

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

23 Novembro 2007

Conferência

Democracia, Deliberação e Participação Política

Democracia deliberativa
Apontamentos sobre as suas condições
(ou, da representação como condição de deliberação)

Filipe Carreira da Silva (ICS-UL)

Gostava de começar por agradecer à Helena Carreiras e ao José Manuel Viegas pelo convite que me endereçaram. É com muito prazer que venho aqui falar um pouco sobre a minha experiência como organizador do *European Citizens Consultation* em Portugal, um evento patrocinado pela Comissão Europeia e coordenado a nível europeu por várias instituições não-governamentais com o objectivo de estimular o debate público sobre o futuro da Europa. Irei aproveitar esta ocasião para tecer alguns comentários sobre a perspectiva teórica que esteve na base desta iniciativa, a concepção deliberativa de democracia, que constitui justamente o tema desta conferência.

A consulta aos cidadãos portugueses foi organizada pelo ICS a partir do final do ano passado, seguindo o figurino definido pelo IFOK, a instituição alemã que ficou encarregue de coordenar a logística destas consultas a nível europeu em colaboração com os parceiros nacionais. O objectivo era o seguinte. Ouvir a opinião de um número variável de cidadãos nacionais de todos os países-membros sobre 3 temas de interesse comum, os quais foram, eles próprios, definidos numa grande sessão deliberativa chamada “Júri dos Cidadãos” em Bruxelas, em Novembro de 2006, com cidadãos de todos os países-membros e que serviu de ponto de partida para as consultas nacionais.

Estas tiveram lugar durante vários fins-de-semana, entre Janeiro e Abril de 2007, contando com a participação simultânea de vários países através de videoconferência. De facto, as consultas deliberativas de cada fim-de-semana estavam em contacto com as demais em tempo real, tendo até chegado a comunicar entre elas desta forma. A ideia, simples mas eficaz, era promover a consciência de que cada grupo de cidadãos nacional estava a participar em algo que transcendia as fronteiras do seu país. O que discutiram os cidadãos (no caso português, cerca de 30, escolhidos de forma aleatória, noutros países, mais de 100)? Como assinalei há pouco, foram definidos 3 temas sobre os quais os cidadãos puderam expressar a sua opinião de dois pontos de vista – como é que queriam que a Europa fosse em 2020? E qual o papel da União Europeia na prossecução desses objectivos?

Em primeiro lugar, foi discutido o tema da “Energia e Ambiente”, nomeadamente da perspectiva do impacto ambiental e económico do uso da energia na Europa. Em segundo lugar, discutiu-se o tema “Família e Segurança Social”, em particular do ponto de vista das condições socio-económicas das famílias da Europa. O terceiro tema que esteve em debate foi o do “Papel Global da EU e a Imigração”, sobretudo no que dizia respeito ao papel da EU no mundo e a gestão da imigração. As opiniões expressas pelos portugueses e demais cidadãos europeus sobre estes temas estão disponíveis online para quem estiver interessado; o meu interesse aqui hoje, porém, reside sobretudo no processo através do qual estas opiniões colectivas foram produzidas.

Digo “produzidas” porque, de facto, tratou-se de um processo de produção de opinião colectiva – a “*will formation*” de que fala Habermas. Durante um fim-de-semana, o conjunto dos cidadãos portugueses escolhidos para este efeito discutiram, com o auxílio de um facilitador e de um perito, os mais diversos aspectos relacionados com os temas acima descritos. O resultado das consultas nacionais provém, portanto, da combinação das discussões entre os cidadãos, da troca de resultados entre os diversos países, e da hierarquização das suas ideias através de mecanismos de votação. Em cada evento, grupos de cidadãos foram supervisionados por um facilitador (eu fui um deles), que manteve a discussão viva e assegurou que cada voz era ouvida. Os resultados foram partilhados em momentos pré-definidos através da troca de informação via um fórum online e videoconferências. Nos dias que antecederam o evento, os cidadãos receberam

informação básica sobre o projecto e os três tópicos em discussão. Nenhum conhecimento prévio sobre os temas específicos era requerido.

O resultado a que se chegou foi uma declaração conjunta, deliberativamente produzida, e que expressava as suas opiniões sobre aqueles temas. A intenção da Comissão era que o conjunto dos resultados nacionais servisse de base para a construção de uma síntese a nível europeu durante a Consulta Final, entre 9 e 10 de Maio de 2007, que salientasse os pontos comuns e as áreas de divergência entre os resultados nacionais. Este evento final marcou também o início de um processo de *follow-up*, em que se comunicaram os resultados aos responsáveis pelo delineamento de políticas, e se deu *feedback* aos cidadãos. O último passo desta iniciativa consistiu na apresentação, pela Comissão Europeia, do resultado principal das Consultas aos Cidadãos Europeus na Cimeira Europeia de Junho de 2007, que reuniu todos os Chefes de Estado dos 27 Estados-membros em Bruxelas.

