

Complexidade e participação cidadã¹

Carla Almeida²
Carla Giani Martelli³
Cláudia Feres Faria⁴
Ricardo Fabrino Mendonça⁵

Resumo

Problemas complexos são de difícil solução porque envolvem valores, interesses e perspectivas conflitantes e/ou requerem conhecimento altamente especializado. A complexidade sempre apresentou desafios para a democracia, sobretudo no contexto em que vigoram abundância de informação e crescente polarização política. Neste trabalho, analisamos quatro casos que têm em comum a centralidade da participação cidadã na discussão e deliberação como alternativa para lidar com temas complexos: reforma política, edição genética, aborto e desastres ambientais. O objetivo é verificar quais lições podemos retirar dos casos quando consideramos a participação uma resposta democrática para lidar com a complexidade.

Palavras-chave: Complexidade, Democracia, Participação.

- 1 Este artigo está vinculado a projetos de pesquisa financiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (Processos: 406288/2023-2 e 409877/2021-2). Agradecemos a Yuri Castelfranchi, Lucas Veloso, Mateus Ferrari e Fernando Figueiras pelas discussões ao longo da realização de uma Assembleia Cidadã sobre Edição Genética que atravessam debates do presente texto. Somos particularmente gratos a Filipe Motta pela leitura de uma versão prévia do artigo e comentários a ela. *A ordem de autoria é alfabética, dada a igual contribuição das autoras e do autor.
- 2 Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Participação Política/UEM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5555-739X>. Email: ccralmeida@uem.br.
- 3 Doutora em Ciências Sociais (UNESP), Professora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, campus de Araraquara. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/CNPq). ORCID: 0000-0002-1839-2140. E-mail: carla.martelli@unesp.br.
- 4 Doutora em Sociologia e Política (UFMG), Professorado Departamento de Ciência Política da UFMG. Coordenadora do CEDE: Centro de Pesquisa em Deliberação. Pesquisadorado CNPq (Processo 309840/2021-0). ORCID: 0000-0003-4956-140X. Email: claudia.feres.faria@gmail.com
- 5 Doutor em Comunicação Social (UFMG), Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG. Líder do Margem: Grupo de Pesquisa em Democracia em Justiça. Pesquisador do CNPq (ID – Processo 310939/2023-2). ORCID: 0000-0002-7754-3359. E-mail: ricardofabrino@fafich.ufmg.br.



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

I. Introdução

Problemas complexos podem ser definidos como aqueles que envolvem múltiplos fatores e variáveis que interagem entre si de forma pouco previsível. Ao envolverem valores, interesses e perspectivas conflitantes, são considerados problemas de difícil solução. Mudança climática, proteção ambiental, epidemias, saneamento, pobreza, aborto, reforma política, engenharia genética são alguns exemplos de problemas complexos.

Uma das possíveis estratégias para lidar com tais problemas é envolver uma pluralidade de visões e vozes acerca dos dilemas e possíveis respostas para solucioná-los. A articulação e coordenação dessas diversas vozes e perspectivas não é, entretanto, tarefa fácil, notadamente quando pensamos em atores com recursos diferentes, tais como especialistas e formuladores de políticas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidades afetadas. Devido à complexidade social e técnica envolvida na maioria desses problemas, um grau significativo de competência dos cidadãos e seus representantes é requerido para que se obtenha uma participação “informada” nas discussões de suas soluções.

Em princípio, a democracia, enquanto regime político que permite que os cidadãos discutam suas opiniões e interpelem especialistas e autoridades, é um regime ideal para lidar com questões complexas. Não obstante, a complexidade sempre representou desafios para esse regime. Questões complexas podem ser difíceis de entender e requerem conhecimento especializado e experiência, o que pode dificultar a participação efetiva de cidadãs e cidadãos nas discussões e nos processos de tomada de decisão. Democracias marcadas pela abundância de informação e crescente polarização política veem-se ainda mais confrontadas pelos problemas complexos. Expectativas frustradas em solucioná-los abrem espaços para a emergência de líderes populistas e autoritários que ascendem ao poder com a promessa de reduzir a complexidade dessas questões. A expansão e difusão das tecnologias digitais não garantem maior trânsito de ideias, valores e opiniões necessárias à solução dos problemas aludidos. Ao contrário, muitas vezes, elas se tornam indutoras de formação verticalizada de opinião, contribuindo para perdas significativas de sentido e confiança dos cidadãos nas instituições tradicionais das democracias modernas.

Quais possíveis respostas os regimes democráticos oferecem aos desafios mencionados? Apostar mais na participação dos cidadãos? O que isso pressupõe? Criação de mecanismos de engajamento público, como assembleias de cidadãos e/ou consultas públicas, espaços estruturados de participação como conselhos e conferências de políticas, outros tipos de inovações? Quais espaços/experimentos/desenhos podem ajudar cidadãs (os) a adquirir, trocar e compatibilizar seus conhecimentos, suas visões e suas perspectivas, construindo decisões mais informadas e públicas? Como construir tais processos? Do lado dos resultados, vale perguntar em que medida a implementação dessas práticas, estruturadas ou não, é levada a sério pelas agências estatais ou se seus resultados são simplesmente incorporados de forma a legitimar interesses previamente construídos pelos demais agentes estatais e do mercado.

Assim como é evidenciado por muitos autores (DAHL, 1989; FISCHER, 2009), a vida moderna e seus problemas públicos demandam, cada vez mais, o saber técnico cujos detentores circulam em meios sociopolíticos distantes da vida cotidiana dos cidadãos e usam uma linguagem que dificulta o controle sobre a formulação e a implementação de decisões públicas (FISCHER, 2009). Diferentes tradições do pensamento democrático enfrentam essa questão. Revisitá-las pode constituir-se uma estratégia analítica promissora para compreender como as democracias podem lidar com temas complexos. Nesse sentido, a primeira seção deste artigo buscará mapear, de forma seletiva, algumas respostas encontradas na teoria democrática moderna para o problema em análise. Na segunda seção, diversos exemplos de problemas complexos serão mobilizados, assim como as estratégias participativas para lidar com eles. A seção final, conclusiva, faz um balanço do alcance, dos limites e das potencialidades dessas estratégias participativas.

2. Teoria democrática e complexidade

Complexidade e participação sempre constituíram pontos de tensão na teoria política e na teoria democrática. Para os clássicos do elitismo, como Mosca (1961), Pareto (1997) e, posteriormente Michels (1982), por exemplo, a existência de uma elite governante é inevitável, seja pela maior

capacidade de organização e coesão ideológica das elites frente às massas; seja pela desigualdade entre os indivíduos, que confere a alguns poucos mais recursos econômicos, políticos e/ou intelectuais; seja por causa da formação de grandes organizações que impõem um processo de oligarquização das relações políticas e sociais. Nessa mesma trilha, J. Schumpeter (1942) reduz a democracia a um “método de seleção das elites”. Sua justificativa para essa definição minimalista deriva do suposto baixo grau de interesse, competência e racionalidade dos cidadãos comuns em assuntos públicos, notadamente os mais complexos, que requerem uma reflexão ponderada dos dilemas neles envolvidos.

