórico: “a desqualificação por motivo de situação econômica, religião ou sexo fazem parte da mesma classe de desqualificações que todos nós consideramos compatíveis com a democracia”. Mas isto é inaceitável. Podemos dividir em dois os problemas desta asserção de Schumpeter. O primeiro é que ao aceitarmos esta lógica perdemos, como diz Dahl (1989, p. 130), a capacidade de distinguir criteriosamente os regimes democráticos de regimes não democráticos. O segundo problema é que este raciocínio procura eliminar a validade de critérios independentes capazes de avaliar o atual estado das coisas.

De acordo com a crítica de Dahl (Ibid., p. 122), Schumpeter falha em distinguir entre um sistema político considerado democrático em relação ao *demos* (a parcela da sociedade que compõe o corpo administrativo e político) e um sistema político que é democrático em relação a todos que estão sujeitos às suas regras. A ausência de critérios claros para definir esse *demos*, como a omissão de um corte preciso para definir o tamanho relativo dessa parcela da população que constituirá o corpo político, nos leva, de acordo com Dahl (Ibid., p. 121) a raciocínios absurdos. Se nos Estados Unidos, por exemplo, até 1968 os negros do sul do país eram excluídos do que se considerava o *demos*, então, é inegável que este sistema político não era democrático. Não era um sistema democrático em relação à população negra do sul do país. E é justamente isso que Schumpeter nega. É preciso esclarecer que a crítica aqui diz respeito à definição de *demos* para Schumpeter e não à sua definição de democracia. Embora esta última seja válida para descrevermos como nossas democracias funcionam em termos mínimos, a sua definição de *demos* não nos ajuda em nada para definir os méritos e vantagens de um sistema democrático frente a um sistema não democrático (Ibid., p. 122). Se um sistema é democrático em relação ao próprio *demos* e não em relação a todos os sujeitos às suas regras, então, devido a esse historicismo e relativismo moral não só tornam-se indistinguíveis regimes como democracia, aristocracia e oligarquia, como simplesmente não há princípios para julgar se alguém é injustamente excluído da cidadania.

Baseando-se na afirmação de Parry (1969, p. 149), a falha das democracias contemporâneas em alcançar alguns objetivos não pode, em si mesmo, demonstrar que estes fins são incapazes de um dia serem satisfeitos. Se a doutrina clássica da democracia não existe não está provado automaticamente que alcançar estes fins é algo impossível (Held, 1987, p. 179). Do mesmo modo, não é porque nunca existiu um regime considerado democrático por todos sujeitos aos preceitos do regime político que devemos aceitar discriminações impostas por um *demos* constituído por uma parcela muito pequena e despótica da população. Mesmo que o método democrático não alcance os resultados sob os quais depositamos nossas expectativas, critérios normativos externos continuam necessários e válidos para que possamos avaliar nossas democracias realmente existentes, propor redesenhos institucionais e sermos capazes de julgar quando parcelas significativas da população estão sendo arbitrariamente excluídas e tendo seus interesses injustamente ignorados.

Além da sua função para seleção de líderes e em legitimar a autoridade dos selecionados, a democracia pode, então, levantar expectativas quanto a uma grande e heterodoxa variedade de fins, entre eles, gerar igualdade econômica, induzir os políticos a serem racionais e responsivos e, inclusive, para satisfazer princípios de justiça social. Ainda assim, é importante, como Schumpeter argumenta, não confundir esses fins com a própria democracia. Quais decisões políticas serão tomadas é uma questão independente da própria forma em que elas são tomadas. Em suma, a visão competitiva de Schumpeter é válida para regular nossas relações de poder independente da sua capacidade de gerar bens como equidade ou representatividade, medidas por algum critério independente, mas estes critérios parecem se manter ainda que o modelo competitivo não seja o mecanismo inequívoco para alcançar estes resultados. De fato, nenhum processo efetivo, como veremos a seguir, é capaz de alcançar sempre os resultados que esperamos.

2.2 Entre as expectativas e a realidade: uma defesa do conceito minimalista de democracia

Parte da orientação schumpeteriana da teoria democrática é motivada pela percepção do descompasso entre a democracia ideal e a democracia real. Pelo fato da democracia não promover os interesses de todos os indivíduos igualmente, o argumento caminha, pelo menos na teoria positiva, no sentido de mostrar que é necessário desvinculá-la dessa expectativa e pensá-la, na alcunha minimalista, apenas como um método político de seleção de líderes que competem por votos dos eleitores (Schumpeter, 1984, p. 304). Przeworski (1999; e também Roemer, 1999), em defesa dessa perspectiva minimalista, oferece incisivas críticas àqueles que pensam que a democracia deve ser valorizada porque converge a melhores decisões, por genuína representação, ou porque promove valores como justiça social.

Diversos autores (Shapiro; Hacker-Cordón, 1999; Roemer, 1999; Przeworski, 2007a; Boix, 2006) afirmam que os que defendem o processo democrático para tomada de decisões coletivas esperam demais dele. Há uma forte propensão em associar a democracia a diversos resultados que as pessoas valorizam: diminuição das injustiças sociais, defesa de direitos fundamentais, promoção da igualdade e da liberdade, indução à racionalidade, representatividade política, diminuição da dominação, entre muitos

outros. Recortando um pouco mais o foco, se representantes são eleitos por meio de eleições competitivas, então, como questiona Przeworski (1999, p. 26), há razões para crermos que eles serão, por exemplo, racionais, representativos e a distribuição de renda igualitária? Por se aproximar da questão substantiva do nosso trabalho, é esta última expectativa que discutiremos com atenção, ou seja, é possível sustentar a crença de que a igualdade política promoverá a igualdade econômica e social?

Segundo Shapiro, Swenson e Donno (2008, p. 1-2) é amplamente acreditado, por parte de alguns acadêmicos e pela população, que a igualdade política levará naturalmente ao desenvolvimento da igualdade econômica e a diminuição das desigualdades sociais. De acordo com a aplicação de alguns surveys, por exemplo, 59 por cento dos entrevistados no Chile esperavam que a democracia atenuasse as desigualdades sociais, enquanto na Europa a proporção de entrevistados associando a democracia com a igualdade social vai de 61 por cento na Checoslováquia a 88 por cento na Bulgária (Alaminos; Bruszt; Simon apud Przeworski, 1999, p. 41)².

Certamente, em um dado momento, a igualdade legal e a igualdade econômica tornam-se conectadas por um silogismo: sufrágio universal, combinado com a regra da maioria, concede poder político à maioria. E uma vez que a maioria é sempre constituída pelos mais destituídos social e economicamente nas democracias modernas, estes, intuitivamente, deveriam “confiscar os ricos” (Przeworski, 2007a, p. 17). Este silogismo intuitivo foi formalizado por Meltzer e Richard (1981) por meio do teorema do eleitor mediano, o qual sustenta que a política econômica refletirá as preferências do eleitor situado no ponto mediano da distribuição de renda e riqueza. Dado um ponto de largada desigual e eleitores autointeressados, é de se esperar um caminho em direção à redistribuição para os menos favorecidos até que a renda do eleitor mediano alcance o nível médio na distribuição de renda por meio de transferências e impostos (Przeworski, 2007a, p. 22; Shapiro, 2003, p. 104-105). Acemoglu e Robinson (2005) sugerem também, de forma semelhante a Meltzer e Richard, que uma vez que governos autoritários favorecem sempre os interesses da elite, não há agenda para redistribuição para as massas. Por outro lado, continuam os autores, dado que as democracias favorecem um escopo maior de interesses, então, há espaço aberto para algum tipo de redistribuição.