Para o que aqui nos trouxe hoje – as relações entre democracia, deliberação e participação política – todo este processo exemplifica quer as vantagens da deliberação enquanto método democrático de legitimação, quer as condições que essa mesma deliberação exige para ser bem sucedida. Isto para já não falar nos limites deste método. A vantagem mais evidente do meu ponto de vista reside na capacidade que a troca pública de argumentos possui em filtrar interesses não-generalizáveis. Ouvindo-se mutuamente, para além de se ouvirem a si próprios, os participantes são obrigados a confrontar as suas opiniões com as dos restantes. Tal confronto de pontos de vista implica a apresentação de razões que justifiquem tais tomadas de posição, razões estas que têm de ser aceites pelos demais, i.e. têm de ser publicamente justificáveis. Um interesse não-generalizável, por definição, tem dificuldades em sobreviver a um tal exame deliberativo: apenas as opiniões que podem ser partilhadas pelo conjunto de participantes, só aqueles interesses que são generalizáveis, é que vingam.

Uma outra vantagem diz respeito ao enriquecimento mútuo que deriva do carácter dialógico destas discussões. As pessoas aprendem umas com as outras. Aliás, isto foi tão visível durante aquele fim-de-semana que muitos dos participantes me vieram dizer que o mais surpreendente para eles havia sido o quanto as suas opiniões iniciais haviam mudado por terem sido confrontados com outras perspectivas. Para um democrata

deliberativo, este é exactamente o cerne da questão – a democracia cessa no momento em que cada indivíduo se mostra indisponível para mudar a sua opinião, mesmo quando confrontado com razões que, noutras circunstâncias, seriam suficientes para o fazer. A democracia exige a revisibilidade potencial das nossas opiniões. O enriquecimento mútuo depende desta atitude democrática – só aprendemos uns com os outros se formos capazes realmente de nos ouvirmos uns aos outros, tal como nos ouvimos a nós próprios. E este “outros” inclui, naturalmente, aqueles que pensam de forma diametralmente oposta de nós.

Não é preciso muito para vermos os limites desta concepção de democracia. Desde logo, como sentar à mesma mesa indivíduos separados por interesses e identidades profundamente antagónicos, como, por ex., um membro do Hamas e um político da extrema-direita israelita? Apesar de algumas experiências bem interessantes a este respeito, a verdade é que a deliberação democrática tem por condição um chão comum ético, uma partilha de formas de vida, que a torna pouco eficaz em situações em que tal denominador comum está ausente. E nem sequer é preciso ir ao exemplo extremo do militante do Hamas. Basta pensar nos contextos do poder local no nosso país ou na Assembleia da República, que serão discutidos de seguida, para vermos que assim é. Refiro-me aquilo que Jürg Steiner e os seus colegas designam por “positional politics”, ou seja, situações em que os intervenientes não fazem qualquer esforço em alcançar um acordo, ficando como que agarrados à sua posição de partida, incapazes de mudar de opinião e aprender com os seus adversários políticos. (*Deliberative Politics in Action*, p. 52). Ou seja, o que está aqui em questão é em que medida é que o ideal que subjaz à concepção de democracia deliberativa – a noção de argumentação racional como instrumento de tomada de decisão política – é, de facto, partilhado pelos agentes políticos. O que fazer quando as partes não partilham deste ideal ético? Esta é certamente a mais séria limitação do modelo de democracia deliberativa.

Uma outra limitação diz respeito à sua adequação aos prazos associados aos processos de tomada de decisão nas sociedades democráticas contemporâneas. Como todos sabemos, a deliberação como método democrático de “formação da vontade” é tão enriquecedora quanto é exigente, demorada e complexa. A logística por detrás do ECC Portugal – mais de uma dezena de pessoas a trabalhar durante várias semanas, incluindo deslocações a outros países e o apoio institucional de várias organizações, para que 30

cidadãos pudessem deliberar sobre assuntos de interesse comum durante umas tantas horas – fala por si. Quando muitas das decisões políticas têm de ser tomadas em prazos muito curtos, por vezes de dias ou horas, a democracia deliberativa conhece um outro limite e o princípio da representação emerge como a melhor solução para conciliar legitimidade democrática e eficácia política. Não se veja aqui uma defesa de um qualquer decisionismo da minha parte: trata-se somente de identificar um limite à aplicabilidade do método deliberativo. Existem, pois, condições que devem ser observadas se pretendermos seguir uma concepção deliberativa de democracia.

