

O Trilema da democracia:

Reconciliando as variáveis da tomada de decisão política

*Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Engenharia Mecânica*

Guilherme B Schmitd
guischmitd@gmail.com

Henrique G B de Souza
biavaschidesouza@gmail.com

Resumo

O presente artigo apresenta conceitos acerca da democracia deliberativa, baseando-se principalmente na teoria de Jürgen Habermas e James S. Fishkin, e trata das vantagens e dificuldades de implementação de um sistema mais participativo de tomada de decisão na sociedade contemporânea. As propostas serão discutidas no âmbito do trilema deliberação-participação-igualdade (ou democracia-liberdade-igualdade), conceito também introduzido no decorrer do trabalho. Exemplos de regimes democráticos participativos no mundo moderno e contemporâneo são citados e seus pontos-chave discutidos com o objetivo final de propor possíveis adaptações ao cenário político brasileiro atual.

Introdução

Nota-se um descontentamento crescente com os atuais sistemas de tomada de decisão política no mundo ocidental. A globalização, enquanto evento histórico de transformação social e de acesso a informação de forma quase instantânea, facilita um estado de percepção política mais aguçado na população em geral.

A influência do capital em processos políticos é parte integrante do sistema em vigor e fica cada vez mais evidente à medida que o acesso a informação se populariza. Nas palavras do escritor português, Nobel em literatura José Saramago:

"Tudo se discute neste mundo, menos uma única coisa: a democracia. Ela está aí, como se fosse uma espécie de santa no altar, de quem já não se espera milagres, mas que está aí como referência. E não se repara que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. Porque o poder do cidadão - o poder de cada um de nós - limita-se, na esfera política, a tirar um governo de que não se gosta e a pôr outro de que talvez venha a gostar. Nada mais.

Mas as grandes decisões são tomadas em uma outra grande esfera e todos sabemos qual é: As grandes organizações financeiras internacionais, os FMI's, a Organização Mundial do Comércio, os bancos mundiais. Nenhum desses organismos é democrático e, portanto, como falar em democracia se aqueles que efetivamente governam o mundo não são eleitos democraticamente pelo povo? Quem é que escolhe os representantes dos países nessas organizações? Os respectivos povos? Não! Onde está então a democracia?"

- José Saramago

É nesse contexto que surgiu o ímpeto de discutir mais a fundo, nesse trabalho, o processo democrático, as possibilidades de mudança e as aplicações dos conceitos teóricos de democracia deliberativa a um país de proporções continentais, e de peculiaridades histórico-culturais tão proeminentes como o Brasil.

Breve Histórico

Diversos métodos de tomada de decisão envolvendo grupos sociais foram criados e aperfeiçoados durante a história da civilização. Acredita-se que as primeiras sociedades caçadoras da época pré-histórica possuíam como característica o consenso do grupo como fator determinante para alguma escolha que envolvesse o grupo, porém conforme as sociedades tornaram-se mais complexas e a divisão de trabalhos foi acentuando-se, o surgimento de regimes autoritários foram facilitados.

Tem-se que o primeiro modelo de democracia similar ao que vivenciamos em boa parte do mundo ocidental surgiu em Atenas em meados de 600 AEC. Tal modelo, porém, se diferenciava do atual, as tomadas de decisão eram feitas tanto de maneira

direta, ou seja, os próprios cidadãos poderiam iniciar um debate e votar ; ou de modo indireto, ainda possibilitando a deliberação, porém com a decisão final tomada por representantes do povo.

Apesar de ter sido proposta e praticada na antiguidade, a democracia deliberativa, assim como outros modelos similares, não foi amplamente adotada até meados do século XVIII e o estudo de seus conceitos só foi difundido globalmente em meados do século XX.

Contemporaneamente percebe-se que modelos embasados na democracia deliberativa estão atraíndo interesse crescente em sistemas de governo ao redor do mundo ocidental. Desde a década de 1990, centenas de variações do modelo foram implementadas, como por exemplo, deliberação entre os cidadãos de uma cidade para decidir como os recursos da mesma deveriam ser aplicados, ou até mesmo para vetar grandes projetos públicos, como o caso da reconstrução de Nova Orleans, EUA, após o furacão Katrina.

Conceitos: Democracia deliberativa

Define-se democracia deliberativa como o sistema de governo democrático em que a deliberação – ou debate – é a parte central da tomada de decisão. A principal diferença entre o sistema deliberativo e a teoria democrática tradicional se dá na importância do debate, e não da mera consulta (ou votação) como fonte primária de legitimidade da lei.