Essa tradição encontrará, em Downs (1971), um novo reforço para o mesmo dilema. Intervir efetivamente nos problemas públicos torna-se impossível para o cidadão comum, em razão das características estruturais do mundo em que vivemos. A incerteza derivada da competição, a crescente assimetria informacional e o custo de obter informações confiáveis em contextos cada vez mais segmentados deixam esse cidadão à mercê dos partidos e de suas lideranças.⁶

O circuito do poder e as possibilidades de intervenção dos cidadãos comuns se abrem com as contribuições de Robert Dahl (1989), expoente maior do pluralismo político dos anos 1950. Embora continue valorizando o papel das elites nas democracias modernas, ao enfatizar a competição entre elas, reconhecer e prescrever a necessidade de distribuição mais igualitária de informação e chances iguais de vocalização para todos (as) nos processo de discussão e decisão pública, Dahl rompe com o elitismo e amplia o debate sobre complexidade e democracia.

Também contrariando os argumentos elitistas e, sobretudo, aprofundando as críticas lhes endereçadas, autoras e autores como Carole Pateman ([1970] 1992), C. B. Macpherson (1977) e Benjamin Barber ([1984] 2003), a partir de diferentes matizes, comungam da ideia de que o caminho para a solução dos problemas relativos à democracia seria mais, e não menos participação. Extrapolando a esfera das decisões governamentais, os

6 É certo que Downs, diferentemente de Schumpeter e mais próximo dos pluralistas, oferece uma saída baseada nas organizações intermediárias, como associações civis e igrejas, que ofereceriam recursos para os cidadãos qualificarem suas escolhas.

autores participacionistas compreendem a democracia não apenas como um regime, mas como um *modo de sociedade*, ampliando o próprio sentido do que é a política e a democracia. Todos os espaços em que interagem os indivíduos deveriam ser democratizados, pois, para que exista uma forma de governo democrático, é imprescindível a existência de uma *sociedade participativa*, isto é, uma sociedade na qual todas as estruturas de autoridade tenham sido democratizadas. A participação nos diferentes âmbitos da vida seria um caminho para que as pessoas aprendessem a pensar sobre os vários problemas por uma ótica mais ampla, o que tornaria cidadãs e cidadãos politicamente mais responsáveis, ativos e comprometidos com os interesses dos grupos. A aposta aqui é na dimensão pedagógica da participação, que permitiria o desenvolvimento de qualidades e habilidades necessárias à manutenção da democracia, além de propiciar integração social e aceitação das decisões coletivas. A apatia política derivaria da falta de oportunidades de participação, o que poderia ser revertido com sua maximização para que todas e todos possam intervir nos assuntos que afetam a sua vida. A tradição participativa, diferente da elitista, apostará na mobilização, no protesto e na denúncia de condicionantes estruturais – como desigualdades diversas – que limitam a prática da cidadania ativa.

A perspectiva deliberacionista apresenta, assim como a participacionista, uma preocupação central com o engajamento de cidadãs e cidadãos na discussão de questões complexas. Isso porque ela situa o coração da legitimidade democrática no processamento discursivo de questões que digam respeito à coletividade (HABERMAS, 1996; CHAMBERS, 2003; DRYZEK, 2000; STEINER, 2012; BÄCHTIGER *et al.*, 2018; HENDRIKS, ERCAN e Boswell, 2020; ERCAN *et al.*, 2022). Em que pesem as diferenças internas à família deliberacionista, a ideia de que todos os potencialmente afetados por uma questão devem poder participar da sua discussão é vital à corrente e, por isso, uma democracia que mereça esse nome deve haver-se coletivamente com a complexidade.

Para Bohman (1996), por exemplo, o temor da complexidade alimenta tendências epistocráticas que se colocam como um obstáculo ao exercício da soberania popular: “[...] a democracia é mais consistente com a complexidade do que as alternativas não democráticas, que reduzem,

em vez de preservar, a complexidade” (BOHMAN, 1996, p. 155). Uma adequada interação entre especialistas e cidadãos evitaria a *hipercomplexidade*, que torna impossíveis a decisão pública racional e o controle sobre questões de interesse público. Há uma dependência epistêmica entre cidadãos, de modo que a expertise deve tanto ser publicamente testada como mostrar-se convincente. Essa posição também é argumentada por Fischer (2009), que abordou amplamente o papel democrático de especialistas, defendendo a inserção destes em redes públicas de deliberação. Cristina Landemore (2012), em obra mais recente, procura dar sistematicidade a esse argumento ao abordar o papel da inteligência coletiva no tratamento de problemas complexos. Para a autora, a discussão pública resulta em uma confiança epistêmica adequada para lidar com questões complexas:

[...] o governo de muitos tende a superar o de poucos, pelo menos se assumirmos que a política é semelhante a um labirinto complexo e longo o suficiente, cujo conhecimento necessário não pode residir em um indivíduo em particular ou mesmo em alguns poucos deles. (LANDEMORE, 2012, p. 232).

Em diálogo crítico com algumas vertentes deliberacionistas, teóricas feministas como Iris Young (1997, 2000), Jane Mansbridge (2003), Jane Mansbridge *et al.* (2010) e Melissa Williams (1998) também argumentam que temas complexos não apenas podem, mas devem ser passíveis de uma discussão ampla e plural. Elas defendem que a diversidade, a heterogeneidade e os conflitos, inclusive os insolúveis, são dimensões constitutivas, inarredáveis, da experiência social em sociedades plurais, complexas e desiguais. Endereçando críticas à expectativa de que a deliberação resulte em consensos substantivos, Jane Mansbridge, por exemplo, acredita que os processos deliberativos seriam, sobretudo, meios para que as (os) participantes percebam “o que querem” e “precisam” em cada tema em debate; compreendam o que as (os) demais participantes querem e precisam; formem uma percepção mais qualificada sobre as implicações das vontades em jogo para todas (os). Com base em entendimentos mais alargados dos interesses em jogo, as (os) participantes podem tanto interpelar poderes estabelecidos e concepções hegemônicas do que seja o bem comum, quanto *identificar o grau e alcance* dos entendimentos e das negociações possíveis. Esse esclarecimento mais amplo da estrutura conflituosa legaria maior

legitimidade para a tomada de decisões sobre assuntos que requerem, inclusive, uma solução para além da deliberação, baseada no procedimento do voto majoritário.

Vejamos algumas respostas empíricas às tentativas democráticas para lidar com problemas complexos.

3. Temas complexos e participação cidadã: reforma política, edição genética, aborto e desastres ambientais

Na seção anterior, mobilizamos um breve debate entre algumas perspectivas da teoria democrática acerca da tensão entre complexidade e democracia, destacando as diferentes respostas para o problema. Nesta seção, o objetivo é analisar experimentos que têm, em comum, a centralidade da participação cidadã na discussão e deliberação como alternativa para lidar com temas complexos.

A riqueza dos casos em análise consiste nas significativas variações que apresentam. Não se trata, contudo, de uma análise comparativa, mas de apontar como, nos diferentes problemas públicos a serem resolvidos, os mecanismos participativos e deliberativos aportaram ganhos que não seriam possíveis com o uso exclusivo de procedimentos elitistas, estabelecendo, assim, um diálogo empiricamente informado entre as tradições analisadas.

Dentre as diferenças mencionadas, vale ressaltar aquelas que dizem respeito (1) à natureza da complexidade envolvida nos temas abordados, a saber, reforma política, edição genética, aborto e desastres ambientais; (2) aos países em que ocorrem; (3) aos proponentes das iniciativas e aos recursos empenhados – de quem partiu a motivação para instituir a experiência participativa, de cidadãos e cidadãos impactados pelo tema, de instituições de pesquisa, do Parlamento ou de algum partido ou político específico; (4) aos objetivos e propósitos em jogo; (5) às variações de desenho; (6) aos resultados gerados; e, finalmente, (7) aos limites e desafios encontrados. Na apresentação dos casos, levamos esses aspectos em consideração.