Conquanto apelando por sua parcimônia e predições intuitivas, o teorema do eleitor mediano se mostrou fortemente incapaz de explicar o que ocorre na realidade.³ Muitas

² Esses dados, no entanto, quando comparados a outros surveys com focos semelhantes aplicados a novas democracias apresentam resultados diversificados. Em uma série de pesquisas de opinião conduzidas pelo Instituto pela Democracia na África do Sul entre 1994 e 1999 (Nattrass; Seekings, 2001, p. 486), por exemplo, quando perguntados a identificar quais eram os problemas mais importantes a serem solucionados pelos governantes, os sul-africanos mencionaram a provisão de serviços públicos. Mais especificamente o desemprego ou a criação de empregos foram mencionados entre 67 e 79 por cento de todas as respostas. E a partir de 1997 os temas crime ou segurança estão presentes entre 58 e 65 por cento das respostas. É compreensível que estas questões fossem consideradas as mais urgentes naquele momento, pois o país saía de um regime institucionalizado de segregação racial.

³ Em *Pathologies of Rational Choice* (1994) Green e Shapiro apresentam críticas contundentes a descompassos como estes; entre o que predizem teoremas como o do eleitor mediano e o que a realidade evidencia. Estes autores reclamam que a ciência política contemporânea – mais precisamente a teoria da escolha racional – tem se pautado excessivamente pelo método (*method-driven*) e não por problemas (*problem-driven*). Para eles, ainda que qualquer pesquisa possua inevitavelmente “muita” teoria, elas devem ser orientadas por problemas se a intenção é construir um conhecimento capaz de ser testado

desigualdades persistem tanto em democracias com estados de bem estar institucionalizados como em novas democracias presentes no mundo em desenvolvimento. Parece não existir qualquer relação sistemática entre expansão do sufrágio e redistribuição para os menos favorecidos (Shapiro, Swenson e Donno, 2008, p. 2).

A democracia real pode, então, se distanciar dos resultados que esperamos dela ou das nossas intuições teóricas. Longe de reduzir as injustiças e a opressão, por exemplo, persistem a pobreza e a evidente desigualdade de renda em muitos países democráticos. Como argumenta Przeworski (1999) o princípio operativo máximo da democracia – a regra da maioria – tende a ser, no mínimo, um recurso pobre para se aproximar dos resultados esperados de um modelo ideal deste sistema. Apesar de ganhos advindos com o restabelecimento da democracia, por exemplo, no Brasil - reconhecimento de uma série de direitos sociais, políticos e civis fundamentais -, isso não significa que a adoção a este regime tenha gerado, por sua própria natureza, uma sociedade justa e igualitária. Bermeo (2009, p. 24-25) sustenta que, ao contrário das expectativas criadas, houve um aumento da desigualdade econômica em novas democracias surgidas no final do século XX⁴.

De acordo com Przeworski, Ortega e Rapoport (1997, p. 23), que a democracia é compatível com alguma desigualdade social é óbvio, mas porque ela é compatível com isto, segue sendo uma incógnita. Em busca de alguma explicação ou explicações do por que as democracias não geram políticas redistributivas para os mais pobres, de modo a conter a desigualdade econômica e social, podemos focar em dois pontos de vista seguindo Shapiro (2003:106-124). De um lado estão aqueles que demandam políticas, os eleitores. De outro estão os que formulam e executam as políticas, os governantes. Dentre as razões possíveis dos primeiros não utilizarem o sufrágio universal e o processo democrático de um modo mais intenso em favor de políticas redistributivas pode-se elencar hostilidade aos gastos do Estado com bem-estar social; crença em consequências não desejadas para a economia do país ou para eles próprios; expectativa de ganhar na vida pode levar os mais pobres a um engajamento individual, mas não coletivo; cidadãos podem acreditar que os beneficiados não são merecedores dado que não se esforçaram; podem também aceitar os resultados da distribuição oriunda do mercado; os mais pobres podem não ter muita informação ou consciência das consequências de tais políticas; e outras razões como dominação ideológica e dificuldade de coordenar interesses compartilhados podem estar em jogo. Do lado dos governantes (o lado da oferta) podem estar presentes os custos da ação do Estado para implementar tais políticas, e os ganhos podem ser negligenciáveis politicamente; políticos neoliberais ou outros defensores sinceros da desigualdade econômica reverenciam esta como um mecanismo de incentivo à produção e à inovação; redistribuição pode favorecer a fuga de capital por parte dos investidores; estrutura

empiricamente e se afastar de explicações tautológicas. O argumento é que quando se inicia um estudo pelo primado do método se procura construir problemas respondidos automaticamente pelo método escolhido. Não se afirma neste caso que a orientação por problemas deva prescindir de teorias e métodos, mas que ao selecionar os objetos a serem explicados algumas teorias e metodologias são melhores do que outras.

⁴ Estes dados em alguns países democráticos emergentes começam a apresentar algum declínio quanto às desigualdades sociais. No Brasil, por exemplo, evidencia-se uma crescente mobilidade dos que se encontravam na pior posição para o que chamam de nova classe média.

institucional desfavorável, através de vetos, pode impedir que políticas redistributivas sejam formuladas; situações macroeconômicas – como momentos de déficits financeiros – também podem ser um empecilho a isto; sistema político pode favorecer *lobby* que atende aos mais poderosos; contribuição de campanha pode interferir nas formulações de políticas; e grupos de interesses especiais podem exercer uma influência desproporcional no processo de tomada de decisão.

Pode ainda ser do interesse sincero dos pobres e dos que compõem a classe média que governos não adotem políticas de redistribuição de renda (Howard, 2008, p. 223) ou, como afirma Przeworski (1999, p. 43), talvez a direita tenha sido bem sucedida em convencer os eleitores pobres de que as perdas destes com estas políticas serão maiores do que de fato serão. Ou, quem sabe, os governantes de direita deliberadamente optem por caminhos ineficientes de redistribuição para proteger seu eleitorado de pressões igualitárias. Há também muitos obstáculos para criação de coalizões pró-redistribuição. Muitas decisões políticas podem depender da habilidade dos cidadãos e de grupos que, ao possuírem informações sobre as preferências de outros atores, não permitem a formação de coalizões deste tipo (Christiano, 1995; Birney, Shapiro, Graetz, 2008).

Em outro trabalho, Shapiro (2003, p. 133-138), baseando-se em metodologias da sociologia e da psicologia social, levanta hipóteses interessantes sobre o porquê eleitores e partidos não se esforçam por políticas distributivas nas democracias. Um resultado interessante e contraintuitivo parte da ideia de que quanto maior a desigualdade de renda e riqueza entre ricos e pobres – quanto maior o nível de desigualdade distributiva – maior o “vão de empatia” ou “distanciamento” (*empathy gulf*) entre os mais e menos favorecidos. Isso muitas vezes vem acompanhado de um distanciamento não só psíquico, mas também de uma segregação espacial entre ricos e pobres. Disso se segue o resultado, contraintuitivo, de que, quanto mais desigual a distribuição, mais difícil se torna mobilizar as classes média e baixa para apoiarem políticas redistributivas para os que estão na pior posição.