Há uma certa divergência entre autores quanto ao uso do termo: Em alguns casos chama-se de democracia deliberativa todo modelo em que há debate prévio e um sistema que garanta a deliberação, mesmo que pouco efetiva no resultado final. Nesse caso o modelo de governo mais comum no mundo ocidental – o de democracia representativa – é considerado também deliberativo.

No escopo desse texto, entretanto, adota-se o conceito de democracia deliberativa exclusivamente como o sistema em que políticas públicas são discutidas e votadas

pela sociedade civil, de maneira livre e igualitária. Desse modo, a definição assemelha-se à de democracia direta.

Habermas e Fishkin: Teoria e prática

Como mencionado em seções anteriores, o conceito de democracia deliberativa data da idade antiga, com Aristóteles como principal expoente. Entretanto foi no século XX que estudiosos propuseram definições mais precisas para o termo. O filósofo alemão Jürgen Habermas e seus trabalhos nos campos de racionalidade comunicativa e da esfera pública são comumente citados como expoentes quando o assunto é deliberação como ferramenta de legitimação da decisão política.

A abordagem de Habermas é, no entanto, bastante teórica, no sentido de focar na teoria de racionalidade e na eficiência do debate como provedor de boas políticas públicas. Para estudar casos práticos e aplicar os conceitos à situação política contemporânea de um país, é preciso situar tais conceitos teóricos em um momento histórico compatível, e só assim inferir derivações práticas cabíveis. Para tanto, recorre-se ao trabalho do professor de comunicação e ciência política da Universidade de Stanford, James S. Fishkin. Autor de diversos livros e artigos com foco exclusivo em democracia deliberativa, Fishkin propôs implementações práticas baseadas em 5 características básicas da deliberação legítima:

- **Informação:** A gama de dados precisos – e relevantes para a discussão – disponíveis aos participantes;
- **Equilíbrio:** Se tratando do balanço entre argumentos fornecidos de diferentes perspectivas, a fim de evitar uma discussão unilateral;
- **Diversidade:** No sentido de garantir a representatividade de todos os interessados e afetados pela medida em questão durante a deliberação;
- **Pragmatismo:** Chamado de *Conscientiousness* por Fishkin, é o critério que considera o quão abertos os participantes estão para pesar todos os argumentos e perspectivas para se chegar ao consenso;

- **Consideração:** Equivalente ao conceito de igualdade, garante que toda ideia seja considerada e toda visão reconhecida, independente do locutor. É intimamente ligada à diversidade para que haja representatividade real.

Claramente pode-se discutir indefinidamente sobre os problemas envolvidos quando se quer garantir todas essas características em um sistema político do mundo real. Uma formulação bastante recorrente na literatura para esse problema é a de um trilema, ou seja, uma situação em que três condições não podem coexistir, sendo praticáveis apenas em combinações dois a dois. A próxima seção trata do trilema da democracia e suas implicações práticas.

O Trilema da democracia

Teóricos do campo retratam a participação, deliberação e igualdade como os três aspectos que caracterizam o trilema atual da democracia deliberativa.

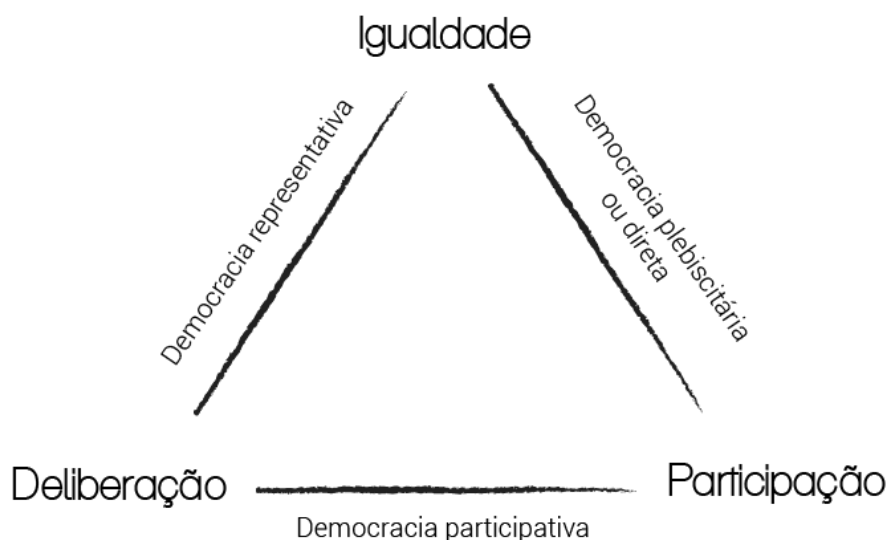
Para garantir uma boa participação no processo de tomada de decisão é necessário que as pessoas que seriam afetadas pelo resultado estejam presentes ou devidamente representadas no processo. A qualidade da deliberação, conforme mencionado, provém de um debate pragmático embasado em informações de qualidade, no qual todos os pontos de vista são devidamente considerados. No quesito da igualdade, preza-se pela diversidade do grupo e pela presença de um espaço para contra-argumentação, garantindo a representatividade da população e possibilitando igualdade para que cada indivíduo possa apresentar sua opinião.