3.1 A Assembleia Cidadã canadense sobre Reforma Política

Reforma Política é um tema de alta complexidade por um conjunto de razões. Primeiramente, as regras e estruturas que balizam os comportamentos de profissionais da política não são, frequentemente, colocadas no centro da compreensão de cidadãs e cidadãos que, por sua vez, tendem a ver os atos políticos como escolhas autônomas e calculadas pelos políticos, como se não houvesse regras a constrangê-los. Além disso, e talvez como um dos fatores a explicar a primeira razão, há uma opacidade das instituições que regem o sistema político. Tais instituições são muito discutidas por especialistas, que precisam entender as conjunturas críticas que as marcam, as dependências de trajetória implicadas por escolhas, as induções e restrições que certas regras podem exercer sobre comportamentos individuais e a forma como diferentes contextos e valores culturais influenciam o modo de interação entre regras institucionais e agentes políticos. De modo simples, entender como diferentes sistemas eleitorais podem produzir diversas consequências políticas em contextos distintos é tarefa complexa e alvo de frequente controvérsia entre especialistas. Um terceiro complicador diz respeito ao risco que reformas políticas representam para lideranças que se beneficiam do sistema vigente nos cargos que ocupam, faltando-lhes, muitas vezes, incentivo para expandir o debate e gerar reformas cujas consequências não são totalmente antecipáveis.

Algumas experiências, contudo, buscam criar condições para que cidadãos e cidadãs possam se debruçar sobre esse tema complexo e mitigar sua opacidade, invisibilidade e tecnicidade. Este foi o caso da Assembleia Cidadã (AC) canadense, realizada na província de British Columbia (WARREN; PEARSE, 2008; LANG, 2008; MENDONÇA, 2013). Experiência paradigmática e vanguardista no campo das *Assembleias Cidadãs*, a iniciativa ocorreu no ano de 2004, em decorrência da promessa de um partido político (o Partido Liberal), *proponente da proposta*, que, prejudicado em algumas eleições pelo sistema majoritário empregado na província, comprometeu-se a propor uma reforma do sistema eleitoral caso se tornasse maioria em pleito futuro. O partido honrou sua promessa e propôs uma reforma participativa do sistema eleitoral, alocando 5,5 milhões de dólares canadenses para a realização de uma Assembleia Cidadã.

O *objetivo* da AC era analisar o sistema eleitoral da província e avaliar a possibilidade de uma nova regra, submetendo tal decisão a um referendo.

O *desenho* da experiência se deu da seguinte forma: participaram 160 cidadãos e cidadãs, um homem e uma mulher escolhidos aleatoriamente em cada uma das 79 circunscrições eleitorais de British Columbia, além de dois indígenas para assegurar a representação de populações originárias. Cada membro da AC recebeu pagamento de 150 dólares por dia, além de apoio com creche, transporte e acomodação em Vancouver. Realizada entre janeiro e novembro de 2004, a inovação teve três fases: a primeira foi de aprendizado e teve duração de seis finais de semana. Nela, participantes interagiram com especialistas e debateram, em pequenos grupos, sobre problemas e benefícios de diferentes sistemas eleitorais. A segunda fase foi constituída por cerca de 50 audiências públicas espalhadas pela província, de modo que os participantes pudessem interagir com outras pessoas para além do minipúblico de 160 indivíduos que compunha a assembleia. Aproximadamente três mil pessoas participaram dessas audiências que variaram amplamente em termos de sua capacidade mobilizatória. Finalmente, na terceira fase, concentrada entre setembro e novembro de 2004, participantes deliberaram sobre a proposta de reforma que gostariam de fazer. A escolha foi pelo Voto Transferível Único (STV), que permite aos eleitores hierarquizar preferências, atentando-se para a proporcionalidade do apoio eleitoral. Além das três fases, o resultado da AC foi submetido a um referendo duplo: seria preciso que mais de 60% dos votantes da província acatassem a proposta e que, em pelo menos 60% dos 79 distritos, a maioria dos eleitores concordasse com a reforma. Maiorias simples foram alcançadas em 77 distritos; mas, no geral, o apoio foi de 57,4% dos votos, ficando aquém dos 60% necessários.

Esse caso revela algumas das possibilidades e dos riscos quando refletimos sobre participação acerca de problemas complexos. De um lado, a iniciativa de Vancouver evidencia a centralidade de vontade política, recursos e apoio governamental para o amplo engajamento de cidadãos. Para discutir problemas complexos, as pessoas precisam de tempo e recursos que viabilizem um aprendizado efetivo. Assim, prover condições para a realização das diversas fases de interações entre cidadãos, especialistas e autoridades,

num longo período de tempo, é indispensável para que a participação seja realmente possível. Sem apoio e recursos, a fase de aprendizado fica comprometida e a participação pode se tornar não apenas desinformada mas também inconsequente ou caricata.

Outro ponto interessante da iniciativa tem a ver com os múltiplos papéis desempenhados por participantes. Em uma primeira fase, couberam-lhes o papel de aprendizes, interagindo com especialistas e entre si para entenderem o tema a ser debatido. Em um segundo momento, participantes foram imbuídos de um mandato para dialogarem com cidadãos menos informados em suas vizinhanças e comunidades. Ali, de algum modo, tornavam-se, se não especialistas, cidadãos com amplo conhecimento sobre o assunto, capazes de tirar dúvidas e informar outras pessoas. Na terceira fase, participantes atuavam como representantes, usufruindo de um mandato não mais de interação externa à assembleia, mas de mobilização das diversas interações na construção de uma proposta.

Ainda no tocante aos aspectos positivos da iniciativa, há de se destacar suas consequências para o debate público mais amplo. A experiência reverberou em outras propostas de reforma política, incluindo um processo na província de Ontário. Ela evidenciou a existência de demandas por mudanças políticas e um massivo apoio popular em torno dessas mudanças, ainda que o altíssimo limite estabelecido pelo duplo referendo não tenha sido alcançado. Ademais, essa reverberação não se restringiu ao tema da reforma política, uma vez que várias outras iniciativas, incluindo as abordadas no presente texto, dialogaram criticamente com a experiência precursora de British Columbia na promoção do engajamento de cidadãos na resolução de problemas complexos.

Contudo, também há uma série de limites evidentes nessa experiência. O primeiro limite evidencia o próprio resultado: embora a derrota da proposta, em si, não seja um problema, e outras consequências da iniciativa possam se capilarizar e justificar o próprio investimento de tempo e recursos, é preciso considerar o que essa não aprovação revela, por exemplo, com relação às próprias regras que balizaram a iniciativa. Uma dupla maioria qualificada na casa de 60% (de distritos e de votos gerais) é extremamente exigente, até porque o aprendizado desenvolvido entre membros da AC

não se espelhou necessariamente, de maneira uniforme, no público mais amplo. Como sinalizam os relatórios sobre a experiência, havia confusão sobre o significado e as implicações da proposta entre alguns membros do público. Investir na qualificação de participantes para a tomada de decisão sobre problemas complexos é essencial, mas há um risco de se criarem outras formas de assimetrias, dado o número limitado de participantes de iniciativas dessa natureza, a contrastar com o público que foi chamado às audiências e aos referendos.

Dito de outra forma, a articulação de ecologias participativas ainda permanece extremamente difícil, ou seja, a conexão entre minipúblicos e outras modalidades participativas que envolvem um debate público mais amplo é alvo de preocupação na literatura voltada a compreender inovações participativas e seu potencial democrático (MENDONÇA *et al.*, 2024).

