

38° Encontro Anual da ANPOCS

27 a 31 de outubro de 2014, Caxambu, MG

GT 10: Democracia e Desigualdades

1ª sessão: Democracia e desigualdades: desafios teóricos

Democracia, igualdade política e justificação pública: limites e aporias da democracia deliberativa

Mauro Victoria Soares

Departamento de Ciência Política

Universidade Federal de Pernambuco

Democracia, igualdade política e justificação pública: limites e aporias da democracia deliberativa¹

Mauro Victoria Soares²

Resumo:

Existem dois valores comumente associados à democracia que sempre pautaram as preocupações das teorias da democracia. De um lado, tem-se o princípio do autogoverno, relacionado à ideia de governo popular que presume que as leis e políticas que devam regular a vida em comum sejam escolhidas no interesse de todos que compõem a comunidade política. De outro, o princípio da igualdade, relacionado à ideia de um governo majoritário sob império da lei, cujo propósito é o de se assegurar voz igual a todo cidadão diante dos conflitos incontornáveis de interesses e convicções que caracterizam as modernas sociedades democráticas.

Esses dois critérios normativos são contemporaneamente mobilizados em concepções de democracia deliberativa. Uma característica que une grande parte dos teóricos deliberativos nessa crítica é o recurso à ideia de justificação mútua que aparece como um ideal regulativo baseado na noção de um contrato. Um dos problemas fundamentais das teorias que se apoiam nessa visão de justificação pública, contudo, é explicitar e discutir em que circunstâncias se pode esperar que decisões tomadas democraticamente sigam de fato esse padrão de justificação recíproca almejado.

Palavras-chave: democracia deliberativa; deliberação pública, razão pública, legitimidade política

¹ Comunicação apresentada ao Grupo de Trabalho “Democracia e desigualdades”, no 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, de 27 a 31 de outubro de 2014, em Caxambu, MG.

² Professor do Departamento de Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco (DCP – UFPE).

Dois princípios

Existem dois valores comumente associados à democracia que de algum modo sempre pautaram as preocupações dos trabalhos sob a alcunha de teorias da democracia. Trata-se de dois ideais diversos, embora não mutuamente excludentes, que normalmente são mobilizados como razões para se defender um sistema democrático – ou, em uma terminologia mais técnica, como ideais básicos para sua justificação [Christiano (1996)]³ ou argumentos morais em sua defesa [Gosepath (2001)].

De um lado, tem-se o princípio do autogoverno, relacionado à ideia de governo popular, que presume que as leis e políticas que devam regular a vida em comum sejam escolhidas no interesse de todos os cidadãos que compõem a comunidade política. De outro lado, temos o princípio da igualdade, associado à ideia de um governo majoritário sob império da lei, cujo propósito é o de se assegurar voz igual a todo cidadão diante dos conflitos incontornáveis de interesses e convicções que caracterizam as modernas sociedades democráticas.

Esses dois critérios normativos são contemporaneamente mobilizados de vários modos por propostas expoentes do debate em torno de modelos de democracia, muitas vezes se superpondo, e são particularmente complementares no debate em torno de concepções *deliberativas* de democracia. Proponho, em um primeiro momento, uma breve reflexão sobre cada um desses referenciais em separado e pretendo avaliar em seguida alguns limites para o emprego de cada um deles.

A noção de autogoverno

Começo pela ideia de autogoverno. Ela expressa um ideal fundamental de que todos os membros do corpo político possam ser autores das decisões tomadas coletivamente. É fundamental para esse princípio que as decisões políticas relevantes

³ Christiano (1996: 2) propõe que esse esforço de justificação como resposta à seguinte questão normativa: Quem tem direito a definir os termos de associação em uma comunidade política (de determinar suas leis e políticas)?

de uma democracia sejam feitas em acordo com a livre escolha de seus membros, de forma a que as regras coletivamente estipuladas em virtude de uma deliberação pública possam promover as aspirações refletidas daqueles membros.

Em sua formulação mais modesta, o ideal de *soberania popular* pode ser entendido como equivalente a assegurar-se a prerrogativa, conferida a todo adulto com direitos políticos, de que esse cidadão possa tomar parte nas decisões coletivas, condizentes à vida em comum sob uma comunidade política⁴. Nessa acepção, o sufrágio universal e a igualdade do voto são elementos fundamentais (embora não suficientes) para que essa meta seja em algum grau realizada.