Valendo-se, por fim, dos estudos de Ross (2006, p. 860), embora as democracias, em comparação a regimes não democráticos, gastem mais dinheiro na provisão de bens públicos como educação, saúde e segurança social, esses efeitos podem atingir mais diretamente grupos com rendas altas ou a classe média, e não aqueles que se encontram em posições inferiores. Não é óbvio, portanto, que essas injeções de recursos irão atingir o bem estar social dos pobres. Como podemos perceber, são inúmeras as variáveis que podem estar presentes na explicação da nossa pergunta inicial e não há evidências na literatura a respeito de uma única capaz de predizer resultados que se conformem às nossas expectativas sobre a democracia.

A igualdade política oferecida pela democracia parece ser apenas formal. No fim do século XVIII, a democracia era uma bandeira contra o reconhecimento legal de distinções inerentes de status social, como ocorria na aristocracia. Embora não seja capaz de eliminar todo e qualquer tipo de distinção - como entre proprietários e não proprietários ou empregadores e trabalhadores - é inegável que os democratas se voltaram contra privilégios aristocráticos. A ideia básica é que se todos os homens nascem iguais eles não podem ser tratados diferentemente. Disto, alguém poderia presumir, abolir outras distinções pode ser um resultado lógico da democracia. Ocorre que, apesar do caráter igualitário, Przeworski (1999, p. 6) argumenta, não há sentido

pelo qual a igualdade pode ou caracteriza a democracia. Uma sociedade em que não há privilégios de status por reconhecimento jurídico-institucional não é o mesmo que estar diante de uma sociedade democrática com igualdade de condições substantivas. As implicações de uma igualdade do tipo “todos nascem iguais” são indeterminadas. De forma semelhante afirma Vita (2009, p. 66) “a noção de igualdade humana fundamental é demasiado genérica para que dela possa se derivar, de forma direta, uma concepção específica de ‘tratamento igual’ e de igualdade distributiva.”. Não só os indivíduos são naturalmente diferentes em talentos e em outras características, como a própria dinâmica da sociedade e o funcionamento das suas instituições criam diferenças entre eles. E normalmente as desigualdades socioeconômicas seguem uma dinâmica própria, independente da existência da democracia eleitoral.⁵ Podemos enxergar a democracia antes de tudo como uma revolução política, mas não como uma revolução econômica.

Se as sociedades democráticas se tornarem mais iguais social e economicamente é uma questão que, por ora, parece não ter resposta⁶. Neste sentido, democratas aderiram a uma ideia de “concepção simples de ‘igualdade política’” (Przeworski apud Beitz, 2007a, p. 8)⁷, ou seja, a exigência de que as instituições democráticas devem prover aos cidadãos um processo igual de oportunidades para influenciar decisões políticas.⁸ A igualdade possível aqui seria a igualdade política permitida pelas leis e no tratamento dado aos cidadãos pelas instituições.

É neste sentido que para Przeworski (Ibid., p. 21-22), como anotamos, a ideia revolucionária da democracia está ancorada em termos estritamente políticos. Argumentos baseados na moralidade por redistribuição e abolição da propriedade são marginais e efêmeros. Na leitura deste autor, o advento da democracia foi um projeto simplesmente cego à desigualdade econômica, a despeito de quão revolucionário este pode ter sido politicamente. Não é à toa, portanto, que há um descompasso entre o que prediz a teoria do eleitor mediano e o que vemos na realidade. Não se segue, porém, que embora o processo democrático não satisfaça efetivamente as expectativas que formamos sobre ele que devemos trocá-lo por outro modelo. A democracia abre espaço para políticas redistributivas e outros caminhos que podemos considerar melhores ao *status quo*, mas nada garante que as oportunidades abertas serão aproveitadas pelos cidadãos, sejam eles representantes (o lado da oferta) ou representados (o lado da

⁵ Por isso é interessante saber, como advertem Collier e Levitsky (1996, p. 30), se o problema em foco é da democracia ou da sociedade.

⁶ Um dos estudos mais consistentes empiricamente sobre a relação entre democracia e economia (Przeworski et al, 2000) sugere que a democracia não tem efeito sobre o crescimento econômico, mas que renda per capita cresce mais rapidamente em democracias do que em ditaduras, provavelmente por causa dos níveis menores de crescimento demográfico. Homens, especialmente pobres, em ditaduras recebem menos, tem mais filhos e nível de mortalidade é maior. Neste estudo também se afirma que o desenvolvimento econômico sustenta (e não cria) a democracia. Não se sabe como se sai do autoritarismo para a democracia. Mas se um país for rico, a chance de sair da democracia para um regime autoritário é zero (a partir de um nível de renda *per capita* superior a \$6,000). Se o país é democrático nestes termos ele se mantém democrático ao longo do tempo. Cf. Przeworski; Alvarez; Cheibub; Limongi (2000).

⁷ Embora seja usado o termo simples para essa concepção, é extremamente difícil uma sociedade assegurar efetivamente este tipo de igualdade.

⁸ Igualdade de influência formal, proveniente do processo, a cada participante não implica igualdade de influência real sobre os resultados: esta última depende também de distribuição de recursos escassos, preferências, e força das preferências. Em um país desigual em termos de recursos políticos como o Brasil, por exemplo, massas de pessoas adquirem um processo igual de oportunidades sem desfrutarem das condições necessárias para explorá-lo.

demanda). Do mesmo modo, a demanda por igualdade social e econômica persiste. As pessoas têm esperança de que a democracia possa levar a este tipo de igualdade e, ao que tudo indica, tendem a manter o processo que cria expectativas como essas (Arneron, 2004; Estlund, 2008).

O ponto que começa a ser revelado até aqui é que, embora a democracia não seja intrinsecamente justa, por não garantir resultados justos, ainda assim, ela parece possuir um componente intrínseco de justiça: seu processo equitativo. Se não podemos saber com segurança o que é justo, podemos, pelo menos, concordar quanto ao que são processos políticos mais ou menos equitativos. E ao considerarmos a democracia como um processo político equitativo, podemos talvez valorizá-la pela tendência das suas instituições em produzir resultados que são justos de acordo com padrões independentes do processo democrático.

2.3 O processo democrático para além do minimalismo

Parece que até aqui abrimos muito espaço para o processo e não consideramos o possível valor substantivo presente em nossa descrição do processo democrático. E um problema em quase todos os processos para tomada de decisão é que este pode falhar, como vimos anteriormente, em satisfazer resultados substantivos. Instituições podem gerar resultados injustos ainda que sejam desenhadas para evita-los. Estas questões evidenciam as disputas na tradição democrática entre aqueles que, de um lado, defendem o processo democrático com base na afirmação de que este é fortemente substantivo bem como processual, e o outro lado, que afirma que, enquanto apenas um processo, este não é capaz de proteger de forma suficiente e adequada interesses substantivos (Dahl, 1989, p. 163-164). A discussão parece revelar, então, um conflito entre valores processuais e substantivos da democracia.

Como assinalamos anteriormente, nenhum processo, nem mesmo um processo justo, é capaz de alcançar sempre resultados corretos ou substantivos, mas é precisamente porque não existe esta garantia que é possível dar um valor ainda maior a um processo justo. Para entender melhor o que significa esperar do processo democrático resultados justos e mesmo assim não alcança-los podemos nos valer da descrição de Rawls (2000; 2002) que apresenta quatro tipos de justiça procedimental: a pura, a perfeita, a imperfeita e a quase pura.