À medida que mais pessoas são admitidas em um espaço de discussão onde se preza pela igualdade, mais difícil é garantir uma discussão de qualidade (menos deliberação), com apresentação neutra de informações, sem que seja despendido muito tempo e dinheiro para o processo. Isso se dá pela dificuldade que cada indivíduo tem em se fazer ouvir em meio à massa.

Por outro lado, se o foco estiver na qualidade da deliberação, garantindo a participação, o processo se torna lento e custoso para os participantes, desse modo somente os indivíduos mais engajados na discussão estarão dispostos a arcar com

esse custo. Assim, cria-se um debate enviesado pouco representativo, ferindo o conceito de igualdade.

Diferentes equilíbrios entre as três características resultam em diferentes modelos de governo, a seguinte figura ilustra isso.



Vale ressaltar que diversos autores sugerem diferentes soluções para o trilema. Fishkin, por exemplo, diz em sua teoria da democracia deliberativa que ao apontar uma amostra aleatória – verdadeiramente representativa da população – aos postos deliberativos é possível garantir um sistema que satisfaz os três critérios.

Aplicações reais e o caso brasileiro

A vontade de obter um sistema de governo igualmente balanceado sobre os pilares da deliberação, participação e igualdade é um tópico recorrente ao longo da história. As dificuldades provenientes das tentativas de execução de tal sistema diversificam-se de acordo com as características históricas, geográficas e sociais de cada Estado.

Um movimento atual que tentou resolver o trilema da democracia, tentando criar um ambiente que prezasse pela deliberação, participação e igualdade, foi o *Occupy Wall Street*. Pesquisas revelam que o movimento apresentava diversidade de idade, credo, gênero e raça dentre os manifestantes (1), criando assim um espaço amostral diversificado. Uma biblioteca pública foi criada pelos próprios manifestantes, com o

intuito de fortalecer o embasamento das discussões, e em novembro de 2011 ela continha mais de 5000 livros catalogados (2). Para as tomadas de decisão, fazia-se uso de uma assembleia, com processo parcialmente embasado no consenso: Caso o consenso não fosse alcançado seria necessário obter 90% de votos favoráveis para decidir algo.

Contudo, surgiram críticas ao movimento tanto de fora, como de dentro do corpo participativo. Tais críticas abrangiam a falta de sinergia com outros movimentos sociais, a lerdeza do processo e a falta de clareza na visão do futuro almejado pelas reivindicações.

Uma das formas mais antigas de democracia direta que ainda é utilizada atualmente na Suíça é o Landsgemeinde (assembleia Cantonal). Cantões são os estados membros da Confederação Suíça, previamente oito deles adotavam esse sistema, todavia, por razões práticas, atualmente apenas dois deles ainda fazem uso. Nesse sistema os cidadãos elegíveis do Cantão se reúnem durante um dia por ano para decidir sobre assuntos específicos, e a votação procede com os indivíduos levantando a mão para submeter o voto.

A Suíça apresenta também um sistema com instrumentos da democracia direta em níveis municipais, cantonais e federal. Os cidadãos suíços detém o poder de pedir por um referendo para qualquer lei passada pelo Senado, assim como a capacidade de propor mudanças à constituição. Para decisões nas esferas municipais e cantonais a maioria simples é suficiente para decidir o voto, enquanto para questões constitucionais é necessário maioria dupla.

No Brasil, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, houve um movimento chamado por estudiosos de "participacionista", acompanhado da redemocratização e queda da ditadura militar, e caracterizado por uma série de projetos de orçamento participativo em municípios em todo o país. Os programas de orçamento participativo são uma das maneiras de distribuir a tomada de decisão entre a população e o governo eleito, efetivamente descentralizando o poder democrático.

O município de Porto Alegre foi pioneiro na implantação do sistema em 1989, e o mantém funcionando até hoje (3). O sistema combina mecanismos representativos e

participativos, alocando uma parcela significativa do orçamento municipal à tomada coletiva de decisões. Um aspecto fundamental do êxito desse sistema está ligado à vontade política do Poder Executivo em instituir e implementar o orçamento deliberado, ou seja, um compromisso por parte dos representantes em cumprir aquilo que as assembleias consentirem. Outro fator importante para o sucesso do sistema é o tempo de adoção e a continuidade. O Orçamento participativo de Porto Alegre está em vigor há mais de duas décadas, e vem sempre crescendo em nível de participação e sofisticação do sistema, ou seja, há evolução real do método à medida que ele é posto em prática (4).