3.2 Assembleia Cidadã australiana sobre Edição Genética

O segundo exemplo de *Assembleia Cidadã* que trazemos ocorreu em 2021, na Austrália, sobre o tema de edição genética, um dos mais paradigmáticos quando pensamos em ciência complexa e de ponta. Tecnologia empregada para produzir alterações no DNA de diversos seres vivos, a edição genética tem consequências profundas para a forma como nos alimentamos, lidamos com doenças, promovemos ações de preservação ambiental e definimos o que significa ser *humano*. A produção de organismos geneticamente modificados deu um salto tecnológico depois de 2012, quando foi inventada uma tecnologia chamada *Crispr/Cas9*. Com essa tecnologia, tornou-se possível e relativamente barato recortar trechos muito específicos da fita de DNA de organismos, suprimindo informações, acrescentando outras ou promovendo substituições. Aplicações da técnica vão desde as tentativas de eliminação de genes que tornam organismos suscetíveis a certas doenças àquelas voltadas à criação de plantas mais resistentes à seca ou de animais mais fortes e produtivos. Há, todavia, implicações políticas e ambientais no emprego em larga escala de edição genética que demandam reflexão ativa. Quem serão os maiores beneficiários do desenvolvimento tecnológico? O que pode ser patenteado? Que tipos de testes são necessários e adequados no desenvolvimento de organismos/produtos? Quais as

diferenças de acesso de países e indivíduos aos resultados de desenvolvimentos tecnológicos? Qual o impacto para a agricultura e o meio ambiente da adoção do melhoramento genético de sementes? De que modo as pesquisas nessa área podem se relacionar com o desenvolvimento de armas biológicas?

Essas questões reivindicam engajamento democrático, uma vez que todas (os) as cidadãs e os cidadãos, sejam especialistas ou leigas (os), são diretamente afetadas (os) pelas consequências dessas tecnologias. Justamente por isso, há certo clamor internacional pela ampliação da participação popular nas tomadas de decisão sobre esse tema complexo (GUSMANO *et al.*, 2021). É no bojo dessas discussões, que um grupo australiano iniciou um projeto para a realização de uma Assembleia Cidadã Global sobre edição genética (DRYZEK *et al.*, 2020). Foram proponentes da proposta uma produtora de documentários científicos (a GenepoolProductions) e um centro de pesquisas (o Centre for Deliberative Democracy and Global Governance). Este último articulou pesquisadoras e pesquisadores de diversos continentes para estruturarem um processo participativo em duas grandes etapas: na primeira, são realizadas assembleias nacionais em vários países, as quais adquirem formatos relativamente distintos. Algumas das pessoas que participam das assembleias nacionais serão selecionadas para participar da segunda etapa, que prevê uma assembleia global presencial a ser realizada na Grécia, com 110 indivíduos. Cada assembleia nacional deve focar uma das aplicações específicas da edição genética – em plantas, animais ou humanos –, cabendo ao encontro global trabalhar essas várias frentes de forma mais articulada.

Entre as assembleias nacionais já realizadas, interessa-nos chamar a atenção para a experiência australiana que ocorreu sob a forma de um *Júri Cidadão*, focado em aplicações da técnica em humanos (NICOL *et al.*, 2022). A experiência se deu ao longo de quatro dias de junho de 2021, envolvendo 23 cidadãs e cidadãos australianos. Seu desenho previu uma fase que precedeu os encontros presenciais, quando houve um mapeamento de discursos sobre o tema na esfera pública e a realização de 34 entrevistas com especialistas na questão; sete deles foram convidados a fazer apresentações e a responder questões das (os) cidadãs (os) durante os dias de

encontro presencial. Na fase pré-evento, também foi realizado um *survey*, tanto com as (os) participantes do júri como com um grupo de controle, para entender os efeitos da discussão sobre as (os) participantes. Os quatro dias de encontro presencial tiveram diferentes funções: o primeiro foi guardado para introduções e apresentação do processo. O segundo e o terceiro tiveram momentos informativos, seguidos de interações com especialistas, debates em pequenos grupos e engajamento interativo com especialistas. Ainda no terceiro dia, iniciaram-se as deliberações para a construção das diretrizes derivadas do *Júri Cidadão*. O quarto dia foi dedicado ao refinamento das diretrizes e à apresentação dessas para tomadoras (es) de decisão, que puderam reagir às sugestões recebidas. Também houve um momento para a avaliação do processo. Após os encontros presenciais, realizaram-se alguns workshops sobre regulação genética, momento em que as (os) participantes puderam revisar os relatórios produzidos. Houve, ainda, outro *survey* com as (os) participantes.

Entre os resultados da iniciativa, destaca-se a diretriz, elaborada pelas (os) participantes, de que a edição genética em humanos só deveria ser permitida para aliviar sofrimento, melhorar a qualidade de vida e reduzir a mortalidade infantil, sem ser autorizada para melhoramento genético voltado à criação do que chamaram de “super-seres-humanos”. Além disso, recomendaram que houvesse regulação que viabilizasse acesso igualitário à tecnologia.

É possível extrair algumas lições positivas da experiência australiana. A primeira, é o êxito na criação de um fórum acolhedor para a discussão de um tema extremamente técnico, mas com muitas implicações políticas. As (os) participantes construíram uma ampla gama de recomendações com significativa complexidade, mesclando reflexão moral e conhecimento técnico. Isso foi viável pela estruturação de um modelo complexo que incluiu diferentes formas de interação entre participantes e especialistas, mobilizando um time de *experts* para subsidiar as discussões cidadãs. No processo de avaliação, as (os) participantes declararam-se contentes com sua participação, sentindo que puderam ser ouvidas (os) e que contribuíram para o alcance dos objetivos propostos pela assembleia (NICOL *et al.*, 2022). Outro aspecto de destaque é com relação à temporalidade. Muito embora

o coração da experiência tenha sido o evento de quatro dias – diferente do evento canadense que durou um ano –, algumas propostas continuaram a ser refinadas em um fórum virtual, resguardando-se tempo para que algumas questões pudessem ser decantadas e posteriormente maturadas. Além da temporalidade, houve preocupação dos realizadores em projetar a experiência para além de seus limites espaciais: toda a iniciativa foi conectada à produção de um documentário com propósitos de pautar o debate público sobre a importância de engajamento público acerca desse tema.

A experiência australiana também pareceu incorrer em alguns problemas: metade das (os) participantes considerou que houve um enviesamento pró-edição genética nas fontes informacionais com que tiveram contato, incluindo as exposições de especialistas. Um outro ponto refere-se ao empoderamento da iniciativa. Diferentemente da AC sobre reforma política, a iniciativa sobre edição genética não desenhou um mandato para decisões efetivas a alimentar etapas subsequentes: não está previsto um referendo, nem se elucidou como as sugestões realizadas atravessarão outras instâncias decisórias. Além disso, o ponto de partida da iniciativa é a realização de uma experiência transnacional que alimente uma assembleia global. Para regular algo tão complexo como edição genética, é fundamental estabelecer uma cooperação que ultrapasse a escala nacional. No entanto, não houve uma conexão clara e evidente, nem com outras iniciativas nacionais que integram o projeto, nem com organismos internacionais para pensar sobre essa regulação de forma mais complexa, o que coloca grandes desafios para esse experimento participativo.

3.3 A Assembleia Cidadã da Irlanda e o tema do aborto

O aborto é um outro tema bastante complexo porque seu debate envolve crenças profundas – religiosas, éticas e morais –, as quais orientam a nossa compreensão sobre a vida e a morte, o direito sobre os corpos, os direitos sexuais e reprodutivos, bem como os comportamentos sociais. Aqui, a complexidade não deriva fundamentalmente da dimensão técnica, mas do profundo desacordo moral que alicerça a discussão sobre o tema.

