

## Artikel

# Democratie in Porto Alegre: het organiseren van de participatie

Stefan Rummens

In het Braziliaanse Porto Alegre wordt sinds ruim tien jaar geëxperimenteerd met een nieuwe vorm van participatieve democratie. De bevolking is er heel nauw betrokken bij het opstellen van de stadsbegroting en het jaarlijkse investeringsplan. In dit artikel bekijken we deze *participatieve begroting* van naderbij vanuit het model van deliberatieve democratie.

In het eerste theoretische deel gaan we kort in op dit model van deliberatieve democratie en de rol die daarin wordt toegekend aan de democratische participatie van de burgers. Die participatie is enerzijds, om allerlei redenen, noodzakelijk, maar moet anderzijds, omwille van de complexiteit en het pluralistisch karakter van de moderne samenleving, op een verstandige manier geïnstitutionaliseerd en georganiseerd worden.

In het tweede deel bekijken we hoe de participatieve begroting in Porto Alegre precies werkt. Vervolgens bekijken we met een kritische blik de mogelijkheden van dit participatieve project, om om te gaan met de complexiteit en het pluralisme van een moderne samenleving. De conclusie zal zijn, dat die mogelijkheden niet onbeperkt zijn en dat het succes van de participatieve begroting niet losgezien kan worden van de lokale socio-economische situatie. We moeten dan ook met de nodige omzichtigheid te werk gaan als we uit dit experiment lessen willen trekken voor de manier waarop wij hier in Europa onze democratische participatie organiseren.

## 1 De institutionalisering van de deliberatie

In dit eerste deel bekijken we de functie van de democratische participatie volgens het model van deliberatieve democratie. Na een korte inleiding (1.1) gaan we na hoe dit model het ideaal van een inclusieve en pluralistische samenleving vooropstelt (1.2). We bekijken het belang van de democratische participatie van de burgers (1.3) en de manier waarop de deliberatie omwille van de complexiteit (1.4) en het pluralistisch karakter (1.5) van de samenleving geïnstitutionaliseerd moet worden in een *tweesporenmodel*.

### 1.1 Deliberatieve democratie

Volgens het model van de deliberatieve democratie moeten in een democratie de beslissingen over de manier waarop het samenleven georganiseerd wordt, het resultaat zijn van publieke deliberaties tussen alle vrije en gelijke burgers.

The notion of a deliberative democracy is rooted in the intuitive ideal of a democratic association in which the justification of the terms and conditions of association proceeds through public argument and reasoning among equal citizens. (Cohen 1997:72)

Het model vooronderstelt de mogelijkheid van een *politiek-morele redelijkheid*. Publieke deliberaties zijn immers uitwisselingen van argumenten op basis waarvan burgers een redelijke overeenstemming kunnen

bereiken. Hiermee wordt uitdrukkelijk afstand genomen van andere modellen die de democratische besluitvorming uitsluitend karakteriseren, als een machtsstrijd tussen individuen of belangengroepen die hun eigen particuliere voorkeuren trachten door te duwen.

Dit betekent niet, dat het deliberatieve model naïef zou zijn en zou ontkennen dat democratische besluitvormingsprocessen in de werkelijkheid vaak wel degelijk in grote mate een soort machtsstrijd zijn. Dit betekent wel, dat het deliberatieve model een *normatief model* is, dat schetst hoe een ideaal besluitvormingsproces er zou moeten uitzien. Dit ideale model kan daarmee als kritische maatstaf gebruikt worden, op basis waarvan werkelijke processen geëvalueerd en bekritiseerd kunnen worden.

De theorie van de deliberatieve democratie is niet toevallig een kind van de kritische theorie van de Frankfurter Schule en meer in het bijzonder een politiek-filosofische uitwerking van de theorie van het communicatieve handelen van Jürgen Habermas (1981). In deze theorie ontwikkelt hij een concept van communicatieve rationaliteit waarbij morele of politieke normen tot stand moeten komen doorheen rationale discoursen of deliberaties tussen alle betrokkenen. De rationaliteit van die deliberaties wordt, enerzijds, bepaald door de mate waarin de gelijkheid van alle deelnemers erin gerealiseerd wordt en, anderzijds, door het inclusieve en machtsvrije karakter ervan. Dit betekent dat alle betrokkenen ook daadwerkelijk aan het gesprek moeten kunnen participeren en dat het gesprek niet verstoord mag worden door interne of externe machtsverhoudingen, zodat uiteindelijk enkel de macht van het beste argument doorslaggevend is.<sup>1</sup>

In aansluiting bij Habermas, is er in de loop van de jaren tachtig en negentig in de Amerikaanse politieke filosofie een uitgebreide literatuur over deliberatieve democratie tot stand gekomen. Ook Habermas zelf heeft in *Faktizität und Geltung* (1992) expliciet een eigen rechtsfilosofie en democratietheorie ontwikkeld. Op dit moment is het model van de deliberatieve democratie zonder meer een van de dominante paradigma's binnen de democratietheorie.<sup>2</sup>

## 1.2 De concrete ander in het morele wij-perspectief

In de literatuur worden de posities van John Rawls en van Ronald Dworkin soms ook op enigszins ongelukkige wijze omschreven als deliberatieve modellen van de democratische rechtstaat.<sup>3</sup> Die omschrijving danken ze aan het feit dat ook zij een notie van (politiek-morele) publieke redelijkheid hanteren, waardoor ook voor hen de rechtstaat georganiseerd moet worden volgens principes die op de redelijke instemming van iedereen moeten kunnen rekenen. Het bepalen van wat in het algemeen belang van de samenleving is, veronderstelt volgens hen echter in de eerste plaats een neutraal en onpartijdig moreel perspectief op de zaak. Je moet op zoek gaan naar de belangen die algemeen gedeeld worden door alle burgers, als redelijke subjecten. Je mag daarbij dus géén rekening houden met de particuliere omstandigheden of de particuliere noden van die burgers.<sup>4</sup>

Volgens Seyla Benhabib ligt aan deze positie een te eng mensbeeld ten grondslag.<sup>5</sup> Rawls ontdekt het politieke subject immers van zijn particuliere eigenschappen en reduceert het tot de morele en redelijke vermogens (het vermogen tot rechtvaardigheid en het vermogen tot het leiden van een goed leven) die gemeenschappelijk zijn aan alle politieke subjecten. Vervolgens definieert hij het algemene belang als het belang van deze *veralgemeende ander* (*generalized other*), zoals Benhabib dit noemt. Deze reductie van het subject miskent echter de particulariteit van elk subject als *concrete andere*. De ander is immers steeds meer dan een louter moreel en redelijk subject. Hij of zij is ook een uniek subject, gesitueerd in zijn eigen sociaal-culturele context, met zijn eigen levensgeschiedenis, eigen identiteit, eigen vermogens en verlangens.<sup>6</sup> Op die manier vormt elk *particulier gesitueerd subject* een uniek en onvervangbaar perspectief op de wereld.