A premissa básica da justiça procedimental pura é que nesta não há critério independente (como princípios de justiça) como objetivo a ser alcançado pelo processo de deliberação. Neste caso, o que é justo “se define apenas pelo resultado do próprio procedimento” (Rawls, 2000, p. 58). Ou seja, dado que é um processo justo aberto quanto aos fins, seus resultados são também considerados justos. Contraposta a essa ideia, a justiça procedimental perfeita se caracteriza por apresentar tanto um critério independente como um procedimento que, com certeza, conduzirá a ele (Rawls, 2002, p. 91). É evidente que no mundo real complexo o modelo procedimental perfeito não se realiza, pois, tendo em vista os inevitáveis obstáculos empíricos, é impossível determinar um procedimento que sempre conduzirá a resultados corretos ou justos. Processos criminais, por exemplo, ainda que possuam sempre apenas um resultado considerado correto podem não ser capazes de satisfazê-los em todos os casos. E essa é a marca característica da justiça procedimental imperfeita, ou seja, embora haja um

critério independente, é implausível um processo que com certeza leve a ele (Ibid., p. 92). Como em muitos casos haverá uma indeterminação quanto à quais ordenações econômicas, sociais e constitucionais devemos escolher para alcançar os critérios independentes, então, com frequência recorreremos, sem muita precisão, à justiça procedimental quase pura. Neste caso, os critérios independentes existem, mas o processo para alcançá-los depende de uma variedade de possibilidades (Ibid.:218; Dahl, 1989:165). O processo é indeterminado no último caso, pois possui uma gama de escolhas aceitáveis de acordo com o critério independente.

Se o processo político democrático fosse um mecanismo pelo qual, com total possibilidade de êxito, alcançássemos critérios independentes, poderíamos defini-lo como um exemplo de justiça procedimental perfeita. Mas como não é isso o que ocorre, não há um processo político plausível capaz de evitar resultados injustos e constituir um caso de justiça procedimental perfeita, no máximo, a democracia se caracteriza como uma “aplicação imperfeita da justiça procedimental” (Rawls, 2002, p. 212).

Devemos, de acordo com a crítica que fizemos a Schumpeter, rejeitar a visão de que nós não temos critérios externos contra os quais julgar as decisões coletivas, como se qualquer decisão majoritária fosse necessariamente certa. Se assim ocorresse o processo poderia prover o que Rawls denominou de justiça procedimental pura. O problema, reiterando a crítica supracitada, é que se não temos critérios independentes pelos quais podemos julgar as ações da maioria e avaliar as democracias realmente existentes, segue que nós também não temos critérios para julgar se o processo democrático é superior a qualquer alternativa e se exclui arbitrariamente parcelas significativas da população. Não faria sentido julgar o processo democrático em bases morais se acreditássemos que não existe base moral ou bens e interesses substantivos independentes do próprio processo.

Tomando-se por base Dahl (Ibid., p. 170), os critérios do processo democrático expressam valores políticos abrangentes (que também são morais) ao exigir que cada membro do demos seja incluído como cidadão completo da comunidade política e tendo oportunidades iguais e efetivas de se engajar no processo e na tomada de decisões políticas, adquirindo um conhecimento esclarecido dos assuntos públicos e exercendo, com outros cidadãos, o controle final sobre as decisões coletivas exigidas. Na prática, cada um desses critérios gerais exige um conjunto de direitos específicos, legais e morais. E esses direitos específicos – que Dahl denomina de direitos políticos primários – fazem parte de forma integral do processo democrático, isto é, eles não são ontologicamente separados, superiores ou prioritários a este processo. Assim, não há conflito radical entre direitos e liberdades substantivas de um lado e o processo democrático do outro. Em suma, para Dahl (1989, p. 170-171), a democracia é ela mesma um direito fundamental com valores processuais e substantivos. Dessa perspectiva, o processo democrático dota os cidadãos com um conjunto extenso de direitos, liberdades e recursos suficientes para permitir a eles uma participação plena, enquanto cidadãos iguais, na tomada de todas as decisões coletivas pelas quais eles estão obrigados a seguir. Assim, o processo democrático não é apenas essencial para garantir os mais importantes bens políticos para os cidadãos, mas é ele mesmo um rico conjunto de bens substantivos.

De acordo com esta definição é um erro afirmar que as exigências substantivas, como aquelas ligadas a justiça, estejam sempre em conflito com processos meramente formais da democracia. Isso porque, segundo Dahl (Ibid., p. 164), o processo democrático não é apenas formal e abstrato, mas é ele mesmo uma forma de justiça. E neste caso tanto processual, por garantir meios justos para chegar a decisões coletivas, como substantiva (e distributiva), pois é ele mesmo um mecanismo de distribuição adequada de autoridade que exige e é responsável pela distribuição de outros recursos cruciais para os cidadãos e para o funcionamento apropriado do processo como poder, riqueza, renda, educação, acesso a conhecimento, oportunidades para desenvolvimento pessoal, entre outros. Consequentemente, uma escolha entre o processo democrático e resultados substantivos não é uma simples escolha entre justiça processual e justiça substantiva. É uma escolha entre a justiça do processo democrático, tanto processual como distributiva, e outras reivindicações de justiça substantiva.

As inferências a que chegamos evidenciam que o processo democrático possibilita a satisfação de importantes direitos e bens substantivos. No entanto, é evidente que este processo não esgota todas as reivindicações de justiça substantiva. O conflito entre a justiça do processo democrático, processual e substantiva, e outras reivindicações de justiça substantiva continua presente porque os interesses ou bens substantivos podem ainda, ao invés de constitutivos, ser externos ao processo democrático e não necessários a este, embora sejam necessários para assegurar algum resultado substantivo valorizado (como uma distribuição de renda mais igualitária). Certamente quando violações de igualdade ameaçam o funcionamento adequado da democracia, elas devem ser corrigidas para que o processo democrático e suas instituições sejam assegurados. Mas o que estamos afirmando agora é que a democracia exige um tipo de igualdade – política – que é diferente das formas de igualdade derivadas de valores como a justiça distributiva ou equidade. Se até aqui nos preocupamos com o exame da teoria competitiva da democracia, agora, na seção 2, nosso objetivo será examinar, inversamente, como uma teoria normativa – que deu novo alento à filosofia política no século XX - baseada na teoria de Rawls, ou em certa interpretação dessa teoria, lida e pode ser compatível com a natureza conflitiva e competitiva da política, ou seja, com as dimensões que são enfatizadas e tornam a literatura minimalista atraente e defensável.

3. Uma teoria epistêmica da democracia

A perspectiva da democracia baseada exclusivamente no poder e na competição, como vimos na seção 2.1 e 2.2, confronta a literatura normativa da teoria democrática com a literatura empírica desta teoria. Teóricos normativos parecem ter dado pouca atenção à esta literatura, com a consequência de que suas propostas não se tornaram famosas no que diz respeito à plausibilidade (Shapiro, 2003, p. 52). Essa inatenção à prática empírica rendeu a algumas construções normativas a crítica de serem por demais abstratas e empiricamente insustentáveis. Por vezes, também, a ênfase na justiça indica que o caminho para alcançar estes bens que valorizamos leva à rejeição do modelo competitivo de democracia. Não é este o caso que passo a defender agora neste trabalho. Acredito que existe uma teoria normativa, epistêmica, baseada na teoria de Rawls, ou em certa interpretação dessa teoria, compatível com o modelo competitivo.