Nas últimas décadas, os movimentos feministas e LGBTQIA+ têm ganhado destaque no debate público por protagonizarem a discussão sobre

autonomia, controle sobre o próprio corpo, igualdade e liberdade sexual, reivindicando novas formas de compreender e pautar o tema. Como observa Vaggione (2020), o “paradigma dos direitos sexuais e reprodutivos” abriu espaço para um pluralismo ético ao questionar a presença da moral cristã, impressa no Direito ao longo da trajetória dos Estados modernos. Nessa esteira, em vários países, a homossexualidade, a transexualidade e o aborto foram descriminalizados e despatologizados, provocando um confronto direto com forças conservadoras (VAGGIONE, 2020; ELIAS, 2021; MARIANO, 2022).

Em reação a esse cenário, assistimos, em várias partes do mundo, à atuação de forças conservadoras que, em nome da “defesa da vida”, da “família tradicional” e da “liberdade de crença”, pregam a não obediência a leis julgadas ilegítimas e reivindicam a “restauração de uma ordem moral ameaçada” (VAGGIONE, 2020; MARIANO, 2022). A defesa da vida, desde a concepção, tem assumido centralidade para essas forças e a mobilização da ideia de uma “cidadania do feto” tem orientado fortemente sua atuação na arena jurídica (VAGGIONE, 2020; ELIAS, 2021). Assim, em alguns lugares, tem ocorrido o endurecimento de legislações contra o aborto, por exemplo em países como os Estados Unidos.

Tratando do tema da proibição do aborto, trazemos o terceiro exemplo de Assembleia Cidadã, a qual foi realizada na Irlanda, entre fim de 2016 e início de 2018, por iniciativa do Parlamento irlandês. A AC em questão foi instituída com o objetivo de deliberar sobre um conjunto de temas alvos de opiniões discordantes no país, inclusive o aborto. Em 1983, uma emenda constitucional, resultado de um referendo, havia incorporado “o direito à vida do nascituro” e reforçava a proibição do aborto na Irlanda, permitindo-o apenas em casos de risco de vida à gestante (McKEE, 2018). No entanto, o tema continuou a dividir opiniões no país com parcelas da população manifestando-se favoráveis à revogação da referida emenda⁷. A aprovação do casamento entre pessoas do mesmo sexo, chancelada anteriormente numa experiência também participativa, motivou ativistas

7 Cabe notar que, desde o momento em que a proibição do aborto foi reforçada no país com a emenda de 1983, ativistas feministas desenvolveram um trabalho sistemático na sociedade em seu contraponto (CARNEGIE: ROTH, 2019).

pró-descriminalização do aborto, na Irlanda, a pressionar pela inserção do tema na AC. Além disso, um parlamentar condicionou sua entrada na coalizão de apoio ao governo àquela inclusão (FARRELL; SUITER, 2019; FARRELL; SUITER; HARRIS, 2018). O objetivo era que a AC deliberasse pela recomendação ou não da remoção da proibição do aborto, então vigente.

O desenho da AC irlandesa se deu da seguinte forma: foi composta por 99 participantes, selecionados aleatoriamente na população, por meio do registro eleitoral, com critérios de estratificação por sexo, idade, classe social e região. A seleção excluiu, propositalmente, indivíduos pertencentes a grupos de defesa dos temas discutidos⁸. O aborto foi o primeiro tema a ser discutido pela AC, em encontros que se realizaram em cinco finais de semana, uma vez por mês. Previamente, as (os) participantes receberam material informativo sobre o tema e, logo no início dos encontros, elegeram, entre eles, um grupo de pessoas que ficou responsável por representar suas demandas e preocupações junto aos organizadores do processo. Durante os encontros, especialistas, grupos de defesa e testemunhos pessoais, com diferentes perspectivas sobre o tema, foram apresentados para as (os) participantes, ao que se seguiam sessões de perguntas e respostas. O processo comportou momentos de discussão das (os) participantes em pequenos grupos e em plenárias, as quais foram transmitidas ao vivo pelo site oficial da AC, que também deixou disponível para o público as apresentações e os depoimentos realizados durante os encontros. O processo recebeu bastante atenção da mídia nacional, desde o momento do recrutamento das (os) participantes.⁹ Ao final, foi realizada uma votação secreta e a maioria das (os) participantes decidiu remover a emenda que proibia o aborto na Irlanda. Tal qual a experiência da AC canadense da reforma política, as deliberações não pararam no experimento da assembleia irlandesa, pois uma comissão especial do Parlamento recomendou um referendo sobre seu resultado, o qual aprovou as recomendações da AC, contando com a participação, recorde para o país, de 64% do eleitorado. Dentre esses, 66% votou pela revogação da proibição do aborto, um número próximo

8 Havia ainda um 100º membro, que foi designado o “presidente do grupo”, um membro sênior do Judiciário.

9 A transmissão das plenárias contou com forte atenção do público, inclusive de espectadores internacionais.

ao resultado no interior da própria AC, o que permitiu sugerir que o míni-público espelhou fielmente as opiniões presentes na sociedade, dando maior legitimidade ao novo marco legal que, inclusive, liberalizou o aborto, sem restrições, até as 12 semanas de gestação. Essa decisão ampliou de forma inédita no país o direito ao procedimento

A AC irlandesa traz algumas lições importantes, como seu papel em qualificar o debate sobre o tema do aborto, impactando a opinião pública, que pôde ter acesso às discussões por meio das gravações que ficaram disponíveis ao público (McKEE, 2018). Além disso, fundamentalmente, a AC mostrou seu potencial ao se articular a outro mecanismo de consulta pública – o referendo –, com a garantia preestabelecida de que seu resultado informaria o marco legal.

Apesar dos resultados, um ponto frágil observado na experiência irlandesa diz respeito à composição da AC. Embora tenha sido descritivamente representativa da população irlandesa, Farrel, Suiter e Harris (2018) consideram que houve uma sobrerrepresentação de posições favoráveis à revogação da proibição do aborto. Conforme os autores, de um lado, houve alta publicidade do processo por parte da mídia no momento do recrutamento, informando sobre os temas que seriam debatidos na AC. De outro lado, estudos anteriores encontraram evidências de que pessoas de disposição liberal seriam mais inclinadas a envolver-se com atividades deliberativas. Esses dois fatores combinados teriam impactado o recrutamento, com a autoexclusão de indivíduos com posições contrárias à revogação da proibição do aborto. Além disso, cabe registrar que, se a AC qualificou o debate sobre o tema, impactando o resultado do referendo e resultando numa legislação que ampliou o direito ao aborto no país, ativistas feministas questionam se a garantia dos direitos humanos das mulheres, como o direito ao próprio corpo, deve depender da opinião pública para ser efetivada (CARNEGIE; ROTH, 2019).

3.4 Experiências participativas e desastres ambientais no Brasil

O tema dos desastres ambientais é extremamente complexo pelos impactos que causam – e pela dificuldade de mensurá-los –, no meio ambiente, na população diretamente atingida, e na sociedade em geral. Além

disso, é complexo porque envolve grandes extensões territoriais e uma multiplicidade de atores estatais, jurídicos, sociais e de mercado, com interesses e estratégias conflitantes.