Het deliberatieve model van democratie heeft de uitdrukkelijke bedoeling recht te doen aan die particulariteit. Voor Habermas is het morele perspectief een *wij-perspectief*. De deliberatie is een interactief proces waarbij de burgers, als concrete anderen, zich engageren in een proces van *rolovername*, waarbij ze

zich proberen in te leven in het perspectief van de ander en zo zijn of haar noden proberen te begrijpen. De deliberatie is een proces van transformatie waarbij het wederzijds begrip vergroot wordt en gezamenlijk gezocht wordt naar beslissingen die voor iedereen aanvaardbaar zijn en recht doen aan ieders specifieke situatie en behoeften.<sup>7</sup>

Het deliberatieve model vertolkt hiermee een zeer ambitieuze visie op democratie. We staan zeer ver af van het naïeve beeld van een democratie als de wil van de meerderheid. We zijn zelfs niet tevreden met een zoektocht naar het algemene belang van 'de burger'. Democratie is een proces waarbij we het samenleven van mensen willen organiseren op een manier, waarbij mensen in hun eigen particuliere eigenheid ten volle gerespecteerd worden. Het doel is een pluralistische en inclusieve samenleving op basis van wederzijdse erkenning en respect.

Der reziprok gleichmäßige Respekt für jeden, den der differenzempfindliche Universalismus verlangt, ist von der Art einer *nicht-nivellierenden* und *nicht beschlagnahmenden* Einbeziehung des Anderen *in seiner Andersheit*. (Habermas 1996:58)

### 1.3 Het belang van de democratische participatie

Het doel van de deliberatie is de constructie van een moreel wij-perspectief dat recht doet aan de ander als concrete ander. Om dit te bereiken volstaat het niet dat de deliberatie gebeurt tussen experts of volksvertegenwoordigers onderling. Het is noodzakelijk dat burgers daadwerkelijk participeren aan de deliberatieve besluitvorming. De argumenten voor het belang van deze democratische participatie zijn drieërlei en verwijzen naar wat ik de controlerende, de epistemische en de motivationele functie van de democratische participatie zou willen noemen.<sup>8</sup>

De *controlerende functie* van de participatie heeft te maken met de mogelijkheid van de burgers om doorheen hun betrokkenheid bij het beleid te controleren of de overheid en de overheidsverantwoordelijken wel degelijk het belang van de burgers behartigen. Zonder participatie bestaat immers het risico dat bewindvoerders op een paternalistische manier aan de bevolking een beleid opdringen, waarvan zij onterecht menen dat het de belangen van de burgers behartigt, of erger, bestaat de mogelijkheid dat zij, in functie van hun eigenbelang, misbruik maken van hun machtspositie. Philip Pettit maakt van de mogelijkheid die burgers moeten krijgen om de beslissingen van de overheid te betwisten wanneer zij vinden dat hun legitieme belangen niet gehonoreerd worden, het centrale kenmerk van zijn model van democratie. Hij geeft daarbij echter een nogal passieve invulling aan de rol van de burger, die enkel verondersteld wordt te protesteren wanneer hem onrecht aangedaan wordt. Hij miskent daarmee de bijkomende functies van een meer actieve en deliberatieve participatie.<sup>9</sup>

De *epistemische functie* van de deliberatie bestaat er in, dat we zonder een feitelijke interactie nooit zouden kunnen weten hoe we recht kunnen doen aan de belangen van de burgers in een samenleving. We kunnen deze functie opsplitsen in twee verschillende elementen. Een eerste epistemisch element, is de *heuristische functie* van de deliberatie, waarbij we te weten komen welke de particuliere noden van iedereen zijn. De particulariteit van het perspectief van de concrete ander impliceert dat deze 'unvertretbar' (onvervangbaar) wordt en dat alleen hij of zij zelf in staat is om vanuit zijn of haar unieke perspectief zijn of haar (morele) noden te formuleren. Het perspectief op de wereld van de alleenstaande moeder, van de jonge, allochtone werkloze of van de hoogopgeleide, autochtone holebi is telkens zo anders, dat de filosoof of politicus niet zelf, in de plaats van de betrokkenen, kan uitmaken welk beleid al dan niet recht doet aan hun particuliere behoeften in hun particuliere levenssituatie. Een tweede epistemisch element, is de *transformatorische functie* van de deliberatie. Het volstaat immers niet, dat alle verschillende stemmen in de samenleving gehoord worden. Het is ook nodig te kijken, welke belangen rechtmatig zijn en hoe we deze rechtmatige belangen

met elkaar kunnen verzoenen. Hiertoe is het noodzakelijk dat mensen, in een proces van publieke deliberatie, mekaars standpunten leren kennen, en daardoor de particulariteit van hun eigen standpunt leren inzien. Door een proces van 'rolovername' (het zich inleven in de situatie van de ander) en argumentatie, kan een individu zijn eigen perspectief leren plaatsen binnen de veelheid aan mogelijke perspectieven.<sup>10</sup> Een eerlijke deelnemer, die bereid is op basis van goede argumenten zijn meningen te herzien, zal in zo'n proces zijn eigen preferenties en verlangens transformeren tot een 'verlicht' of 'welbegrepen' eigenbelang. Enkel op die manier, kan wederzijds begrip ontstaan en zal het mogelijk zijn om tot eensgezindheid te komen over welke beslissingen het meeste recht doen aan al de mogelijke noden in de samenleving.

De *motivationale functie* van de deliberatie bestaat er in, dat enkel een democratische participatie kan garanderen, dat de burger op een bepaalde manier gemotiveerd wordt om de genomen beslissingen te respecteren en na te leven. Deze motivationele rol is in zekere zin een neveneffect van de controlerende en epistemische functie van de deliberatie. Als burgers de kans krijgen aan het besluitvormingsproces te participeren en als dit proces op een correcte manier verloopt, kunnen ze haast niet anders dan de *legitimiteit* van het resultaat erkennen. Ze hebben immers de kans gekregen om, in uitoefening van hun publieke autonomie, hun stem te laten horen. Zelfs als ze uiteindelijk in het ongelijk gesteld worden, betekent dit dat ze blijkbaar onvoldoende sterke argumenten hadden om de anderen te overtuigen, en niet dat ze niet de kans hebben gekregen deze te formuleren. Het proces van de 'rolovername' kan burgers bovendien leren, dat sommige van hun eigen verlangens egocentrisch waren en ten koste zouden gaan van de rechtmatige eisen van anderen. Als zij hun eigen verlangens *transformeren* en in lijn brengen met wat verenigbaar is met de verlangens van die anderen, kan hierdoor de kantiaanse spanning tussen *Pflicht* en *Neiging* sterk getemperd worden. Als mensen hun particuliere eigenbelang kunnen omzetten in een welbegrepen eigenbelang dat verenigbaar is met dat van anderen en uiteindelijk verenigbaar met de democratisch tot stand gekomen wet, dan zal het plichtsgevoel, op basis waarvan burgers de wet naleven, minder in conflict komen met de typisch menselijk neiging, steeds het eigenbelang na te streven.