De acordo com a abordagem epistêmica da democracia, o fundamental é que o processo democrático seja capaz de produzir resultados que possamos considerar justos de acordo com um critério independente dos próprios procedimentos deliberativos e decisórios (Vita, 2003, p. 116-117). Em contraste a essa perspectiva, um procedimentalista parte da premissa de que não há critérios independentes como objetivos a serem buscados pelo processo democrático e que o que o define como correto, bom, ou mesmo justo depende unicamente do funcionamento adequado do próprio procedimento (Cohen, 2003, p. 91). As concepções epistêmicas, então, se opõem a essa concepção puramente procedimental de democracia. Em concepções como a primeira o procedimento ideal é logicamente independente dos procedimentos efetivos (Estlund, 1997, p. 180). Acredita-se, assim, que, por meio de critérios normativos independentes, seja possível avaliar a justiça dos resultados da deliberação e enriquecer o conteúdo do debate público. Ainda que possamos dotar nossa definição de democracia, como vimos na seção 2.3, de valores não só procedimentais, mas também substantivos, é evidente que o processo democrático não exaure todas as reivindicações da justiça substantiva.

3.1 A justiça como equidade e o liberalismo político de John Rawls

A democracia inquestionavelmente produz benefícios não econômicos para as pessoas que se encontram em uma situação de pobreza, dotando-os com direitos e liberdades políticas. Em outras palavras, a democracia, por meio da regra da maioria associada ao sufrágio universal, satisfaz um critério de igualdade, ao menos em um grau mínimo, pelo princípio “uma pessoa um voto” e pelo presumível anonimato (Christiano, 1995, p. 183). Mas, para quem está no último quintil da distribuição de renda, direitos políticos podem ter um efeito muito diminuto para produzir melhorias em bem estar material. Isto é, embora o avanço da democracia permita, por definição, uma diminuição da desigualdade política, este nada nos diz, como vimos até aqui, sobre as desigualdades socioeconômicas, a não ser de forma contingente e efêmera. E estas desigualdades persistentes podem ser consideradas, como são para Bermeo (2009, p. 21-22), as mais importantes politicamente, pois, produzem desvantagens e vantagens consideradas imerecidas para parcelas significativas da sociedade. Esta discussão está no cerne das teorias contemporâneas da justiça.

No cenário destas teorias, o intuito é expressar o que a justiça exige, o que é uma sociedade justa e quais são as instituições que melhor satisfazem essas exigências. A discussão, então, gira em torno de questões éticas e morais – igualdade, liberdade, direitos, deveres e obrigações –, que, embora complexas e problemáticas, recebem um tratamento racional significativo por parte dos autores desta literatura. Em busca de uma noção de justiça social que melhor possa exprimir a ideia normativa central de uma sociedade democrática faço uso da obra que deu novo alento à filosofia política no mundo contemporâneo: *Uma teoria da justiça* de John Rawls (2002, p. 2008) [1971]. É nesta obra que Rawls apresenta, de modo mais preciso e sistemático, sua concepção de justiça que denomina de *justiça como equidade*⁹.

Rawls (2002, p. XIII-XIV) estabelece no prefácio à edição brasileira de *Uma teoria da justiça* “as ideias e os objetivos centrais” de sua concepção “como os de uma concepção

⁹ Uso, para me referir à concepção de justiça apresentada por John Rawls em *Uma teoria da justiça* [1971] (2008), os termos justiça rawlsiana, justiça como equidade e justiça liberal-igualitária como intercambiáveis.

filosófica para uma democracia constitucional” e que ela deve parecer “razoável e útil, mesmo que não seja totalmente convincente, para uma grande gama de orientações políticas ponderadas, e, portanto, expresse uma parte essencial do núcleo comum da tradição democrática”.

Tomando-se por base Cohen (2003, p. 87), em três casos a *justiça como equidade* de Rawls é uma concepção para uma sociedade democrática: 1. no que diz respeito ao regime político democrático – arranjo político com direitos de participação, eleições, e direitos de associação e expressão designados para tornar a participação informada e efetiva; 2. na ideia de sociedade democrática – sociedade em que seus membros são tratados pelas instituições política básicas como pessoas livres e iguais e; 3. enquanto conteúdo de uma democracia deliberativa – uma sociedade política em que o argumento político apela a razões ligadas a cooperação entre pessoas livres e iguais e em que o conteúdo da *justiça como equidade*, ao oferecer uma concepção substantiva de justiça, pode servir como guia para que os cidadãos façam julgamentos políticos.¹⁰ Em suma, *justiça como equidade* é uma concepção para uma sociedade democrática, então, primeiro porque assegura que os indivíduos tenham um direito igual de participar e exige um regime democrático como uma questão de justiça básica. Segundo, é endereçada a uma sociedade de iguais, e o conteúdo dos seus princípios são formados pela compreensão pública. Finalmente, tem como intenção guiar a razão política e o julgamento dos membros da sociedade democrática no exercício dos seus direitos políticos.

A concepção de justiça apresentada por Rawls define-se por três princípios divididos em duas partes:

- a. cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos [princípio de liberdades básicas iguais];
- b. as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades [princípio de igualdade equitativa de oportunidades]; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) [ou *maximin*] (Rawls, 2003b, p. 60).

A proposta rawlsiana se torna atrativa para o que discutimos neste trabalho no sentido em que, como espero deixar claro, seu primeiro princípio se aproxima das pré-condições

¹⁰ Este último caso em que justiça como equidade pode ser uma concepção para uma democracia deliberativa pode gerar mal entendidos. Rawls não apresenta, como veremos ou como aqui interpretamos sua teoria, nenhum modelo alternativo ao que é amplamente aceito como democracia liberal (que também chamamos de competitiva, minimalista ou schumpeteriana). A ideia de posição original que Rawls formula para extrair seus princípios de justiça é certamente um dispositivo para tornar vívidas, para nós e para os outros, nossas intuições sobre justiça e as desigualdades que concordamos em anular ou aceitar. O véu-de-ignorância, do mesmo modo, pode servir para expressar a noção de igualdade humana fundamental. Conquanto os princípios originados desses dispositivos possam servir como recursos para se avaliar os resultados da deliberação política efetiva, estes dispositivos não são apresentados como substitutos do mecanismo dessa deliberação e, portanto, não devem ser vistos como algo a ser emulado ou refletido no discurso político.

da participação livre e igual no processo político democrático (ou seja, do que esperamos de justiça deste processo) e seu segundo princípio serve como um guia entre outros, e nada mais, para o debate político efetivo, ou seja, não pode de antemão ser incluído, como expectativa a ser garantida, pelo processo político. Como este último diz respeito a um critério substantivo de justiça, seu espaço depende da natureza pública do debate democrático que pode, ou não, incorporar seu conteúdo. Assim, não perdemos de vista a natureza inevitavelmente política das questões de justiça e deixamos para as pessoas encontrar as respostas para questões controversas por elas mesmas. Elas devem decidir o que a justiça é e o que ela exige, mas este debate deve ser realizado em termos de igualdade e equidade. Neste processo podem estar presentes princípios substantivos como o de Rawls a competir com outros. No entanto, nada garante que estes serão incorporados à agenda política.