Em sentido ainda correlato ao exercício desses direitos políticos fundamentais, porém em uma acepção alargada, esse ideal implica algo mais, uma ideia específica de liberdade que só pode ser levada a cabo em uma forma democrática de governo, na qual os cidadãos de algum modo sejam autônomos na medida em que as leis que lhes governam são resultantes de sua autodeterminação política: seriam fruto de sua própria vontade e, portanto, preservariam sua liberdade. Mais do que isso, essa noção de autodeterminação exige mesmo que os membros do corpo político participem das decisões políticas fundamentais para que usufruam de sua plena liberdade.

Uma visão contemporânea que procura recuperar esse sentido de autogoverno próprio à ideia de soberania popular é o trabalho de Jürgen Habermas. O autor (1989: 101) se refere ao resgate de uma *“compreensão da prática política sob o signo da autodeterminação e autorrealização”*. Habermas procura nas reflexões de Rousseau e Kant o ideal de uma democracia radical, que *“... entende liberdade como autonomia do povo, como participação igual de todos na prática de autolegislação”*⁵. Em tal raciocínio, o governo democrático é o que possibilita a geração de direito a partir do consentimento dos destinatários quanto às normas que resultem de decisões políticas.

Ao se condicionar a legitimidade das decisões democráticas à manifestação de uma vontade popular conjunta, todavia, o ideal de autolegislação de matriz rousseaniano-kantiano depositaria, segundo o próprio autor, uma sobrecarga na

⁴ É nesse sentido, por exemplo, que Dahl (1989b: 276) entende o que chama de “direito fundamental ao autogoverno”.

⁵ Idem, p. 102.

capacidade da própria prática legisladora de assegurar uma estrutura racional – supondo que a forma de leis gerais e abstratas seria capaz de excluir da vontade popular todo interesse não generalizável. Sem as mediações necessárias, a premissa de que as decisões coletivas possam sempre ser inofensivas à liberdade não resiste à crítica liberal de que o respeito à pluralidade de opiniões demanda limites à vontade popular – qualquer que seja sua forma de manifestação⁶.

Diante dessa dificuldade, a saída de Habermas (1989: 103) é construtivista: o exercício da soberania popular não pode ser concreto (a validade de uma vontade coletiva não pode se assentar na mera forma da lei, como pretende a fórmula de Rousseau – “... *não se deixa explicar com base em qualidades lógico-semânticas de leis abstrato-gerais*”). Do contrário, importa um procedimento de formação da opinião e da vontade realizado no debate público, condições de comunicação que permitiriam fazer supor como racionais (passíveis de consentimento condicional e provisório) as decisões tomadas com base naquele processo prévio de discussão pública. Nessa lógica, é esse debate livre o que confere validade às decisões tomadas por expressão da vontade majoritária⁷.

A ideia de autogoverno carrega consigo a defesa de um sentido específico de autonomia, que implica a possibilidade de autoria sobre a própria vida⁸. Mas ela não oferece respostas satisfatórias para o conflito entre, de um lado, a necessidade objetiva de deferência à vontade alheia (expressa na decisão coletiva) em algum momento (quando houver discordância dos resultados do processo decisório coletivo) e, de outro, a pretensão desse ideal de que as decisões coletivas se conformem a todas as aspirações singulares de autorrealização (a despeito da divergência e do conflito entre essas aspirações).

Se concebermos, ao contrário, as decisões democráticas como um jogo de soma zero, é preciso levar em conta que sempre haverá perdas e ganhos relativos de diferentes grupos ou indivíduos nas decisões políticas relevantes (independente de em

⁶ Diz Habermas, referindo-se à reação dos liberais aos “discípulos jacobinos de Rousseau”: “Os seus críticos declaram que a ficção de uma vontade popular única só poderia efetivar-se ao preço de um encobrimento ou de uma supressão da heterogeneidade das vontades individuais”.

⁷ Idem, p. 104.

⁸ Christiano (1996: 18).

que circunstância – mais ou menos legítima – se dê a tomada de decisão). A ideia de autogoverno em seu sentido forte parece desconsiderar esse problema político fundamental.