#### 1.4 De institutionalisering van de deliberatie: het tweesporenmodel

Als we overtuigd zijn van het belang van de democratische participatie van alle burgers bij de politieke deliberatie, zouden we hieruit overhaast heimwee kunnen krijgen naar het oude Atheense model van democratie, waarbij alle burgers op de markt samenkwamen om in onderling overleg de politieke beslissingen te nemen. Dit model van de 'algemene vergadering' is in een moderne context echter om twee redenen, die we in deze en volgende paragraaf verder uitwerken, onbruikbaar.<sup>11</sup>

Een eerste reden ligt voor de hand. Omwille van de *grootschaligheid* en de *complexiteit* van onze moderne samenleving, enerzijds, en de beperkte tijd, kennis en motivatie die burgers ter beschikking hebben om in het politieke besluitvormingsproces te investeren, anderzijds, is het model van de 'algemene vergadering' onhaalbaar. De complexiteit van de moderne samenleving vereist, volgens Habermas, dan ook een rechtstatelijke institutionalisering van de deliberatie.<sup>12</sup>

Habermas verdedigt daarbij zijn zogenaamde *tweesporenmodel* of *sluizenmodel*.<sup>13</sup> Hierbij bestaat de kern van het politieke systeem uit de klassieke democratische instellingen: het parlement, de regering en het administratieve systeem, het gerecht. Deze instellingen zorgen voor respectievelijk het tot stand brengen, het uitvoeren en het interpreteren en afdwingen van bindende politieke normen. Dit klassieke politieke systeem is tot op zekere hoogte autonoom, in die zin, dat het gespecialiseerd is in het nemen en uitvoeren van politieke beslissingen, zonder dat de brede bevolking daarbij betrokken hoeft te worden. Dit systeem beschikt over voldoende mankracht, middelen en organisatie om de burgers te ontlasten van de tijdrovende, complexe en inspannende deliberaties die nodig zijn om een moderne samenleving te besturen.

Om te garanderen dat de beslissingen die in deze semi-autonome politieke kern genomen worden toch legitiem blijven, moet dit systeem noodzakelijkerwijze teruggekoppeld worden naar een publieke ruimte, waarin alle burgers op een of andere manier kunnen deelnemen aan een feitelijke publieke deliberatie. Deze publieke sfeer vormt een soort periferie rondom de kern van het politieke systeem en kan waar nodig druk uitoefenen op dit systeem (voornamelijk op het parlement), om de besluitvormingsprocessen te beïnvloeden en te sturen. Een goede institutionalisering van de deliberatie bestaat dus uit een semi-autonome effectieve politieke kern die doorheen allerlei 'sluizen' doordringbaar blijft voor de communicatieve druk die ontstaat binnen de publieke ruimte.

Ook de vorm van het publieke debat zelf wordt mee bepaald door de complexiteit en de grootschaligheid van de samenleving.<sup>14</sup> Ook hier dringt een taakverdeling en specialisatie zich onvermijdelijk op. De publieke ruimte neemt de vorm aan van een gefragmenteerd en veelvormig netwerk van associaties met elk hun eigen expertise, invalshoek en doelstellingen. Het grotendeels anoniem geworden publieke debat vormt een overlappend en complex geheel van allerlei vormen van communicatie in allerlei organisaties, op allerlei plaatsen, doorheen allerlei media.

It is through the interlocking web of multiple forms of associations, networks, and organisations, that an anonymous "public conversation" results. [...] The fiction of a general deliberative assembly in which the united people expressed their will belongs to the early history of democratic theory. Today our guiding model has to be that of a medium of loosely associated, multiple foci of opinion-formation and disseminations that affect each other in free and spontaneous processes of communication. (Benhabib 2000:171)

### 1.5 De procedurele volkssoevereiniteit

Naast het argument van de complexiteit van de samenleving, is er nog een tweede, meer principiële reden om het model van de deliberatie als 'algemene vergadering' te verwerpen. Zoals gezegd, zijn we uitdrukkelijk op zoek naar een model dat geschikt is voor een *pluralistische en inclusieve samenleving*. De rechtstatelijke institutionalisering van de deliberatie in een tweesporenmodel is een veel betere garantie voor het pluralistisch karakter van de samenleving dan het Atheense model van directe democratie.<sup>15</sup>

Het model van de 'algemene vergadering' behoort tot een politiek-filosofische traditie waarin een democratie geconceptualiseerd wordt als een politieke gemeenschap waarin *het volk* zichzelf bestuurt. Impliciet wordt hierbij echter verondersteld dat het volk een min of meer homogene groep vormt, een soort grootschalig subject, dat zijn eigen wil heeft die als de wil van het volk tot uiting komt in het publieke debat. Democratie wordt op die manier op een gevaarlijke manier gereduceerd tot een soort populisme, waarbij individuen het slachtoffer kunnen worden van die onderdrukkende en homogeniserende wil van het volk. Het is tegen deze *volonté générale* of *tiranerie van de meerderheid* dat het liberalisme zich sterk zal afzetten. Het liberalisme benadrukt de *rule-of-law* waarbij de grondwet de fundamentele rechten en de integriteit van een individu beschermt, desnoods tegen de grillige wil van een toevallige meerderheid in.

Voor Habermas behoren beide politiek-filosofische tradities, die van de populistische soevereiniteit van het volk en die van de liberale *rule-of-law*, tot een achterhaalde subjectsfilosofie.<sup>16</sup> Het liberalisme stelt de private autonomie van het individuele subject als drager van onaantastbare, natuurlijke rechten centraal. Het populisme daarentegen benadrukt de publieke autonomie van de burger en ziet het volk als een groot subject en drager van de uiteindelijke soevereiniteit. Habermas wil aan de valse dichotomie tussen beide modellen ontsnappen door uit te gaan van een filosofie van de intersubjectiviteit. Hierbij wordt de staat gezien als een vrije associatie van burgers die elkaar erkennen als vrije en gelijke medeburgers. Deze wederzijdse erkenning omvat de gelijksoortige erkenning van de private én van de publieke

autonomie van de ander. Dit betekent dat de ander erkend wordt als een onaantastbaar individu, wiens integriteit met behulp van individuele rechten gewaarborgd moet worden. Tegelijkertijd wordt erkend dat de ander, als drager van publieke autonomie, mee betrokken moet worden in de democratische besluitvorming waarbij de politieke gemeenschap zichzelf bestuurt. Beide vormen van autonomie zijn gelijkwaardig, omdat ze elkaar eigenlijk veronderstellen. Burgers moeten immers, doorheen de uitoefening van hun publieke autonomie in een democratisch proces, zelf beslissen op welke manier ze elkaars private autonomie willen respecteren. Anderzijds, behoort het tot de vooronderstellingen van elke vorm van deliberatie, dat de deelnemers elkaars integriteit reeds respecteren. Op deze manier overstijgt het model van de deliberatieve democratie de valse tegenstelling tussen liberalisme en democratie.