Em todo o caso, e apesar destas condições, o facto é que a democracia deliberativa têm-se constituído como uma das alternativas mais populares à concepção liberal de democracia. Esta popularidade – de que esta conferência é reflexo – acentuou-se sobretudo nos últimos dez anos, sobretudo se pensarmos que as primeiras referências teóricas surgem no início dos anos 90 pela mão de autores como John Dryzek, tendo sido logo apropriadas por figuras como Rawls e Habermas, o que lhes garantiu pelo menos uma década de sucesso. O que estes e muitos outros autores procuraram fazer foi dar expressão teórica a um sentimento generalizado, que se vinha acentuando desde a década de 70, de que a democracia representativa estava em crise. Se esta via no mecanismo do voto a principal e exclusiva forma de participação democrática, os proponentes da democracia deliberativa optam por complementar a participação eleitoral com modos mais activos de participação cívica, como a discussão pública de assuntos de interesse geral. Autores como James Fishkin, aliás, chegam mesmo a propor que em certas condições a deliberação substitua o direito de voto – algo que, em meu entender, não faz sentido porquanto se reduziria o leque de possibilidades de expressão democrática, precisamente a preocupação que esteve na origem deste renascimento da deliberação democrática.

Digo renascimento porque se trata realmente de uma concepção política velha de séculos, quer no Ocidente com o caso da tradição aristotélica, quer noutras civilizações, como Amartya Sen recentemente demonstrou para o caso da Índia. Algo semelhante, aliás, se passou com uma outra tradição política crítica do paradigma liberal racionalista. Refiro-me ao republicanismo cívico, cujo renascimento data das décadas de 50 e 60, através do trabalho de historiadores das ideias como Hans Baron, Quentin Skinner, e John Pocock. A expressão teórica deste republicanismo cívico renascido (a

que Skinner chama de neo-republicanismo) surge bem mais tarde, com o trabalho pioneiro de Pettit, já no final dos anos 90. Perante isto, a questão que se coloca é a de se saber em que medida é que estes esforços de reactualização de antigas tradições intelectuais se mantêm ainda actuais para dar conta dos desafios dos nossos dias.

Se dúvidas houvessem quanto ao caso do paradigma republicano, Will Kymlicka com o seu famoso *survey article* sobre o neo-republicanismo encarregou-se de dissipá-las: após cerca de 4 décadas de reflexão teórica e pesquisa empírica em várias disciplinas, este paradigma dá hoje em dia mostras de estar a esgotar-se enquanto fonte de inovação conceptual. Seria injusto não reconhecer os enormes benefícios proporcionados pela redescoberta do universo discursivo cívico-republicano para quem pretende compreender a realidade para além das grelhas analíticas propostas pelo paradigma liberal. Mas, dito isto, não é menos verdade que hoje em dia, para além das ideias de participação cívica e de liberdade enquanto não-dominação, a verdade é que o neo-republicanismo pouco mais tem para nos oferecer. E como poucos de nós estamos dispostos a abrir mão dos direitos individuais que o liberalismo nos garante, a crítica republicana mantém-se apenas enquanto – não uma alternativa global e completa ao liberalismo, mas um discurso crítico deste. A imagem de uma onda ajuda-nos a perceber exactamente o que está aqui em questão. O início da onda neo-republicana ocorreu nos anos 50, ganha corpo ao longo das 3 décadas seguintes, e começa a dar sinais de se estar a desfazer desde há uns anos a esta parte.

A situação da democracia deliberativa não é muito diferente. Desde que Joseph Bessette cunhou o termo em 1980 e a década de 90 em que várias figuras centrais da teoria política desenvolveram as suas próprias propostas neste domínio, a onda deliberativa ganhou uma enorme expressão. À medida que esta onda se ia enchendo, acompanhando ou reflectindo a preocupação generalizada com as tendências de declínio da participação política formal, uma geração de cientistas políticos dedicou-se a explorar respostas a estas tendências. Uns procuraram explicar as causas deste fenómeno, outros especializaram-se em explorar alternativas às formas de participação política em crise. É isto que une a investigação sobre os novos movimentos sociais dos anos 70 e 80 e a dedicada às sessões deliberativas dos anos 90 e do início deste século: uma e outra vêm na participação política informal a resposta à crise da democracia representativa tradicional. É precisamente neste sentido que devemos compreender a iniciativa da

Comissão Europeia com que comecei esta comunicação – é sob a influência de uma torrente de estudos sobre o défice democrático na UE e das propostas deliberativas, que a Comissão, ao abrigo do chamado Plano D (sintomaticamente designado por *Democracia, Diálogo e Debate*), decidiu avançar com esta iniciativa. É como se o campo de expectativas da classe dirigente europeia se tenha alargado com a onda deliberativa, passando agora a incorporar este tipo de instrumento de consulta às populações enquanto uma solução viável e possível.