O princípio de liberdades básicas iguais designa os direitos civis e políticos reconhecidos nas democracias liberais – o direito de votar, de se expressar, de se reunir, de concorrer a cargos políticos. O de igualdade equitativa de oportunidades reclama que as desigualdades de renda e prestígio são justas se, e somente se, houver livre competição à ocupação dos cargos e posições que produzem estes benefícios. E com o princípio de diferença Rawls procura mostrar que as instituições sociais podem ser ordenadas de forma que as contingências “operem para o bem dos menos afortunados” (Kymlicka, 2006, p. 70-73). Sendo assim, tratamos as pessoas como iguais não removendo todas as desigualdades, mas apenas as que só trazem benefícios para alguns, os mais privilegiados. Se certas desigualdades beneficiarem todo o mundo, ao extrair talentos e energias socialmente úteis, então, elas serão aceitáveis para todos (Ibid, p. 66).

Como assinalamos anteriormente, ao justificar o uso do projeto de Rawls neste trabalho, o primeiro princípio desenha um procedimento equitativo, enquanto princípios de justiça substantivos (como o segundo princípio) avaliam as instituições e os resultados oriundos do seu funcionamento e servem como orientação de conteúdo normativo para os cidadãos no processo político efetivo que a democracia permite. Assim, os princípios de justiça de Rawls podem entrar na lista de opções abertas pela agenda do processo democrático, que deve ser formulada livremente por quem dela participa. Aceitar as liberdades políticas como fundamentais não é afirmar, como um aristotélico, que o homem é um animal político, nem sustentar que a autonomia é o bem supremo da sociedade. Estas são liberdades fundamentais porque recorrem a forças morais básicas, quais sejam, nossa capacidade de um senso de justiça - capacidade de formar e agir de acordo com a concepção dos termos justos da cooperação social – e nossa capacidade de formular uma concepção de bem - formar, revisar e perseguir sistema de valores e fins desejáveis. As liberdades são fundamentais, então, no sentido de serem essenciais para satisfazer o bem dos cidadãos compreendidos como pessoas livres e iguais.

De acordo com o primeiro princípio da justiça como equidade, todos os cidadãos devem ter um direito igual para participar e determinar os resultados do processo constitucional que estabelecem as leis a que todos devem estar submetidos. Assim, esse princípio de participação pode ser visto como uma razão processual para a democracia.

A democracia, como vimos, pode ser usada para caracterizar uma forma de governo, mas também pode ser usada para descrever um tipo de sociedade qualificada por

proporcionar condições de igualdade. Este sentido de democracia, como ausência de qualquer aristocracia, é o que mais se aproxima da conceituação utilizada por Rawls em *Uma teoria da justiça* (2008) [1971]. Mais do que um regime político, a sociedade democrática apresenta-se como um sistema de cooperação capaz de satisfazer uma noção de igualdade humana fundamental: tratar indivíduos como livres e iguais, ainda que existam desigualdades socioeconômicas. Essa sociedade é aquela em que as instituições tratam de forma equitativa as diferentes concepções ou doutrinas do bem que os indivíduos pensam (e planejam) realizar e em que os arranjos sociais básicos são justificados sem se ancorar em alguma concepção ou doutrina do bem controverso na sociedade (princípio de neutralidade ou tolerância). Podemos, por exemplo, justificar a tolerância religiosa sem se posicionar em favor de uma doutrina religiosa específica.

Seguindo a concepção de pessoa de uma sociedade democrática devemos tratar os cidadãos como pessoas livres (em virtude das suas capacidades morais, da razão, do pensamento e do julgamento) e como iguais (possuem essas capacidades na medida necessária para serem membros integrais da sociedade). Essas pessoas, assim consideradas, como assinalamos anteriormente, possuem duas faculdades morais: são capazes de um senso de justiça e de construir por elas mesmas uma concepção de bem (projeto de boa vida). De uma forma mais detalhada Rawls (2000a, p. 229-234) apresenta três pontos de vista para a ideia de cidadãos livres: 1. considerar a si e aos demais moralmente capazes de ter uma concepção do bem (não necessariamente fixas); 2. os cidadãos consideram a si mesmos como livres na condição de fontes originárias de reivindicações legítimas (sejam elas concepções políticas ou morais), e; 3. são capazes de assumir a responsabilidade dos seus fins, o que afeta a maneira de avaliar suas diversas reivindicações.

De acordo com isso, podemos afirmar que um estado democrático justo é aquele que propicia condições para que cada indivíduo possa seguir e se empenhar livremente em suas vidas (tolerância em relação às concepções de bem). O Estado, assim, não pode impor as concepções de vida que os cidadãos irão valorizar, mas cabe àquele uma distribuição de recursos equitativa para que estes atinjam os fins desejados. Enquanto uma doutrina política, o liberalismo pressupõe que em um estado democrático moderno existem necessariamente concepções de bem em conflito e incomensuráveis entre si e evita-se o uso autocrático do poder do Estado. Qualquer cerceamento deve ser justificado pelas condições exigidas pela justiça política para a estrutura básica da sociedade (Rawls, 2000, p. 232). A autoridade política, portanto, deve ser “agnóstica” quanto aos projetos de vida dos cidadãos desde que estes, no livre exercício de suas concepções, não causem danos a vida dos outros¹¹. Todas as escolhas e projetos individuais devem ser vistos como moralmente bons, sem hierarquia, e satisfazendo o autorrespeito. Essa é a ideia de tolerância liberal; segundo Vita (2009, p. 81), “uma moralidade política a ser defendida contra aqueles que querem restringir a liberdade de outros com base em suas próprias convicções de valor moral.”

Em uma democracia moderna, portanto, os cidadãos são livres para participar da discussão pública e tentar tornar o estado responsivo às suas ideias e valores. Se tudo até aí estiver correto, a esperança é que mesmo se o estado agir em desacordo a ideias e

¹¹ Como Vita (2009, p. 62) assinala esta ideia é semelhante ao *Harm Principle* de John Stuart Mill. De acordo com este princípio o que a justiça exige é a proibição de atos que possam causar algum dano direto a outras pessoas. É baseado nesta razão que algumas práticas devem ser proibidas (Barry, 1995, p. 88).

valores dos cidadãos, estes não deixarão de aceitar e agir conforme as decisões políticas tomadas. A democracia exige, nos termos de Post (2006, p. 28) uma igualdade de agência democrática, isto é, que o cidadão seja tratado como autônomo e que se autodetermine. Quando as pessoas são livres e autônomas para expressar suas convicções de maneira que elas acreditam ser adequada, foi dado a elas a oportunidade de influenciar a opinião pública e, portanto, podem manter uma identificação com um estado que é responsivo à esta opinião.

De todo modo, em uma democracia nada garante que as pessoas convergirão para um acordo. Elas discordam quanto à justiça, quanto aos resultados, quanto ao critério de competência e sobre quem é mais qualificado para governar (Arneson, 1994, p. 53; Hardin, 1995, p. 168). Neste sentido, não há qualquer garantia de que as pessoas em uma democracia selecionarão uma única concepção dita melhor de justiça. Isso é uma questão política. Além disso, teorias da justiça como a de Rawls podem ter força motivacional apenas para os que já são adeptos dela e não para os que se opõem; talvez não para os que precisam ser convencidos para que os princípios sejam incorporados à constituição. Nenhum de nós possui um acesso epistêmico à verdade sobre a justiça. É vago dizer, mas em alguns momentos do processo político se discordamos, então, discordamos. Só nos resta contar as forças de cada lado da questão. Quais princípios de justiça devem ser aceitos e como devem ser interpretados em casos particulares, supõe-se, devem ser decididos através da interação entre as pessoas no próprio processo (Thompson, 2008, p. 509).