Dit intersubjectieve model neemt op twee manieren afstand van het model van de 'algemene vergadering'. Ten eerste, wordt de *rechtstatelijke institutionalisering* van de deliberatie benadrukt. De integriteit van de ander als concrete ander moet beschermd worden, ongeacht zijn of haar wereldbeeld, waardepatroon of levensproject (mits deze bescherming verzoenbaar is met een gelijke bescherming voor alle anderen). De bescherming van deze integriteit is tegelijkertijd voorwaarde en doel van de deliberatie en wordt het beste gegarandeerd doorheen het medium van (grond-)wettelijke rechten en vrijheden.

Ten tweede, impliceert dit intersubjectieve model van de democratie een *proceduralisering van de volkssoevereiniteit* in de vorm van een tweesporenmodel.<sup>17</sup> Het bereiken van overeenstemming die recht doet aan de ander als concrete ander, is een ambitieuze doelstelling die enkel benaderd kan worden doorheen een politieke deliberatie, als langdurig, veelvormig en anoniem proces. Het onderscheid tussen de 'twee sporen' (het klassieke politieke systeem als kern en de publieke ruimte als periferie) en het anonieme en complexe karakter van de publieke ruimte helpen garanderen, dat de soevereine wil van het volk geen homogeniserende en onderdrukkende invulling kan krijgen.<sup>18</sup> De veelvormigheid van de deliberatie moet verhinderen dat sommige luidruchtige, goed georganiseerde of machtige groepen het gesprek gaan domineren en onrechtmatig namens 'het volk' beginnen te spreken. Om de inclusiviteit en het pluralistisch karakter van de deliberatie te garanderen, moet het 'volk' als subject verdwijnen in *anonieme* processen van communicatie en deliberatie en moet haar soevereiniteit een intersubjectief en procedureel karakter krijgen.<sup>19</sup>

Samenvattend kunnen we stellen dat het model van deliberatieve democratie streeft naar een pluralistische en inclusieve samenleving die recht doet aan eenieder als concrete ander. Om dit te kunnen garanderen, is de democratische participatie van de burgers aan de deliberatieve besluitvorming onmisbaar. De complexiteit en het pluralisme van de moderne samenleving vereisen echter een rechtstatelijke institutionalisering van die deliberatie in de vorm van een tweesporenmodel. De democratische participatie van de burgers gebeurt dan ook in eerste instantie in de publieke sfeer als veelvormig en anoniem netwerk van communicatie.

## 2 Porto Alegre: grenzen aan de participatie?

In het tweede deel van dit artikel, wil ik de theoretische bevindingen uit het eerste deel over het belang en de beperkingen van de democratische participatie confronteren met een gekend praktijkvoorbeeld, met name de participatieve begroting in Porto Alegre. Na een korte schets van de werking van dit democratische project (2.1) en de resultaten ervan (2.2), gaan we na in welke mate dit project kan omgaan met de complexiteit (2.3) en het pluralisme (2.4) van een moderne samenleving. We trekken een voorzichtig besluit in (2.5).

Twee voorafgaandelijke opmerkingen zijn hier echter op hun plaats. Ten eerste, schrijf ik dit artikel als filosoof, niet als empirische wetenschapper. Ik moet mij in mijn analyse baseren op het empirische veldwerk dat door anderen is verricht (de Sousa Santos 1998, Abers 1998, Ameel 1999, Baiocchi 2001).

Mijn eigen bedenkingen zijn dan ook filosofisch van aard en hoogstens een aanzet tot verder empirisch onderzoek.<sup>20</sup>

Ten tweede, is het niet mijn bedoeling de lokale merites van het experiment in Porto Alegre te bespreken. Mijn hoofdbedoeling bestaat er in, om op tastende wijze op zoek te gaan naar de inherente beperkingen van het model. Boaventura de Sousa Santos waarschuwt er voor, dat het experiment in Porto Alegre veelal twee extreme reacties oproept: een overtrokken pessimisme ten aanzien van de mogelijkheden van dit soort participatie, waarbij alle mogelijke redenen tot mislukking benadrukt worden, en een overtrokken optimisme, waarbij het experiment tot een universeel model wordt dat zonder meer ook in totaal andere historische en sociale contexten kan en moet worden toegepast. Als ik mij hieronder concentreer op de grenzen aan de bruikbaarheid van de ervaringen in Porto Alegre, is dat dus niet uit pessimisme ten aanzien van de mogelijkheden van het model ter plekke, maar is dat, omdat ik wil waarschuwen tegen het tweede soort ongenueanceerd optimisme.

## 2.1 De participatieve begroting<sup>21</sup>

De Braziliaanse stad Porto Alegre telt zo'n 1,3 miljoen inwoners en is de hoofdstad van de zuidelijke deelstaat Rio Grande do Sul. Het is een belangrijke economische pool met vooral een grote dienstensector. Net zoals in vele andere Braziliaanse steden, heeft Porto Alegre een snelle verstedelijking meegemaakt en haar bevolking tussen 1960 en 1980 zien verdubbelen. Ook al is Porto Alegre een van de welvarendste steden van Brazilië, toch wordt de stad gekenmerkt door een grote sociale ongelijkheid en grote problemen op het vlak van huisvesting en werkgelegenheid. Een lange Braziliaanse traditie van autoritair en bureaucratisch bestuur heeft ook hier geleid tot een lokaal wanbeleid verziekt door cliëntelisme.

Na de invoering van de nieuwe Grondwet in 1988, waarbij de macht van de lokale besturen werd versterkt, veroverde de arbeiderspartij, de *Partido dos Trabalhadores* (PT), bij de gemeentelijke verkiezingen van 1989 de controle over de uitvoerende macht, de *Prefeitura*, en leverde ze de burgemeester. Ze begon onmiddellijk met de invoering van de *participatieve begroting* (PB), een democratische vernieuwing waarbij het volk directe inspraak kreeg bij het opstellen van de begroting. Dit betekende meteen een uitholling van de macht van het lokale wetgevende orgaan, de *Câmara de Vereadores* (waarin de PT overigens geen meerderheid had). Het is immers deze *Câmara* die de begroting, die door de burgemeester wordt voorgesteld, moet goedkeuren, maar die nu voor een min of meer voldongen feit wordt geplaatst, aangezien ze het zich niet kan veroorloven het participatief tot stand gekomen voorstel af te keuren.