O ideal de igualdade política

Um outro princípio também correlato ao ideal de democracia e valorizado pela concepção deliberativa é o critério da igualdade política. Uma formulação teórica que enfatize o conflito político decorrente da pluralidade de visões de mundo e interesses que caracteriza a democracia moderna tende a valorizar o parâmetro da igualdade como referencial para o tratamento da diversidade que é característica da própria democracia.

Nessa perspectiva, dada a premissa de impossibilidade de conciliação das preferências políticas, importa garantir processos equitativos de tomada de decisão que promovam oportunidades iguais a todos os concernidos para que tenham acesso às escolhas governamentais. Ainda que valorize a participação política como recurso fundamental para a promoção dessa igualdade, o elemento igualitário de uma visão teórica da democracia propõe a distribuição de oportunidades iguais de influência – sem, contudo, contar com a convergência de interesses em situações decisórias específicas.

Há naturalmente bastante controvérsia quanto ao significado da ideia de igualdade política, tanto no que se refere aos requisitos abstratos necessários à sua satisfação (de uma perspectiva teórico-normativa) quanto com relação às medidas concretas, em termos institucionais, que possam aprimorar a igualdade entre os cidadãos em uma democracia. Seguindo Beitz (1989: 16) chamarei atenção aqui para uma divisão relevante entre, de um lado, uma visão que se ocupe das condições formais de garantia de “igualdade processual” e, de outro, uma perspectiva que busque critérios igualitários, “termos justos de participação” que sirvam de ideais reguladores para o aperfeiçoamento daqueles processos políticos.

É nesse segundo campo que se situam a maior parte dos “democratas deliberativos”. A rigor, ambos os princípios (o do autogoverno e o da igualdade política) são contemporaneamente mobilizados de vários modos pelas propostas da corrente deliberativa. Segundo Bohman (1998: 401) a ideia de “democracia deliberativa” corresponde a uma visão pertencente a uma “... *família de concepções segundo as quais a deliberação pública de cidadãos livres e iguais constitui o cerne da decisão política legítima e do autogoverno*”. Tal colocação evidencia a disputa interna entre os adeptos desse ideal de democracia, cuja rubrica abriga uma série de propostas com diferenças significativas entre si - ainda que de um modo geral todas elas apostem no debate público como referencial para a crítica e o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

De um modo geral, as visões deliberativas posicionam-se de maneira crítica em relação às concepções de democracia de caráter minimalista, as quais não oferecem recursos teóricos para realizar o diagnóstico das severas assimetrias que comprometem a distribuição de poder político em regimes democráticos eleitoralmente estáveis. Há, contudo, diferenças relevantes entre seus proponentes. Em acordo com o modo como cada proposta deliberativa entende o teor e o papel do debate público, têm-se uma ênfase em um ou outro dos dois princípios democráticos aqui destacados. A prioridade na defesa de cada um desses princípios pode revelar diferentes critérios para a legitimação da autoridade política.

Uma perspectiva igualitária de base contratual

Uma importante característica que une grande parte dos teóricos deliberativos nessa crítica é o recurso à ideia de justificação mútua que aparece como um ideal regulativo baseado na noção de um contrato [Beitz (1989)]. Esse ideal expressa o objetivo de se promover o respeito mútuo e a reciprocidade entre os integrantes de uma comunidade política, compondo a exigência moral (de cunho político) de que aos cidadãos membros de uma sociedade democrática devem ser oferecidas razões

aceitáveis em condições de igualdade e liberdade para que a ordem política seja capaz de garantir plena autonomia a seus componentes.

Essa demanda de justificação mútua é também uma forma de lidar com a pluralidade de valores e concepções de mundo característica das sociedades democráticas. Ela recusa qualquer noção de bem inerente que pudesse ser plenamente compartilhada *ex ante* por todos os membros de uma comunidade democrática – como, por exemplo, a ideia de autorrealização através da participação nos assuntos públicos presumida pelo princípio do autogoverno examinado acima. Em função da diversidade de concepções de vida boa, própria a um ambiente democrático em que se faculta o livre exercício da razão, almejam-se condições sob as quais todos os interessados possam oferecer razões para seus pontos de vista, de modo a se favorecer a consideração do outro.