Na teoria de Rawls há espaço para discordâncias, pois este não afirma que uma determinada concepção de justiça será aceita em seus mínimos detalhes. Nas palavras do próprio autor “a visão que denominei ‘justiça como equidade’ é apenas um exemplo de concepção política liberal; seu conteúdo específico não é o único possível de tal ponto de vista.” (Rawls, 2000b, p. 276). Isso é não só inevitável para uma concepção política de justiça como desejável em uma sociedade democrática, pois, o regime que abre espaço para participação e competição política¹² é mais e não menos inclusivo na consideração de diferentes interesses e concepções de bem. Ele atende ao pluralismo de interesses que estamos dispostos a sustentar em uma sociedade democrática.

De acordo com Shapiro (1994, p. 134-140), o dissenso na vida social deve ter um papel central no nosso pensamento sobre a ordenação das práticas sociais de uma forma justa. A presença do dissenso, com exceção dos casos deletérios, pode ser um sinal de vitalidade e saúde do processo e não de anomia. Se geralmente não existe consenso em quais bens obter e como obtê-los segue-se que teóricos políticos não podem, de forma plausível, ler a perspectiva correta das métricas da justiça social a partir de normas prévias. As pessoas devem ser livres para aprender, inventar, descobrir e argumentar sobre valores que elas vão possuir em diferentes momentos da vida e, neste caminho, não estão imunes a relações de conflito e poder. Devemos ter, então, um compromisso, por princípio, ao antivanguardismo, que nos adverte a buscar mudanças democraticamente. Isso nos leva a suspeitar de expertise e irmos contra a imposição de valores, seja em nome da democracia ou qualquer teoria política (inclusive uma aparentemente mais igualitária como a de Rawls – isso caso haja tentativa de ser

¹² Esses são os dois eixos da definição de poliarquia (a democracia operacionalizada ou realmente existente) nos termos de Dahl (2005, p. 29-31).

imposta). Em suma, dada a onipresença da política e a importância do desacordo, nenhuma teoria do valor pode defensivamente ser imposta para as pessoas como correta ou verdadeira. Isso é adotar uma atitude pragmática e orientada por problemas (*problem-driven*) no que diz respeito à inovação política. As soluções para questões controversas que surgem entre as partes no processo devem ser resolvidas na própria arena política. Não há respostas filosóficas unívocas para elas. Assumir o contrário é esperar demais da teoria política.

Impor uma teoria como correta ou verdadeira para as pessoas só é possível quando uma elite política “jacobinista”, que julga ter o conhecimento sobre o bem supremo a ser realizado na sociedade, pode se valer do controle do poder político para impor sua visão de bem a todos, incluindo os recalcitrantes. Mas a teoria de Rawls, em *Uma teoria da justiça*, está muito distante de qualquer pretensão dessa natureza. A concepção de “justiça como equidade” é justificada como a melhor interpretação possível para certos ideais e para “juízos ponderados de justiça” que, de fato, são compartilhados na cultura política de uma democracia constitucional e são, pelo menos implicitamente, reconhecidas (e necessárias) como fundamentos normativos das instituições democráticas. É claro que há um esforço de elaboração teórica aqui, mas os fatos empregados na construção da teoria (os juízos ponderados de justiça) não foram produzidos por *fiat* filosófico. E, como ressaltamos anteriormente, o papel da concepção de justiça que resulta disso é no máximo o de oferecer orientação para os julgamentos dos cidadãos e seus representantes, ao exercerem a responsabilidade deliberativa que o processo democrático coloca sobre seus ombros e que não pode ser exercida por mais ninguém a não ser eles próprios. Assim, *Uma teoria da justiça*, embora compatível, não pode ser confundida com uma teoria da autoridade política.

Por fim, como afirmado anteriormente neste trabalho, ainda que uma decisão coletiva limite a discricção individual ou esteja indo de encontro ao que cidadãos preferem, se a decisão fora tomada por procedimentos decisórios “que ninguém poderia razoavelmente rejeitar”, então, eles só teriam o conteúdo a objetar e por isso o resultado seria aceito e estariam obrigados a agir segundo este. (Vita, 2009, p. 78). Por essa noção de construtivismo uma concepção política de justiça é mais uma tarefa social prática do que um problema epistemológico ou metafísico (Rawls, 2000a, p. 202n1). O indivíduo, de acordo com esta concepção, não está comprometido com ideais morais que não sustenta, embora possa aceitá-los como legítimos¹³ (Ibid., p. 233). Em suma, mesmo quando as pessoas estão descontentes com a decisão (e não há teoria neutra, nem processo perfeito, como vimos, capaz de deixar a todos igualmente contentes com a decisão), e esta não seja capaz de satisfazer critérios substantivos de justiça, as pessoas podem aceita-las se forem formuladas e determinadas por meios considerados justos. Assim, os resultados do processo devem ser endossados não apenas pela tendência em levar a decisões justas, mas também porque epistemicamente, onde a justiça da decisão

¹³ Esta visão, então, é completamente antagônica àquela formulada por Rousseau (1996) [1762] a respeito da vontade geral. Para este autor esta não somente existe e pode ser alcançada, como é invariavelmente reta, não deixa espaço para que cidadãos sustentem opiniões contrárias à maioria. Diz o filósofo “quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se aprovam a proposta ou se a rejeitam, mas se ela está ou não de acordo com a vontade geral que é a deles; cada qual, dando seu sufrágio, dá seu parecer, e do cálculo dos votos extrai-se a declaração da vontade geral. Quando, pois, o parecer contrário ao meu prevalece, isto só prova que eu me enganei e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era. Se meu parecer particular tivesse prevalecido, eu teria feito o que não desejava e então não teria sido livre” (Rousseau, 1996, p. 130).

é disputável (e muitas vezes é o que ocorre), a equidade do processo que leva à decisão torna esta mais aceitável (Barry, 1995, p. 111)¹⁴. Assim, valores processuais e normativos da democracia se mantêm.

Em *Democratic Authority* (2008), Estlund lançou uma perspectiva denominada “procedimentalismo epistêmico” que toma a legitimidade da democracia pela tendência geralmente aceitável deste processo gerar decisões substantivamente desejáveis. O que não significa que estas serão satisfeitas. No entanto, conquanto o processo seja apropriado e as garantias sejam respeitadas, mesmo decisões errôneas serão frequentemente legítimas e com poder de autoridade (desde que não ultrapassem limites aceitáveis tais como resultados que colocam o próprio processo democrático em risco; como limites ao sufrágio universal) (Przeworski, 2007a, p. 12). Sendo assim, a desobediência civil e outras formas de resistência e não acordo tem lugares reservados (Estlund, 2008, p. 111). Como afirma Barry (1995, p. 111), mesmo que as pessoas estejam insatisfeitas com as decisões tomadas no processo democrático, elas estão muito mais propensas a aceitarem os resultados se os mesmos são frutos de um processo considerado justo.