De PB is dus een initiatief van de uitvoerende macht en wordt ook door deze georganiseerd, begeleid en technisch ondersteund. Dit betekent dat de PB eigenlijk een samenwerkingsproces is tussen de executieve en de lokale bevolking, waarbij drie soorten organisaties een rol spelen. Ten eerste zijn er de autonome, lokale wijkorganisaties. Het feit, dat Porto Alegre reeds lang een sterk uitgebouwde en georganiseerde burgerlijke samenleving kende, zorgde ervoor dat het proces van democratische participatie kon aansluiten bij reeds bestaande structuren en gewoontes. Ten tweede, zijn er de organisaties van de stadsadministratie die het proces van de PB organiseren en ondersteunen. Belangrijk is hier, bijvoorbeeld, de GAPLAN, de *Gabinete de Planejamento*, die de verzuchtingen van de bevolking moet vertalen in technisch en economisch haalbare voorstellen. Ten derde, zijn er de organen die bestaan uit verkozenen uit de bevolking en die in zekere zin bemiddelen tussen stad en bevolking. De twee belangrijkste zijn hier de Fora van de Afgevaardigden en de Raad van de PB, de *Conselho do Orçamento Participativo* (COP).

De PB is een langdurig proces dat georganiseerd wordt op basis van 16 regionale en 5 thematische algemene vergaderingen. De regionale vergaderingen zijn toegankelijk voor alle inwoners van een bepaald stadsdeel. De thematische vergaderingen gaan over thema's die de hele stad aanbelangen, zoals transport,

cultuur, gezondheidszorg, fiscaliteit en stedelijke ontwikkeling en zijn dan ook voor iedere geïnteresseerde stadsbewoner toegankelijk. Een eerste ronde of 'rodada' van algemene vergaderingen, gaat door in maart en april. Hier wordt enerzijds door het stadsbestuur verantwoording afgelegd over het investeringsplan van het afgelopen jaar. Anderzijds, worden hier door de bevolking de afgevaardigden gekozen (een per twintig aanwezigen) die het proces van de PB én de uitvoering van het uiteindelijke investeringsplan namens de vergadering verder zullen opvolgen. Na deze eerste vergadering gaan de afgevaardigden de straat op en organiseren, in de verschillende wijken en bij verschillende organisaties, tussentijdse vergaderingen om te polsen naar de verwachtingen en de prioriteiten van de bevolking. In juni en juli worden, in een tweede 'rodada' van algemene vergaderingen, op basis hiervan door de regio of de thematische vergadering de eigen prioriteiten voor de komende begroting bepaald. Concreet betekent dit dat de vergadering vijf thema's mag kiezen uit een reeks van twaalf, waaronder riolering, huisvesting, bestrating, gezondheid, ... die volgens haar prioritaire aandacht moeten krijgen. Daarnaast kiest de algemene vergadering ook twee Raadgevers, *conselheiros*, met een mandaat van één jaar, die haar zullen vertegenwoordigen in de COP. Deze COP functioneert dus op stedelijk niveau en verenigt raadgevers uit alle regio's en alle thematische vergaderingen. Zij vergadert wekelijks onder begeleiding van de executieve en moet de verschillende regionale en thematische prioriteiten trachten te verzoenen en te vertalen naar een uitgewerkt voorstel van begroting dat tegen 30 september aan de legislatieve wordt voorgelegd. In de maanden nadien volgt de COP de begrotingsdiscussie in de legislatieve van dichtbij én vertaalt zij de begroting in een concreet en gedetailleerd investeringsplan voor de verschillende regio's en thema's. Dit investeringsplan wordt op de eerste rodada, samen met een verantwoording over de implementatie van het vorige plan, voorgelegd en op die manier is de cirkel rond.

## **2.2 De resultaten van de participatie**

Als we kijken welke resultaten de PB in Porto Alegre heeft opgeleverd, zien we dat de participatie wel degelijk de functies vervult die we in de vorige paragraaf opgesomd hebben. De PB heeft geleid tot een veel grotere *controle* op het functioneren van de overheid en het grote probleem van het cliëntelisme, de corruptie en het wanbeleid, is sterk verminderd.<sup>22</sup> Ook het *heuristische* karakter van de PB is duidelijk, aangezien het een proces is dat erop gericht is, op zoek te gaan naar de prioritaire noden van de bevolking. Een resultaat hiervan is, dat er, sinds de invoering van de PB, een grote herverdeling op gang is gekomen, waarbij achtergestelde en armere wijken nu ook eindelijk voorzien zijn van basisvoorzieningen als water en riolering.<sup>23</sup> Tot slot, lijkt het systeem ook een grote *legitimiteit* te kennen en het vertrouwen van de burgers in de overheid te hebben versterkt. Dit blijkt onder andere uit de voortdurende electorale opgang van de PT.<sup>24</sup> Rebecca Abers (1998:526-529) vermeldt ook uitdrukkelijk dat de PB leidt tot een grotere solidariteit, waarbij mensen hun eigen belangen hebben leren *transformeren* en plaatsen in een bredere maatschappelijke context, doordat ze meer inzicht kregen in de noden van anderen.

Voor een verdere bespreking van deze ontegensprekelijke positieve resultaten van de PB verwijs ik naar de reeds geciteerde literatuur. In de rest van dit artikel zal ik, zoals aangekondigd, vooral stilstaan bij de grenzen aan de mogelijkheden van dit model.

## **2.3 Omgaan met complexiteit**

In het eerste deel van dit artikel hebben we besproken, hoe de complexiteit en het pluralisme van de moderne samenleving aanleiding geeft tot een democratisch tweesporenmodel. In deze paragraaf bekijken we kort, in welke mate ook het model van de PB in staat is om een antwoord te bieden op de complexiteit van de samenleving; in de volgende paragraaf doen we hetzelfde voor het pluralisme.