A situação contratual de mútua deferência pode ser estruturada em diferentes formatos. Cohen (1989) a concebe como um modelo ideal de tomada de decisão em condições de reciprocidade – o qual denomina de “procedimento deliberativo ideal”, o qual se espera que arenas decisórias reais possam emular o tanto quanto possível. No caso de Rawls (1995) e Habermas (1995), contudo, a noção de contrato representa um construto teórico hipotético (a *posição original*, no primeiro caso e a *situação ideal de fala* no segundo) que não se espera que seja realizado em situações reais. Elas oferecem critérios para a fundamentação de princípios de justiça mediante os quais se pode avaliar a legitimidade de normas e instituições.

E ambos os casos, espera-se que cidadãos no debate público recorram a princípios e proponham arranjos que seriam idealmente objeto de acordo em uma situação hipotética em que todos os concernidos fossem igualmente imbuídos de razão e contassem com iguais recursos para avaliar a decisão conjunta. Esse cenário ideal serve, na argumentação, como um experimento contrafactual que garanta que as partes dispostas nesse acordo hipotético sejam levadas a tomar em consideração a perspectiva do outro partícipe em condições de igualdade – nas quais não só as arbitrariedades decorrentes de identidades e posições sociais específicas pudessem

ser abstraídas, mas em que também os interesses fossem limitados pela incerteza quanto à posição de cada participante no arranjo resultante da decisão comum⁹.

Trata-se logicamente de um construto teórico, um dispositivo de argumentação moral que sugere um ponto de vista representativo de um grau exigente de imparcialidade. Nessa perspectiva ideal, os interesses das partes são considerados de modo meramente contrafactual, supostamente isolados de quaisquer propósitos autorreferentes - o que lhes conferiria então aptidão para endossar decisões que atribuam tratamento neutro e equitativo às aspirações de todos os concernidos. Nessa interpretação, a perspectiva da qual o contrato é uma alegoria serve de artefato argumentativo com o propósito de se demonstrar um ponto de referência teórico a partir do qual determinados critérios possam ser extraídos para a avaliação de arranjos institucionais específicos¹⁰.

Nesse sentido, a ideia de argumentação pública que embasa essas propostas “justificativas”, de matriz kantiano, tem sua origem no esforço teórico de fundamentação de um ideal de autonomia moral levado a cabo tanto pelo liberalismo igualitário de John Rawls (1971, 1993) quanto pela teoria crítica de Jürgen Habermas (1983, 1992). Ambos os autores tratam, contudo, de teoria moral - e não explicitamente de teoria política (ainda que sua reflexão filosófica tenha implicações políticas evidentes). Qual a relação, afinal, entre essa meta de realização moral e os requisitos necessários para uma decisão política legitimamente democrática?

Um dos problemas fundamentais das teorias que se apoiam nessa visão de justificação pública, contudo, é explicitar e discutir em que circunstâncias se pode esperar que decisões tomadas democraticamente sigam de fato esse padrão de justificação recíproca almejado. A versão especificamente liberal-igualitária desse ideal de justificação política defende uma injunção moral - independente em seu conteúdo dos processos efetivos de escolha democrática, mas não dissociada da necessidade da realização desse critério por vias *democráticas* – segundo a qual os cidadãos merecem razões que possam livre e igualmente aceitar para que as leis que obedeçam

⁹ Veja-se, a respeito, a explanação de Beitz (1989: 84) que diferencia esse acordo voltado para um parâmetro de imparcialidade do acordo resultante de compromissos (no qual as posições sociais, preconceitos e interesses setoriais têm peso na definição dos resultados).

¹⁰ Esse parecer ser o principal propósito de *Uma teoria de justiça* e Rawls (1971).

possam ser consideradas legítimas. Medidas passíveis de justificação nesses termos expressam o respeito e o reconhecimento público de seus destinatários enquanto cidadãos livres e iguais.

O “princípio liberal de legitimidade” de Rawls (1993: 217) caminha nesse passo: para que o exercício do poder político seja legítimo, é preciso que esteja de acordo com uma constituição cujos elementos essenciais todo cidadão ou cidadã poderia razoavelmente endossar em condição de igualdade e liberdade, à luz de princípios e ideais aceitáveis. A justificação de princípios institucionais em termos aceitáveis a cidadãos livres e iguais expressa nessa formulação uma condição para sua autonomia política. Essa concepção prevê que determinados debates públicas – especificamente aqueles condizentes a elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica —devam se orientar pelo emprego de valores atinentes à razão pública.