Para tratar do tema, recorreremos ao caso do rompimento da barragem do Fundão, ocorrido em 5 de novembro de 2015, no município de Mariana, em Minas Gerais, considerado o maior desastre com rejeitos de mineração já registrado no mundo. A barragem é controlada pela empresa Samarco Mineração S.A., propriedade em partes iguais da Vale S.A. e BHP Billiton Ltda. Brasil. Múltiplos e complexos impactos atingiram 41 municípios ao longo do Rio Doce e mais quatro na costa do Espírito Santo, gerando demandas por diversas políticas de reparação, não apenas relativas ao meio ambiente mas também à restauração de infraestrutura destruída, aos meios de subsistência e de trabalho, à recuperação dos modos de vida e à saúde física e mental da população atingida (GURZA LAVALLE; CARLOS, 2022; MOTTA, 2021). Como aponta Losekann (2020, p. 34),

[...] no processo de mobilização dos atingidos foi sendo produzida uma ideia e [um] discurso de que a participação do sujeito que sofreu os danos seria o requisito fundamental democrático para o processo de construção de respostas aos problemas decorrentes dos rompimentos. [...] A consolidação do enquadramento da “participação” nos processos de reparação do desastre culmina com a adoção pelos atores do sistema de justiça (Ministério Público e Defensoria Pública) da ideia de participação como um princípio a ser respeitado.

A partir desse caso, analisamos o modelo de Assessoria Técnica Independente (ATI) que, diferentemente das Assembleias Cidãs anteriormente tratadas, foi mobilizado para atender a demandas de movimentos sociais e entidades da sociedade civil que reclamavam participar e interferir no modelo de governança adotado para a gestão do desastre. Isto porque, após o referido desastre, foi firmado um acordo entre União, governos estaduais e corporações responsáveis, que estabeleceu as regras da reparação, estruturado pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), Comitê Interfederativo (CIF) e Fundação Renova (FR).

A Fundação Renova (FR) – uma fundação privada de interesse público com aporte patrimonial das mineradoras proprietárias –, adquiriu centralidade na governança, mostrando evidente permeabilidade aos interesses privados da Samarco e suas grandes corporações proprietárias. Sem

capilaridade territorial e conhecimento local, excluiu a voz da população atingida e de gestores públicos responsáveis por áreas de políticas como saúde, assistência social e trabalho, produzindo efeitos de desorganização nas comunidades e comprometendo as capacidades estatais e as dos atores coletivos locais. Muitas vezes, a FR ignorou a dinâmica de organização popular e o associativismo existente, utilizando estratégias de individualização das tratativas e negociações, e de desarticulação das organizações sociais nos territórios atingidos.

Como relata Carlos (2022), impedidos de participar das instâncias formais de governança, diversos atores promoveram 151 eventos de protestos. Além de coletivos da sociedade civil – movimentos sociais, organizações civis, organizações religiosas e sindicatos trabalhistas –, participaram dos eventos ativistas independentes, organizações da justiça, mídia independente e organizações internacionais. Assim, excluídos das decisões das autoridades e corporações, os atores sociais se mobilizaram por *fora* do sistema de governança, formando uma onda de protestos que combinou performance de confrontação (bloqueio, ocupação, depredação e ato público), manifestação pública (marcha, manifestação, encontro e concentração), e atuação institucional (performance judicial, mesa de negociação, audiência pública), dentre outras, com impactos nas decisões políticas e nas regulamentações legais com relação aos atingidos pelo desastre do Rio Doce (CARLOS, 2022).

As ATIs são, portanto, resultados dessa onda de protestos e se tornaram, após o caso do Rompimento da Barragem de Fundão, práticas comuns em casos de desastres ambientais. O modelo foi reconhecido em lei em 2021, em MG, no âmbito da Política Estadual de Atingidos por Barragens (PEAB), com previsão no Senado Federal por meio do projeto de lei que institui a Política Nacional de Atingidos por Barragens (PNAB; PL 2.788/2019). O Ministério Público desempenhou papel central na gestão das ATIs.

Uma vez reconhecidas como direito da população envolvida, as ATIs foram implementadas, por via negocial e/ou judicial, em diversas regiões afetadas pelos desastres. Minas Gerais, por exemplo, registra 11 casos de ATIs. Elas tiveram, como objetivo, portanto, qualificar a participação da

população atingida em sistemas de governança complexos, como no caso de desastres ambientais, pois envolvem múltiplos processos decisórios, superposições de autoridades, desigualdades socioeconômicas e políticas dos diretamente envolvidos, tamanho dos territórios e escassez de tempo para deliberação coletiva. Nesse contexto, qualificação significa promover ações que garantam uma participação ampla e informada ao longo de todo o processo reparatório, com meios viáveis e acessíveis para que a população atingida possa monitorar a implementação das decisões coletivamente alcançadas. Elas devem, portanto, prover as (os) participantes de informações sobre questões técnicas, jurídicas, enquadramentos diferenciados e dinâmicas de negociação, além de amenizar os problemas decorrentes de deslocamentos para participação nas diferentes escalas e etapas, bem como tempo de discussão nas diferentes instâncias. Para tal, as ATIs, cujos profissionais são escolhidos pela população atingida, devem atuar de forma transversal, multidisciplinar e com independência, tanto da empresa ré quanto das instituições de Estado (SOUZA; CARNEIRO, 2019).

As análises sobre a atuação das ATIs nesses sistemas complexos de governança apontam efeitos controversos. Por um lado, pode-se falar em resultados positivos, pois os estudos reconhecem a capacidade das ATIs de organizarem a população atingida, informá-las sobre questões técnicas presentes no processo, induzir negociações que levem em conta o saber local, aproximando atingidos e autoridades envolvidas (ZUCARELLI, 2018; SENNA, 2019; GESTA, 2021). Por outro lado, as análises também ressaltam os limites relativos à capacidade das ATIs de intervirem de forma eficaz nos sistemas de governança para reparação dos danos.

Os casos específicos dos municípios de Barra Longa (atingido pelo Rompimento da Barragem de Fundão) e de Brumadinho (atingido pelo rompimento da Barragem da Vale S.A. em Córrego do Feijão) mostram, segundo Prado (2023), que a presença das ATIs gerou resultados que merecem atenção. Em Brumadinho, por exemplo, a ATI conseguiu promover a elaboração coletiva dos critérios para o pagamento mensal emergencial no tempo e na forma estabelecidos pelo Comitê de Compromitentes. Na medida em que organizaram as comunidades e promoveram o diálogo regular entre elas e as lideranças locais, induziram um monitoramento local

dos problemas e das soluções implementadas, possibilitando uma participação eficaz no processo de reparação. Não obstante, após a desterritorialização deste processo e a necessidade de compatibilizar demandas e perspectivas da população atingida de cinco territórios distintos, a qualidade dos processos participativos declinou. A negociação dos critérios para o pagamento mensal emergencial deixou de contar com a participação direta dos envolvidos, sendo realizada ou pelos técnicos das ATIs ou por decisões externas. Da mesma forma, em Barra Longa, a partir da assinatura do TAC-GOV, que impôs mudanças no padrão territorial do processo reparatório, a participação direta da população atingida na formatação da agenda e nas instâncias decisórias também declinou (PRADO, 2023). Além do problema de escala, traduzido pelo tamanho do território e pelo número de pessoas e perspectivas envolvidas, outra dificuldade encontrada pelas ATIs para cumprirem seu papel de mobilizadoras e fornecedoras de aporte técnico e informacional para as comunidades atingidas deveu-se ao posicionamento das autoridades envolvidas, empresariais e judiciais. Prado (2023) mostra como, no primeiro caso, as empresas buscaram desacreditar o papel das ATIs através de suspeições levantadas junto às autoridades judiciais envolvidas. A suspeição movimentou o poder judiciário que, por sua vez, reagiu deslegitimando a construção coletiva de diagnósticos, mediada pelas ATIs, sobre o processo reparatório. No segundo caso, o próprio processo decisório instituído teria comprometido a qualidade da mediação das ATIs em função das exigências do processo judicial, cuja linguagem, bem como o estilo e o tempo requeridos são incompatíveis com a construção de entendimentos coletivos, pleiteados no processo decisório.