We stellen vast, dat de PB een langdurig en intensief proces van participatie vormt, dat resulteert in relatief eenvoudige beslissingen. In de beginfase, werden de regionale algemene vergaderingen enkel verondersteld een lijstje van vier prioriteiten aan te geven (te kiezen uit een lijst van acht mogelijke voorzieningen, zoals riolering, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg,...). Op basis hiervan en op basis van een aantal objectieve criteria (zoals bevolkingsaantal en de aanwezigheid in de regio van de betreffende voorzieningen) werd door de COP vervolgens geld toegewezen aan de regio's.<sup>25</sup> De PB kreeg daardoor de kritiek, dat ze een vorm van 'bonen- en rijstpolitiek' zou zijn, die enkel dient om te voorzien in de basisbehoeften van de armste lagen van de bevolking en waarbij de noden van onder andere de middenklasse volledig miskend worden. Bovendien werd gezegd, dat de regionale organisatie van de PB ervoor zorgde, dat er geen visie bestond op de ontwikkeling van de stad in haar geheel. De PB heeft dan ook, in de loop van de jaren negentig, een aantal veranderingen ondergaan om hieraan tegemoet te komen. Vanaf 1994 werden de thematische algemene vergaderingen ingevoerd die de hele stad bestrijken en bovendien meer ruimte bieden voor middenklassenthema's. Vanaf 1997 werd ook het lijstje van mogelijke prioriteiten uitgebreid van acht naar twaalf, door er cultuur, sport, vrije tijd en economische ontwikkeling aan toe te voegen. Volgens de Sousa Santos hebben al deze aanpassingen ertoe geleid, dat de PB nu gekenmerkt wordt door een grote 'operationele en functionele complexiteit' die een verfijnde (her-)verdeling van de beschikbare middelen toelaat.<sup>26</sup>

Mij lijkt die verfijning echter – zelfs na deze aanpassingen – nog zeer beperkt. Elke regio kan immers maar een zeer onscherp signaal naar de COP sturen, met name de keuze van een handvol prioriteiten. Bovendien is het systeem niet goed in staat om de verdeling van de toegekende middelen *binnen* de regio goed te organiseren. In de praktijk blijkt die verdeling immers meestal te gebeuren op basis van aantallen: wijken die het meeste mensen afvaardigen naar de vergaderingen, krijgen de meeste middelen toebedeeld.

Het grote probleem met een verdere verfijning van de besluitvorming bestaat er in, dat de tijd, de kennis en de motivatie van mensen om te participeren in de besluitvorming, hoe dan ook gelimiteerd is. Een verdere verfijning impliceert dan ook een keuze: je kan langer en meer vergaderen, maar dan riskeer je dat steeds meer mensen afhaken en dat de participatie haar representativiteit verliest, of je kan daadwerkelijk een taakverdeling tussen mensen instellen, maar dan verlies je de directheid van de democratische participatie.<sup>27</sup>

In de praktijk van Porto Alegre merken we dat de PB hoe dan ook reeds een hybride systeem is, dat elementen van directe participatie combineert met elementen van taakverdeling en representatie. Het systeem van afgevaardigden en van raadgevers (die zetelen in de centrale COP) zijn duidelijk voorbeelden van dat laatste. Bovendien stellen we vast dat pogingen om de besluitvorming te verfijnen, schipperen tussen het vergroten van de vergaderdruk, enerzijds, en een verdere taakverdeling, anderzijds, maar dat we, omwille van de beperkte bereidheid tot vergaderen, toch moeten concluderen dat de druk tot verdere specialisatie en taakverdeling binnen de PB redelijk groot is.

Reeds de invoering van de thematische vergaderingen, is hier een voorbeeld van. Het is een verhoging van de vergaderdruk die in de praktijk neerkomt op een taakverdeling. Niet iedereen zal aan alle thematische vergaderingen kunnen of willen participeren, en daardoor beslissingen over thema's die hem of haar ongetwijfeld ook aanbelangen, aan anderen, vaak met meer gespecialiseerde kennis of interesses, moeten overlaten.

Om aan het probleem van de interne verdeling van de middelen in de regio's een oplossing te bieden, is er geprobeerd om de regio's op te delen in microregio's en het besluitvormingsproces van de PB daar op kleinere schaal te herhalen. Dit werkt echter maar, in min of meerdere mate, in vier van de zestien regio's. Of dit te maken heeft met de bijkomende verhoging van de vergaderdruk, is niet helemaal duidelijk, maar lijkt waarschijnlijk.<sup>28</sup>

Ook de discussies over het mandaat van de raadgevers zijn illustratief. Het mandaat van die raadgevers is op dit moment onderhevig aan een strikt rotatiesysteem en beperkt tot één mandaat van één jaar. Omdat het goed uitoefenen van die zware functie echter een zekere gespecialiseerde kennis vereist die

enige tijd vraagt om te verwerven, wordt regelmatig gesuggereerd, dat het beter zou zijn om raadgevers een groter of zelfs onbeperkt aantal mandaten toe te staan. In een stemming op de COP in 1997 is dit voorstel besproken en uiteindelijk verworpen met zeventien stemmen tegen elf. De vrees voor het ontstaan van geprofessionaliseerde politici heeft dus voorlopig nog de bovenhand gehaald.<sup>29</sup>

Ook over het aanwezigheidsquorum om geldig te kunnen stemmen in de COP, wordt vaak hevig gediscussieerd. Omwille van de grote vergaderdruk en de lange vergaderingen kunnen vele raadgevers – allemaal vrijwilligers – niet altijd aanwezig zijn of moeten ze de vergadering vroegtijdig verlaten om de laatste bus te halen. Daarom is beslist dat het volstaat dat de helft van alle regio's en van alle thematische vergaderingen vertegenwoordigd moeten zijn, om geldig te kunnen beslissen. Dit betekent dat een kwart van de raadgevers volstaat, om geldig te kunnen stemmen. De vergaderdruk gaat hier ten koste van de representativiteit.<sup>30</sup>

Al deze voorbeelden illustreren volgens mij, dat de PB op dit moment op de grenzen van haar mogelijkheden lijkt te functioneren. Elke poging tot verdere verfijning leidt, óf tot een te grote vergaderdruk, óf tot de noodzaak om taken te verdelen en verdere specialisering toe te staan.

## 2.4 Ruimte voor pluralisme

De PB is een project van de PT en was daardoor in de beginfase heel uitdrukkelijk een project door en voor de arbeidersklasse. Onder andere het invoeren van de thematische vergaderingen heeft ervoor gezorgd, dat ook de interesses van de middenklasse meer aan bod kwamen en heeft bovendien de participatie van die middenklassers aan de PB sterk vergroot. De Sousa Santos is dan ook optimistisch over de aantrekkingskracht van het model over de verschillende klassen heen. Ook de participatie van vrouwen (in de laagste besluitvormingsniveaus ongeveer de helft, in de hogere tot één derde) en laaggeschoolden (meer dan 60% van de deelnemers volgde enkel lager onderwijs) blijkt zeer bevredigend te zijn. Ook over het feit dat alles samen ruim 8% van de bevolking op een of andere manier participeert aan de PB, zijn de meeste auteurs tevreden.

Ondanks al deze cijfers, zijn er volgens mij toch enkele redenen tot bezorgdheid over de *inclusiviteit* van het besluitvormingsproces. Deze redenen hebben te maken met feit dat de PB door haar opbouw nog te weinig lijkt op een proces waarin een moreel wij-perspectief tot stand komt dat rekening tracht te houden met ieders belangen. De PB lijkt nog te veel op een zoektocht naar de gezamenlijke 'wil van het volk', zonder voldoende garanties voor de behartiging van de belangen van iedereen. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren.