Gostava de terminar justamente com um convite à reflexão por parte de todos os participantes nesta conferência – será que a onda deliberativa ainda tem muito para nos dar, ou será que, tal como o republicanismo cívico, a democracia deliberativa já começa a dar sinais de esgotamento? Não desejando responder a esta questão, quero ainda assim chamar a vossa atenção para um esclarecimento que urge fazer. Não será o princípio de representação uma condição da democracia? Não será a representação política, ela própria, um convite à participação e à crítica política?

A meu ver, é um mito pensar-se que o verdadeiro momento democrático consiste na co-presença física dos cidadãos, e trata-se de um mito particularmente falacioso porquanto impede que se reflecta normativamente sobre o princípio de representação política. O primeiro passo que sugiro é, pois, o de abandonarmos a conceptualização de representação como uma relação de identidade. Entre representados e representantes existe uma inescapável diferença, a diferença que separa o eu e o outro. É esta diferença que permite uma população se conceber a si mesma enquanto uma comunidade política. Como? A motivação fundamental para que uma população se organize politicamente e discuta assuntos de interesse comum é a delegação da decisão política nas mãos de outros cidadãos, os quais manter-se-ão *accountable* através de procedimentos públicos. Pensemos no caso português. Foi no momento de decidirem quem os iria representar na Assembleia Constituinte de 75-6 que, pela primeira vez após o salazarismo, os portugueses se congregaram numa comunidade política democrática: a democracia portuguesa nasce no preciso momento em que é necessário escolher quem nos iria representar. É nessa altura que surge a necessidade e a oportunidade de os portugueses se organizarem politicamente e discutirem assuntos de interesse comum.

Em segundo lugar, a representação é um convite ao debate político. É por haver uma irreduzível diferença entre eleitos e eleitores que os eleitores podem discutir o que aqueles fazem. Nós só podemos discutir política em liberdade se existir uma diferença entre nós e os nossos representantes: nós só podemos criticar as opções dos nossos representantes se eles forem diferentes de nós. É por esta razão que, como aponteí há pouco, conceber representação como identidade é uma falácia. A deliberação sobre assuntos de interesse comum *precede*, como Dewey muito bem enfatizou, os momentos de escolha dos nossos representantes, não os substitui. O que é a discussão política senão o escrutínio crítico das opções dos nossos representantes? Deste ponto de vista, a representação é uma condição da democracia: só existe democracia se alguns puderem discutir e criticar as decisões dos outros – sem o espaço criado pela representação, a democracia não pode respirar. Para haver democracia, tem de existir representação. Se não houver representação, não há democracia (Plotke, 1999).

Finalmente, e para concluir, o oposto de representação não é participação. O contrário de representação é exclusão. A abstenção é que é o contrário de participação. Isto porque eu sou representado politicamente quando o meu legítimo representante procura defender o meus objectivos políticos, sob condição de esses objectivos serem passíveis de discussão pública durante o seu mandato e de os procurar defender através de métodos que quer eu, quer ele consideremos aceitáveis. Deste ponto de vista, representação é democracia. Em vez de opormos participação a representação, deveríamos antes tentar melhorar as condições de representação política de modo a torná-la mais inclusiva, mais eficiente, mais justa. E se preenchermos os períodos entre os momentos de escolha dos nossos representantes com debates sobre a coisa pública, então o ideal de democracia como forma de vida ficará ainda mais próximo.

Para concluir: das várias condições para o exercício efectivo do modelo demodeliberativo, das quais salientei a partilha da valorização do ideal ético da resolução de conflitos por intermédio do debate racional, a representação será talvez a mais importante e simultaneamente a mais menosprezada. Se existe condição para a deliberação em democracia, essa condição é, por mais paradoxal que possa parecer à primeira vista, a representação política democrática. A *representação*, longe de ser um obstáculo ou um adversário da *deliberação*, é na verdade a sua condição *sine qua non*.