Como apontam Losekann e Milanez (2021), essa complexidade pode levar à fadiga de cidadãs e cidadãos que podem se afastar de práticas participativas em virtude da frustração diante da dinâmica. Ou seja, por serem resultados de demandas da população atingida, as ATIs enfrentam vários desafios para efetivarem seus objetivos.

4. Considerações finais

Em diálogo com a teoria democrática, o objetivo deste artigo foi trazer alguns experimentos de participação e deliberação sobre temas complexos,

mostrando suas potencialidades e seus limites. Não foi nosso intuito reduzir o tratamento democrático da complexidade a fóruns participativos, mas argumentar que eles vêm sendo mobilizados nessa direção, com pontos fortes e fracos nessa empreitada.

Os quatro casos aqui abordados – reforma política, edição genética, aborto e desastres naturais –, mostram algumas semelhanças e muitas diferenças. A começar pela natureza da complexidade, o caso da reforma política do Canadá mostra a opacidade das regras e das estruturas que balizam os comportamentos de profissionais da política, o que as torna de difícil compreensão para cidadãs e cidadãos não especializados. O mesmo ocorre com relação ao tema da engenharia genética: as discussões sobre esse tema ficam reservadas aos especialistas, ainda que todos – leigos e especialistas –, sejam diretamente afetados pelas consequências dessas tecnologias. Diferentemente desses dois, a complexidade no caso do aborto não deriva da dimensão técnica, mas do profundo desacordo político, ético e moral que alicerça qualquer discussão sobre o tema. Já no caso dos desastres ambientais, a complexidade se dá pela amplitude e pelos desdobramentos interativos do fenômeno, bem como pela dificuldade de medir – e então reparar –, os impactos que causam no meio ambiente, na população diretamente atingida, e na sociedade em geral. Também é um tema complexo porque envolve uma multiplicidade de atores estatais, sociais e de mercado, com interesses e estratégias conflitantes.

O que desperta nosso interesse nesses experimentos participativos é exatamente essa proposta de interação entre cidadãs e cidadãos comuns, especialistas e, em muitos casos, autoridades, para tratar de temas de alta complexidade. Para tanto, há que se destacar os proponentes de tais experimentos. A Assembleia do Canadá foi proposta por um partido político. No caso da Irlanda, veio do Parlamento a iniciativa da Assembleia Cidadã que envolveu o tema do aborto. Já no caso da edição genética, um centro de pesquisas e uma produtora de documentários científicos foram proponentes. Chama a atenção o caso dos desastres ambientais porque o experimento participativo em questão (as ATIs) foi resultado de protestos de movimentos sociais, entidades da sociedade civil e pressão midiática que reclamavam participação nas decisões sobre reparação aos atingidos pelos desastres. Ou seja, as ATIs

foram criadas para dar subsídios à população atingida pelos desastres em suas negociações com o poder público e as empresas responsáveis pelo desastre. Isso nos leva ao quesito dos objetivos. As ATIs tinham o claro propósito de intermediar os conflitos, produzindo informações qualificadas e abrindo espaço para participação dos atingidos nas decisões relativas à reparação dos danos provocados pelo desastre. No caso da Assembleia sobre edição genética, o objetivo não visava à solução de conflitos, mas provocar um debate democrático e inclusivo sobre o tema da engenharia genética. Numa outra chave, as Assembleias do Canadá e da Irlanda se assemelham por terem objetivos claros e pontuais: no primeiro caso, propor uma reforma do sistema eleitoral, e no segundo, deliberar acerca da recomendação ou não da remoção da proibição do aborto então vigente.

Com relação aos desenhos, trouxemos três experiências de minipúblicos que fizeram seleções de forma aleatória, contaram com várias fases – entre contato com material informativo, aprendizado, interação com especialistas e debates inter e entre grupos. Houve diferenças com relação ao tempo de duração dos experimentos, que foi mais longo no Canadá (um ano), o que nos leva a um outro ponto extremamente importante, que diz respeito à articulação das Assembleias com outros mecanismos de participação. O caso canadense previu audiências e referendo. Na Irlanda, um referendo com poder decisório completou o experimento. Já na Assembleia sobre edição genética, não houve articulação com outras arenas decisórias, mas apenas com autoridades sensíveis ao tema. As ATIs analisadas são parte de um sistema de governança maior em que devem operar dando subsídios à população atingida na organização, na tradução de questões técnicas e no controle da implementação de decisões alcançadas juntos aos múltiplos poderes envolvidos. Se, no caso de Barra Longa, a ATI estava envolvida em todo o processo decisório subsidiando a Comissão de Atingidos, no caso de Brumadinho, o processo decisório tornou-se mais indireto, dispensando as arenas deliberativas. As decisões alcançadas com a população atingida deixaram de incidir diretamente no processo reparatório que passou a ser mediado por pareceres, documentos e notas técnicas endereçadas às Instituições de Justiça. De organizadoras e formadoras da população atingida em questões “complexas”, as ATIs passaram a subsidiar o poder Judiciário que determinou a mudança no processo reparatório.

Com relação aos resultados, a experiência da reforma política evidenciou a centralidade de vontade política, indispensável para garantir o amplo engajamento de cidadãos, com tempo e recursos que viabilizaram um aprendizado efetivo dos participantes. Apesar de a reforma não ter sido aprovada, o experimento teve resultado importante ao se tornar referência para outros. Já a Assembleia sobre o aborto atingiu seu objetivo de qualificar o debate e instituir um novo marco legal para o tema. No caso da edição genética, houve o importante resultado de elaboração de um conjunto de diretrizes pelas (os) participantes, além dos resultados positivos de envolver, informar e qualificar leigos na discussão de um tema extremamente técnico e complexo.

No entanto, os quatro experimentos mostraram seus limites. No caso da edição genética, um dos problemas levantados foi um certo enviesamento pró-edição por parte dos especialistas convidados, como avaliaram os próprios participantes. Também no caso do aborto, registrou-se um enviesamento das (os) participantes que seriam pró-revogação do marco legal que criminalizava o aborto. Há também limites no que tange a recursos e proponentes. É raro encontrar situações como a experiência canadense que contou com recurso e disponibilidade política para implementar um desenho suscetível à deliberação pública e ao tratamento coletivo da complexidade. Ainda assim, nota-se que a comunicação dos minipúblicos com públicos mais amplos permanece um desafio. Se o caso irlandês parece ter tido êxito nessa direção, o caso canadense mostra que essa tradução não é simples e automática. O caso dos desastres ambientais deixa evidente como os representantes do poder público, aliados aos representantes do poder financeiro, podem obstaculizar inovações participativas necessárias à população envolvida, mesmo em face à forte mobilização dos atores da sociedade civil. Ademais, a dimensão técnica das questões, quando indevidamente tratadas em longas cadeias decisórias, gera cansaço e frustração na população envolvida, o que pode alimentar frustração e rejeição aos processos participativos.

Considerando seus limites e suas potências, esperamos que os casos aqui registrados estimulem novas pesquisas a enriquecer o debate democrático sobre outras possíveis modalidades de participação cidadã em temas complexos.