A ideia de razão pública

O ideal de razão pública pensa, portanto, as condições sob os quais as decisões democráticas possam ser justificadas a todos os concernidos. Trata-se de uma ideia de legitimação política fundada na argumentação pública livre dos cidadãos para a defesa de termos razoáveis para as decisões democráticas. Embora seja típica da fundamentação liberal do poder político [Gaus (2003)] sofre apropriação por parte dessas teorias da democracia que se dispõem a elaborar uma reflexão específica sobre resultados - que vá além do procedimento decisório utilizado para a solução dos conflitos.

Nelas a argumentação pública passa a ser a via de acesso para a identificação dos parâmetros possíveis de um acordo que reflita aqueles valores comuns e indique o modo de seu compartilhamento. Trata-se aqui de um parâmetro muito específico de argumentação pública (que é parte integrante de um ideal de argumentação razoável), o qual pretende servir de diretriz para a avaliação daquelas questões morais controversas, mas não retratar o perfil de qualquer discussão pública padrão.

Essa ideia de razão pública é assim um componente de um ideal de justificação pública que sugere que a legitimidade dos resultados políticos derive, em parte, de seus atributos epistêmicos. Mas reconhece que os processos capazes de levar a esses resultados são imperfeitos. O julgamento com base nesse critério de justificação pública recai sobre procedimentos democráticos que são apropriados por serem eqüitativos (garantirem, por exemplo, a consideração igual dos interesses de todos), e pode então recomendar, dentre esses, aqueles mais aceitáveis de acordo com tal referencial “contratual” de razoabilidade.

Outro modo de elaborar o papel desse referencial normativo na deliberação pública (pleito comum a outros teóricos deliberativos) é a problematização de questões morais no debate político, no intuito de se reforçar a legitimidade em decisões que tenham o desacordo moral como dado de fundo¹¹.

A problematização de pontos de desacordo moral é apresentada não apenas como meta a suprir um diagnosticado déficit normativo existente em modelos de democracia que desprivilegiam tal tratamento, mas é a razão de maior ênfase na importância da deliberação para tais teóricos. A ideia, em síntese, desse argumento, é a de que certas divergências, que os procedimentos democráticos de sociedades complexas têm que dirimir, não podem ser solucionadas meramente pela disputa entre concepções contrapostas, mas necessitam de um tratamento que privilegie a tematização dos aspectos morais inerentes a tais questões, promovendo o maior intercâmbio possível de razões entre os interessados

[CONTINUA]

¹¹ Assim Gutmann e Thompson (1996).

Referências:

BEITZ, Charles R. (1989) *Political Equality: an essay in democratic theory*; Princeton University Press.

BOHMAN, James (1998) Survey article: the coming of age of deliberative democracy; *The Journal of Political Philosophy*, vol 6, n. 4; Oxford: Blackwell, 1998.

CHRISTIANO, Thomas (1990) Freedom, consensus and equality in collective decision making; *Ethics*, vol. 10, n. 1; University of Chicago Press; outubro de 1990

_____ (1996); *The Rule of the Many: fundamental issues in democratic theory*; Boulder: Westview Press

DAHL, Robert (1989); *Democracy and its Critics*; New Haven: Yale University Press

_____ (1989b) *A democracia e seus críticos*. Trad. de Patrícia F. Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

FORST, Rainer (2001) The rule of reasons: three models of deliberative democracy; *Ratio Juris*, vol. 14, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 2001

GAUS, Gerald F. (2003) *Contemporary Theories of Liberalism: public reason as a post-enlightenment project*; London: Sage Publications

GOSEPATH, Stefan (2001) Democracy out of reason?: comment on Rainer Forst's "Rule of reasons"; *Ratio Juris*, vol. 14, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 2001

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis (1996) *Democracy and Disagreement*; Cambridge: Harvard University Press, 1997

HABERMAS, Jürgen (1989) Soberania popular como procedimento; trad. de Márcio Suzuki; in *Novos Estudos*, n. 26; São Paulo: Cebrap, março de 1990

_____ (1992) *Between Facts and Norms*; trad. de William Rehg; Cambridge: The MIT Press, 1999

_____ (1992b) *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

RAWLS, John (1971) *A Theory of Justice (revised edition)*; Cambridge: Harvard University Press, 1999.

_____ (1993) *Political Liberalism*; New York: Columbia University Press, 1996

_____ (1993b) *O Liberalismo Político*; trad. de Dinah de Abreu Azevedo; São Paulo: Editora Ática, 2000