¹⁴ De todo modo, se a democracia for recorrentemente injusta as pessoas não aceitarão seu processo indefinidamente. Como afirma Araújo (2002, p. 74) “a legitimidade dos atos legislativos depende da justiça da constituição (...) e quanto maior é o desvio da justiça, mais provável é a injustiça dos resultados. Para que possam ser legítimas, as leis não podem ser injustas demais”. Desta ideia Downding (2004:25) extrai a semelhança lógica entre justiça e democracia no que diz respeito à exigência de mudanças das instituições. Ela se origina de possíveis injustiças recorrentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2006) *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, Jose Antonio; LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam;. (2000) *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1999*. Cambridge: Cambridge University Press. Banco de dados (ACLP) disponível em http://www.researchmethods.org/D&D_Codebook.PDF

ARAT; ZEHRA. (2003) *Democracy and Human Rights in Developing Countries*, Lincoln, NE: Lynne Rienner Publishing, 2003.

ARAÚJO, Cícero. (2002) “Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls”. *Lua Nova*, no. 57, p.73-85.

ARNERSON, Richard. (2004) “Democracy is not intrinsically just”. In: DOWNDING, Keith; GOODIN, Robert; PATEMAN, Carole. *Justice and Democracy: essays for Brian Barry*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 40-58.

BARRY, Brian. (1995) *Justice as impartiality*. Oxford: Oxford University Press.

BERMEO, Nancy. (2009) “Does electoral democracy boost economic equality?” *Journal of democracy*, Vol. 20, N. 4, Oct. 2009.

BIRNEY, Mayling; SHAPIRO, Ian; GRAETZ, Michael. (2008) “Introduction”. In: SHAPIRO, Ian; SWENSON, Peter; DONNO, Daniela (Eds.). *Divide and deal: the politics of distribution in democracies*. New York: NY University Press, p. 298-339.

BOIX, Carles. (2006) “The roots of democracy: equality, inequality, and the choice of political institutions”. *Policy Review*, San Francisco, 135, p. 1-13.

CHEIBUB, Jose; GANDHI, Jennifer. (2004) "A Six-Fold Measure of Democracies and Dictatorships," *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, IL.

CHRISTIANO, Thomas. (1995) “Social choice and democracy”. In: COPP, David; HAMPTON, Jean; ROEMER, John. *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p.173-195.

COHEN, Joshua. (2003) “For a Democratic Society”. In: FREEMAN, S. (org.). *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 86-138.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven (1996) “Democracy ‘with adjectives’: conceptual innovation in comparative research”. *Working Paper #230*. Aug. 1996.

COPPEDGE, Michael (2002) “Democracy and dimensions: comments on Munck and Verkuilen”. *Comparative political studies*. 2002.35. P. 35-39.

_____.; ALVAREZ, Angel; MALDONADO, Claudia. 2008. "Two persistent dimensions of democracy: contestation and inclusiveness". *The journal of politics*, vol.70, no. 3, p. 632-647. Banco de dados disponível em <http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datacrd.htm>

DAHL, Robert. (1989) *Democracy and its critics*. Yale: Yale University Press.

DOWNDING, Keith. (2004) "Are democratic and just institutions the same?" In: DOWNDING, Keith; GOODIN, Robert; PATEMAN, Carole. (Eds.) *Justice and democracy: Essays for Brian Barry*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 25-39.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. (2008) The comparative constitutions project: a cross-national historical dataset of written constitutions. Survey Instrument from ConstitutionMaking.org. Banco de dados disponível em: <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/data.htm>

ESTLUND, David. (2008) *Democratic Authority: a philosophical framework*. Princeton: Princeton University Press.

FINKEL; STEVEN; PEREZ-LINAN, Anibal; SELIGSON, Mitchell; TATE, Neal. (2008) "Democracy Assistance Project: Phase II (2006-2007)," *USAID Project*. Dados disponíveis em: <http://www.pitt.edu/~politics/democracy/democracy.html>

GERRING, John. (2001) *Social Science Methodology: a criterial framework*. Cambridge University Press.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. (1994) *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. Yale: Yale University Press.

HARDIN, Russel. (1995) "Public choice versus democracy". In: COPP, David; HAMPTON, Jean; ROEMER, John. *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HELD, David. (1997) *Models of democracy*. Stanford University Press.

HOWARD, Christopher. (2008) "Giving the people what they want? Age, class and distribution in the United States". In: SHAPIRO, Ian; SWENSON, Peter; DONNO, Daniela. *Divide and deal: the politics of distribution in democracies*. New York: New York University, p. 221-244

KYMLICKA, Will. (2006) *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes.

MAHONEY, James (2008) "After KKV: the new methodology of qualitative research". *Unpublished paper*.

MELTZER; RICHARD (1981) "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy*, 89(5):914–927.

MUNCK, Gerardo; VERKUILEN, Jay (2002) "Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices". *Comparative political studies*, Vol. 35, No.1, p.5-34.

NATTRASS, Nicoli; SEEKINGS, Jeremy. (2001) "Democracy and distribution in highly unequal economies: the case of South Africa". *The journal of modern African studies*, vol. 39, no. 3, Sep. 2001.

PARRY, G. (1969). *Political Elites*. London: Allen and Unwin.

PRZEWORSKI, Adam. ORTEGA, Juan Manuel; RAPOPORT, Sara Gordon. (1997) "Una defesa de La concepcion minimalista de La democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 3, Jul-Sep 1997, p. 3-36.

_____. (1999) "Minimalist conception of democracy: a defense". In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Ed.). *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 23-55.

_____. (2007a) "Democracy, equality and redistribution". Disponível em: http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/equality_dunn.pdf (Forthcoming). In: Richard Bourke and Raymond Geuss (eds.) *Political Judgement: Essays in Honour of John Dunn*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2009) "Self-government in our times". *Annual Review of Political Science*, 12, 71-92.

RAWLS, John (2000a) "A teoria da justiça como equidade": uma teoria política, não metafísica. In: _____. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. (2003) *O Liberalismo Político*. São Paulo: Editora Ática.

_____. (2002) *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. (2003b) *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. (2008) *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

ROEMER, John. (1999) "Does democracy engender justice?" In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Ed.). *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 56-68.

ROSS, Michael. (2006) "Is democracy good for the poor?" *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 4, Oct. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1996) *O contrato social*. São Paulo: MF Editora.

SARTORI, Giovanni. (1994) *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. v. 1. São Paulo: Editora Ática.

SHAPIRO, Ian. (2001) "The state of democratic theory". In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (Eds.). *Political Science: the state of the discipline*. Washington, DC: American Political Science Association.

_____. (2002) "Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it". *Political Theory*. 2002; 30:596-619.

_____. (2003) *The state of democratic theory*. Princeton University Press.

_____. (2006) *Os fundamentos morais da política*. São Paulo: Martins Fontes.

_____; HACKER-CORDÓN, Casiano. (1999) Promises and disappointments: reconsidering democracy's value". In: _____. *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-20.

_____; SWENSON, Peter; DONNO, Daniela. (Eds.). (2008) *Divide and deal: the politics of distribution in democracies*. New York: New York University Press, p. 1-18.

SCHUMPETER, Joseph. (1984) *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editor.

STOHL, Michael; CARLETON, David; LOPEZ, George; SAMUELS, Stephen. (1986) State violation of human rights: issues and problems of measurement. *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, No. 4 (Nov., 1986), p. 592-606.

THOMPSON, Dennis (2008) "Deliberative democratic theory and empirical political science". *Annual Review of Political Science*, 2008.11:497-520.

VANHANEN; TATU. (2000) "Index of Democracy," *Polyarchy Dataset*. Disponível em: <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/Polyarchy-Dataset-Downloads/>

VITA, Álvaro de. (2009) "Sociedade democrática e tolerância liberal". *Novos Estudos*, Vol. 84, p. 61-84.