Referências

- Bächtiger, A. et al.(ed.). **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BARBER, B. R. [1984]. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation**: Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.
- CARLOS, E. Protestos, inovação e consequências políticas no desastre do Rio Doce: reconhecimento e participação. In: GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E. (org.). **Desastre e desgovernança no Rio Doce**: atingidos, instituições e ação coletiva. Rio de Janeiro: Garamond, 2022, p.211-238..p. ?-?.
- CARNEGIE, A.; ROTH, R. From the Grassroots to the Oireachtas: Abortion Law Reform in the Republic of Ireland. **Health and Human Rights Journal**, v. 21, n. 2, p. 109-120, 2019.
- Chambers, S. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, p. 307-326, 2003.
- DAHL, R. A. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1971.
- Dryzek, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond**: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Dryzek, J. S. et al. Global citizen deliberation on genome editing. **Science**, v. 369, p. 1435-1437, 2020.
- ELIAS, M. L. G. G. The Issue of Abortion in Contemporary Brazil: An Analysis of Feminist Litigation in the Supreme Court. **Feminist Legal Studies**, v. 29, p. 159-179, 2021.
- ERCAN, S.; ASENBAUM, H.; CURATO, N.; MENDONÇA, R.F. **Research Methods in Deliberative Democracy**: Oxford: OUP, 2022.
- FARRELL, D.; SUITER, J. **Reimagining Democracy**: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line. Cornell University Press, 2019.
- FARRELL D.; SUITER J.; HARRIS C. “Systematizing” constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. **Irish Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 113-123, 2018.
- Fischer, F. **Democracy and Expertise**: Reorienting Policy Inquiry. Oxford: OUP Oxford, 2009.
- GESTA. **Conflito e resistência à instalação e operação da mina e do mineroduto do projeto Minas Rio**. Disponível em:<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=582>. Acesso em: 20 jan. 2021.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E. (org.). **Desastre e desgovernança no Rio Doce**: atingidos, instituições e ação coletiva. Rio de Janeiro: Garamond, 2022.

Gusmano, M. K. et al. Public Deliberation About Gene Editing in the Wild. **The Hastings Center Report**, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/hast.1314>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Habermas, J. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

Hendriks, C. M.; Ercan, S. A.; Boswell, J. **Mending Democracy**: Democratic Repair in Disconnected Times. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Landemore, H. **Democratic Reason**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

Lang, A. Agenda-Setting in Deliberative Forums: Expert Influence and Citizen Autonomy in the British Columbia Citizens' Assembly. In: WARREN, M & PEARSE, H. **Designing Deliberative Democracy**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2008. p. 85-105.

LOSEKANN, C.; MILANEZ, B. Mining disaster in the Doce River: Dilemma between governance and participation. **Current Sociology**, v. 1, p. 1-19, 2021.

LOSEKANN, C. Desafios da participação na reparação de desastres – entre modelos, públicos e comunidades imaginadas. **Ciência e Cultura**, v.72, n.2, p. 34-36, 2020.

MACPHERSON, C. B. **The life and times of liberal democracy**. Oxford, London, New York: Oxford University Press, 1977.

MARIANO, R. Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à extrema direita. In: INACIO, M; OLIVEIRA, V. (org.). **Democracies eleições no Brasil**: para onde vamos? SP: Hucitec, 2022. p. 219-236.

MCKEE, R. The citizens' Assembly behind the Irish abortion referendum. **Involve**, 30 maio 2018. Disponível em: <https://involve.org.uk/resources/blog/opinion/citizens-assembly-behind-irish-abortion-referendum>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MANSBRIDGE, J. et al. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. **Journal of political philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

MANSBRIDGE, J. Practice–Thought–Practice. In: FUNG, A.; WRIGTH, E. O. (ed.). **Deepening Democracy**. London; New York: Verso, 2003. p. 175–99.

Mendonça, R. F. Experimentos internacionais de participação: o Brasil em perspectiva comparada. **Teoria & Sociedade**, v. 21, p. 1-28, 2013.

MENDONÇA R.F.; VELOSO, L.H.N.; MAGALHÃES, B.D.; MOTTA, F.M. Deliberative Ecologies: a relational critique of deliberative systems. *European Political Science Review*. Early View, 2024, P. 1-18. DOI:10.1017/S1755773923000358

MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MOSCA, G. On the Ruling Class. In: PARSONS, T. (ed.). **Theories of Society**: foundation of modern social theory. NY: Free Press, 1961. p. 598-602.

Motta, F. **Constrangimentos a um sistema deliberativo?** Entraves ao debate público sobre mineração em Minas Gerais. Belo Horizonte. 2021. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

MOTTA, F. M.; MENDONÇA, R. F. Temporalidades em disputa: uma leitura deliberacionista de conflitos ambientais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, p. 357-385, 2022.

Nicol, D. et al. **Genome Editing**: Formulating an Australian Community Response. Centre for Law and Genetics. University of Tasmania, Occasional Paper n. 12, 2022. Available at: https://www.utas.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/1634258/OP12-final-report.pdf

PARETO, V. The Governing Élite in present day democracy. In: ETZIONI-HALEVY, E. **Classes and Elites in Democracy and Democratization**. A collection of readings. New York and London: Garland Publishing, Inc. 1997. p. 47-52

PATEMAN, C. [1970]. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRADO, C. H. M. **A deliberação no conflito**. A assessoria técnica independente como ferramenta de ampliação da participação no campo ambiental mineiro. 2023. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2023.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1942.

SENNA, G. M. **Uma cartografia do Plano Popular de Reassentamento Coletivo de Gesteira/MG**: imersão em uma construção coletiva – comunidade atingida, assessoria técnica e universidade. 2019. 98 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019.

SOUZA, T. R.; CARNEIRO, K. G. O direito das “pessoas atingidas” à assessoria técnica independente: o caso de Barra Longa (MG). **Revista sapiência**: sociedade, saberes e práticas educacionais, Góias, v. 8, n. 2, p. 187-209, 2019.

Steiner, J. **The Foundations of Deliberative Democracy**: Empirical Research and Normative Implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

VAGGIONE, J. M. A restauração legal: o neoconservadorismo e o direito na América Latina. In: BIROLI, F.; VAGGIONE, J. M.; MACHADO, M. D. C. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 41-82.

Warren, M.; Pearse, H. (ed.). **Designing Deliberative Democracy**: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

WILLIAMS, M. S. **Voice, Trust and Memory** – Marginalized groups and the failings of liberal representation. New Jersey: Princeton University, 1998.

YOUNG, I. M. Difference as a resource for democratic communication. In: BOHMAN, J. F.; REHG, W. (ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 383-406

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

ZUCARELLI, M. C. **A matemática da gestão e a alma lameada**: os conflitos da governança no licenciamento do Projeto de Mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco. Belo Horizonte. 2018. 257 f. Tese (Doutorado em Antropologia)– Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

Recebido em 07/07/2023
Aceito em 29/09/2023
Publicado em: 12/09/2024

Complexity and Citizens' participation

Abstract

Complex problems are difficult to be solved because they involve conflicting values, interests and perspectives and/or require highly specialized knowledge. Complexity has always represented challenges for democracy, especially in context of abundant information and growing political polarization. In this work, we analyze four cases that have in common the centrality of citizen participation in discussion and deliberation as an alternative to deal with complex issues: political reform, genetic editing, abortion and environmental disasters. The objective is to verify what lessons we can draw from the cases when we consider participation a democratic response to deal with complexity.

Keywords: Complexity, Democracy, Participation.