Conclusão: Uma questão de escala

Como quase todo problema da sociedade moderna, é exponencialmente mais difícil tratar da manutenção de um sistema justo quanto maior a quantidade de indivíduos envolvidos. Mesmo movimentos que se iniciam de maneira coesa e com objetivos bem delineados correm o risco de perder o foco à medida que crescem. O exemplo do *Occupy Wall Street* mostra um caso real em que a tentativa de garantir o equilíbrio entre as três condições desejadas de um sistema democrático prejudicou o avanço das pautas iniciais.

Por outro lado, países como a Suíça mostram a possibilidade de um sistema estável e participativo, dando espaço para a manifestação popular. Naturalmente, há outros problemas associados ao sistema suíço, e é difícil reproduzir sua eficácia quando o grupo se torna muito maior. O funcionamento do sistema suíço está intimamente ligado à descentralização do poder, funcionando em diversas esferas.

A política brasileira é altamente centralizada, com pouco poder conferido às unidades da federação e a municípios. Esse sistema oferece uma oportunidade ímpar para que o interesse individual – seja de grandes empresas, indivíduos influentes ou dos próprios representantes – se sobressaia em relação às demandas da população. Outro problema é a diversidade geográfica e socio-econômica de nosso país, que faz com que cada região ou estado tenha interesses muitas vezes conflitantes. A descentralização, portanto, é o primeiro passo rumo a um sistema mais justo.

A solução de Fishkin ao trilema da democracia parece adequada quando aplicada a populações muito pequenas, já que é muito fácil selecionar uma amostra representativa sem que haja excesso de pessoas no processo deliberativo. Quando a escala aumenta, no entanto, a representatividade se torna cada vez mais difícil, e os problemas enfrentados pela maioria dos governos democráticos atuais começam a surgir. Como definir, por exemplo, uma amostra representativa da população brasileira? Quem coordenaria o censuriamento? Como evitar que esse processo se corrompa? A descentralização, novamente, aparece como uma possível solução, pelo menos para as esferas menores do sistema (estados, regiões metropolitanas e municípios).

Fato é que há de se tomar decisões a nível nacional. A descentralização completa acarreta, efetivamente, na separação da federação, que não é o objetivo de análise desse artigo. Além disso, sempre haverá uma parcela insatisfeita com as decisões tomadas, não importa o quão pequenas sejam as instâncias deliberativas. Logo, é importante que haja algum mecanismo que garanta o veto, ou a possibilidade de exigir alterações legislativas em favor de minorias eventualmente não representadas.

A solução apresentada portando compreende 3 aspectos principais:

1. A descentralização do poder, garantindo mais participação da população local na tomada de decisão de estados e municípios;
2. Um sistema de seleção de uma amostra representativa de regiões específicas;
3. Um mecanismo de segurança para evitar que a vontade da maioria seja atendida sem debate prévio, garantindo espaço para todas as perspectivas cabíveis e dando voz a cada grupo afetado.

Seguindo essas premissas, aliadas ao compromisso dos representantes e à continuidade das medidas implementadas, como no caso do Orçamento Participativo, é possível refinar e ajustar um sistema democrático mais justo e representativo a nível municipal, estadual e federal.

Referências

1. Occupy Wall Street. *Wikipedia*. [Online] [Citado em: 05 de 12 de 2016.] https://en.wikipedia.org/wiki/Occupy_Wall_Street.
2. ALA alarmed at seizure of Occupy Wall Street library, loss of irreplaceable material. *WebCite*. [Online] [Citado em: 05 de 12 de 2016.] <http://www.webcitation.org/63J2BDwBW>.
3. Orçamento Participativo. *Prefeitura de Porto Alegre*. [Online] [Citado em: 01 de 12 de 2016.] <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>.
4. Godoy, Miguel Gualano de. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada de Decisões Legítimas. *Revista Co-herencia*. 2011, Vol. 8, 14.
5. Normalização. *Sistema de Bibliotecas Universitárias*. [Online] [Citado em: 20 de julho de 2016.] <http://portal.bu.ufsc.br/normalizacao/>.
6. Landsgemeinde. *Wikipedia*. [Online] [Citado em: 27 de 11 de 2016.] <https://en.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>.
7. Jürgen Habermas. *Wikipedia*. [Online] [Citado em: 02 de 12 de 2016.] https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%BCrgen_Habermas.
8. James S. Fishkin. *Wikipedia*. [Online] [Citado em: 02 de 12 de 2016.] https://en.wikipedia.org/wiki/James_S._Fishkin.