Ten eerste, wijst de Sousa Santos er op, dat de regio's of subregio's die onvoldoende participeren in het proces, ook over het hoofd gezien worden bij de verdeling van de middelen. Het zijn enkel die groepen of regio's die actief opkomen voor hun rechten, die deze rechten ook krijgen.<sup>31</sup> Waar participatie een mogelijkheid zou moeten zijn, wordt participatie op die manier een absolute noodzaak om aan bod te komen bij de verdeling van elementaire voorzieningen, zoals riolering, huisvesting of onderwijs. Die groepen, welke minder gemotiveerd zijn of minder in staat zijn om te participeren, dreigen daardoor achtergesteld te worden. In een goed georganiseerde rechtsstaat moeten echter de rechten van eenieder gehonoreerd worden, zonder dat mensen deze voortdurend zelf moeten afdwingen.

Ten tweede, zorgt de regionale opbouw van de PB voor een aantal beperkingen. Zolang het gaat om basisvoorzieningen, blijken regio's nog redelijk eensgezind prioriteiten naar voor te kunnen schuiven. Naarmate die voorzieningen beter uitgebouwd zijn en andere onderwerpen, zoals cultuur, op de politieke agenda verschijnen, voelen vele mensen in de regio zich niet langer vertegenwoordigd door hun raadgevers.<sup>32</sup> Dit wordt ook moeilijk, aangezien de raadgevers oorspronkelijk geconcipieerd werden als vertegenwoordigers met een gebonden mandaat, die de 'wil van de regio' moesten vertolken. Zodra onderwerpen aan bod komen waarbij het pluralisme in de samenleving relevant wordt, bestaat die ene wil

uiteraard niet meer zomaar. Waar dat probleem in een meer representatieve democratie wordt opgelost, doordat politici zich organiseren in politieke partijen met elk hun eigen ideologisch profiel, is dat in deze context niet mogelijk.

Dat de PB gezien wordt als de constructie van de 'wil van het volk', blijkt ook uit de gespannen verhouding tussen de PB en de verkozen legislatieve raad, de *Câmara*.<sup>33</sup> Zoals gezegd, is eigenlijk de *Câmara* verantwoordelijk voor de goedkeuring van de begroting, maar wordt ze door de PB voor een voldongen feit geplaatst, omdat ze het zich niet kan permitteren de 'wil van het volk' niet te respecteren.<sup>34</sup> De participatieve democratie is op die manier niet meer complementair aan de representatieve, maar staat er in open conflict mee en dreigt haar te verdringen. In de context van Porto Alegre, moet dit begrepen worden vanuit het feit dat de *Câmara* voor velen gelijk staat aan de vroegere politiek van cliëntelisme. De angst voor een vernieuwd cliëntelisme is ook de reden, waarom de meesten niet bereid zijn het proces van de PB zelf, dat tot nu toe geen enkele wettelijke basis kent, te institutionaliseren door haar werking wettelijk te verankeren. Die angst is begrijpelijk, maar miskent het belang van een transparante institutionalisering van de bevoegdheden. De legitimiteit van de huidige situatie, waarbij in een proces waarin 8% van de bevolking participeert (en dat gestuurd wordt door de PT) de begroting wordt opgesteld, ten koste van de bevoegdheden van een kamer die gekozen wordt op basis van een systeem van algemene stemplicht (en waarin de PT nog steeds geen meerderheid haalt), is immers niet helemaal onproblematisch.

In een goed georganiseerde democratie is een verkozen wetgevend orgaan een belangrijk instrument om de inclusiviteit van de besluitvorming te garanderen. Het is immers een manier om mensen, die enkel indirect doorheen verkiezingen willen of kunnen participeren, een stem te geven en is bovendien een belangrijk element in de organisatie van het ideologische debat. Mee met Habermas, blijf ik in deze context dan ook pleiten voor een tweesporenmodel, waarbij een verkozen wetgevend orgaan de eindbevoegdheid houdt in het besluitvormingsproces, maar waarbij het onder druk staat en gevoed wordt door een levendige en veelvormige publieke sfeer. Een inclusieve besluitvorming vereist een ingewikkeld, gelaagd en veelvormig proces waarbij participatie en representatie elkaar aanvullen en versterken.

## **2.5 Besluit**

Uit het voorgaande heeft hopelijk mogen blijken dat, ondanks de grote successen en onmiskenbare realisaties van de participatieve begroting (PB) in Porto Alegre, het proces van participatieve democratie toch een aantal beperkingen kent. Meer bepaald, zullen we moeten stellen dat er grenzen zijn aan de mate, waarin het systeem omkan met complexiteit en de mate, waarin het een werkelijke inclusiviteit kan garanderen.

Dit impliceert dat we, op basis van dit experiment, slechts zeer voorzichtige conclusies mogen trekken omtrent de haalbaarheid van gelijkaardige experimenten in andere sociale en economische omstandigheden. Naarmate een samenleving verder moderniseert en naarmate de politieke problemen niet meer gaan over elementaire basisvoorzieningen, nemen de diversiteit van de behoeften en verwachtingen, enerzijds, en de complexiteit van de sociale en economische omstandigheden, anderzijds, sterk toe. Ook de motivatie van de burgers om te participeren, die afhangt van allerlei factoren waaronder sociale en economische, is een sterk beperkende factor.

We hebben in het eerste deel gewezen op het grote belang van een democratische participatie van de burgers aan de deliberatieve besluitvorming. We hebben er echter ook op gewezen, dat de complexiteit en het pluralisme van onze westerse samenleving een veelvormige institutionalisering van die deliberatie noodzakelijk maken. Waar in Porto Alegre de directe participatie in de PB zijn grote verdiensten heeft, zou ik in onze westerse context, samen met Habermas, uitdrukkelijk willen vasthouden aan een tweesporenmodel, waarbij de democratische participatie gebeurt binnen de publieke ruimte die gescheiden

blijft van het meer klassieke politieke systeem dat eindverantwoordelijkheid draagt. Dit neemt niet weg dat, binnen het kader van dit tweesparenmodel, veel ruimte blijft voor democratische innovatie en een sterke verhoging van de daadwerkelijke deliberatieve participatie.

## Bio

Stefan Rummens (1975) is aspirant bij het FWO-Vlaanderen. Hij studeerde natuurkunde en filosofie. In het verleden verrichtte hij onderzoek in de epistemologie en de filosofie van de wetenschappen. Op dit moment werkt hij aan een proefschrift in de politieke filosofie over het belang van publieke deliberatie in een democratie.

## Literatuurlijst

- Abers, Rebecca (1998), 'From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil', *Politics & Society*, 26 (4), 511-537.
- Ameel, Dirk (1999), Verslag bezoek ACV-CSC Brussel (i.s.m. Mensenbroeders) aan Porto Alegre, Orçamento Participativo. November 1999, contactadres: DAMEEL@etuc.org
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory', *Politics & Society* 29 (1), 43-72.
- Benhabib, Seyla (1992), *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics.*, Cambridge (UK), Polity Press.
- Benhabib, Seyla (2000), 'The Embattled Public Sphere – Hannah Arendt, Jürgen Habermas, and Beyond' in E. Ullman-Margalit (ed.), *Reasoning Practically*, Oxford, Oxford UP, 164-181.
- Bohman, James and William Rehg (eds.) (1997), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- Chambers, Simone (1996), *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, Cornell University Press.
- Cohen, Joshua (1997), 'Deliberation and Democratic Legitimacy', in J. Bohman and W. Rehg (eds.), 67-91.
- de Sousa Santos, Boaventura (1998), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy', *Politics & Society* 26 (4), 461-510.
- Dworkin, Ronald (1996), 'Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise' in *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1-38.
- Elster, Jon (1986 [1997]), 'The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory' in J. Bohman and W. Rehg (eds.), 3-33.
- Elster, Jon (ed.) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Fearon, James D. (1998), 'Deliberation as Discussion' in Jon Elster (ed.), 44-68.
- Fung, Archon en Erik Olin Wright (2001), 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance', *Politics & Society* 29 (1), 5-41.
- Gutmann, Amy and D. Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Vols., Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1983), 'Diskursethik – Notizen zu einem Begründungsprogramm' in id., *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 53-125.
- Habermas, Jürgen (1991), *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.

- Habermas, Jürgen (1995), 'Reconciliation through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism', *The Journal of Philosophy* 92 (3), 109-131.
- Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Lefort, Claude (1981), 'Permanence du théologico-politique?' in id. (1986), *Essais sur le Politique*, Paris, Editions du Seuil, 251-300.
- Pettit, Philip (1997 [1999]), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, paperback edition 1999, Oxford, Oxford University Press
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, revised edition, Oxford, Oxford University Press.
- Rawls, John (1993 [1996]), *Political Liberalism*, with a new introduction and the 'Reply to Habermas', New York, Columbia University Press.
- Rummens, Stefan (2002), 'Betwisting en deliberatie. Een kritiek op de republikeinse betwistingsdemocratie', in X. Vanmechelen (red.), *Afbankelijkeid zonder dominantie. Over de sociale en politieke filosofie van Philip Pettit*, Leuven, Acco, 145-167.
- Young, Iris M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Young, Iris M. (1996), 'Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy' in S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 120-135.
- Young, Iris M. (1997), 'Difference as a Resource for Democratic Communication' in J. Bohman and W. Rehg (eds.), 388-406.

---

<sup>1</sup> Zie Habermas 1981(I):47-50, 1983:97-100.

<sup>2</sup> Zie onder meer Benhabib 1992, Chambers 1996, Bohman en Rehg (eds.) 1997, Cohen 1997, Elster (ed.) 1998.

<sup>3</sup> Rawls 1971,1996, Dworkin 1996

<sup>4</sup> Bij Rawls wordt de miskening van die particulariteit heel treffend verbeeld door de 'sluier van onwetendheid' waarachter burgers in het gedachte-experiment van de 'originele positie' de basisprincipes van de samenleving bepalen. (Rawls 1971:102-168; 1996:47-88,289-371) Zie Habermas 1995 voor een kritiek op de miskening van die particulariteit.

<sup>5</sup> Benhabib 1992:148-177

<sup>6</sup> Benhabib 1992:10;158-159. Ook Iris Young formuleert een gelijkaardige kritiek op Rawls en zal net als Benhabib pleiten voor meer aandacht voor de particulariteit van elk subject (Young 1990:96-121, 1996, 1997).

<sup>7</sup> Habermas 1983, 1991:152-159, 1996:75-76; Benhabib 1992:7-11, 164-170; Young 1997:398-404

<sup>8</sup> Zie onder andere Habermas 1983:78; Chambers 1996:163-168; Gutmann and Thompson 1996:39-51; Young 1996, 1997; Cohen 1997:76-77; Fearon 1998. Zie ook Rummens 2002:161-164.

<sup>9</sup> Zie Pettit 1997 en Rummens 2002 voor een kritische analyse.

<sup>10</sup> Habermas 1983; Young 1996, 1997; Cohen 1997; Elster 1997.

<sup>11</sup> Zie Benhabib 2000.

<sup>12</sup> Habermas 1992:146-151

<sup>13</sup> id. 1992:426-435. Zie ook de bijdrage van Ronald Tinnevelt in dit nummer voor een meer uitgebreide bespreking van het tweesporenmodel.

<sup>14</sup> Habermas 1992:399-467

<sup>15</sup> Benhabib 2000:166-169

<sup>16</sup> Habermas 1992:109-165,324-333,358-366,600-631; 1996:277-305

<sup>17</sup> Habermas 1992:364-365,614-616; 1996:289-292. Ook Ronald Tinnevelt gaat in zijn bijdrage in dit nummer dieper in op de notie van volkssoevereiniteit bij Habermas.

<sup>18</sup> Claude Lefort (1981) benadrukt dat de plaats van de soeverein in een democratie een 'lege plek' moet blijven.

<sup>19</sup> Habermas 1992:364

<sup>20</sup> Een meer politiek-filosofische benadering die uitdrukkelijk een theoretisch kader wil bieden voor verder empirisch onderzoek vinden we bij Fung en Wright 2001.

<sup>21</sup> Voor deze beschrijving van de werking van de participatieve democratie in Porto Alegre, baseerde ik me op de Sousa Santos 1998 en Ameal 1999.

<sup>22</sup> Abers 1998, Ameal 1999

<sup>23</sup> de Sousa Santos 1998:482-485, Ameal 1999

<sup>24</sup> de Sousa Santos 1998:464,502

<sup>25</sup> id. 1998 :474-475

<sup>26</sup> id. 1998:472,479-485

<sup>27</sup> Dat de vergaderdruk een rol speelt bij de participatie blijkt uit het feit dat mensen die over veel tijd beschikken, zoals gepensioneerden en werklozen, oververtegenwoordigd zijn op de vergaderingen. (Ameal 1999)

<sup>28</sup> id. 1998:484

<sup>29</sup> id. 1998:489-490

<sup>30</sup> id. 1998:490-491

<sup>31</sup> id. 1998:494

<sup>32</sup> id. 1998:488

<sup>33</sup> id. 1998:501-505

<sup>34</sup> Baiocchi 2001:62