

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Estrasburgo, 3 de março de 2020

DH-BIO/INF(2018)11 FINAL

COMISSÃO DE BIOÉTICA (DH-BIO)

Guia para o Debate Público sobre Direitos Humanos e Biomedicina

Adotado pela Comissão de Bioética (DH-BIO)

Departamento de Bioética – Direção-Geral dos Direitos Humanos
do Conselho da Europa

na sua 16ª reunião (19 a 21 de novembro de 2019)

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	4
II.	A NECESSIDADE DE DEBATE PÚBLICO	6
	A necessidade de debate público sobre saúde e biomedicina	6
	Porque é o debate público especialmente importante neste momento	7
	Aspetos que merecem atenção especial	8
	A velocidade dos desenvolvimentos	8
	Oportunidades de prospeção de dados	9
	Novas condições de acesso aos cuidados de saúde	9
	Ambiguidade da regulamentação	9
	Incerteza quanto aos riscos das inovações	10
	Impacto nas normas sociais e na questão da equidade	10
III.	A PREPARAÇÃO DO DEBATE PÚBLICO	11
	Razões para lançar o debate público	11
	Razões de ordem ética	11
	Tomar decisões mais bem informadas	12
	A busca de legitimidade	12
	Quais são os objetivos?	13
	Informar o público	13
	Identificar questões de interesse	15
	Recolher evidências sobre as opiniões públicas	15
	Aumentar a participação	16
	Quem deve ser envolvido?	17
	Partes interessadas	17
	Grupos representativos	18
	Incluir vozes diversas	19
	Quando é o momento apropriado para lançar um debate público?	20
	Debate público inicial "a montante"	20
	Debate público associado à formulação de políticas	21
IV.	DEBATE PÚBLICO EFICAZ	22
	Eficácia através da conceção	22
	Afetação de recursos	23
	Participação significativa e co-conceção	25
	Acessibilidade e inclusão	26
	Mecanismos de supervisão	27
	Eficácia através da conduta	28
	Equidade	28
	Privacidade	28
	Transparência de interesses	29
	Franqueza	30
V.	O DEBATE PÚBLICO QUE CONTA	31
	Comprometimento	31
	Prestação de contas	31

Avaliação	32
Debate público continuado	33
Integração do debate público na bioética	34
VI. CONCLUSÕES	36
ANEXO	37
Bielorrússia - os direitos e responsabilidades dos médicos e pacientes em sistemas modernos de saúde (questões jurídicas e éticas) (2018)	38
Chipre - semana de sensibilização (2018)	41
Dinamarca - debate público na dinamarca sobre o futuro do sistema de saúde (2008)	43
Finlândia - iniciativa de cidadãos junto do parlamento (2012)	46
França - debate público sobre a lei da bioética (2018)	48
Alemanha - discurso público sobre edição do genoma (2019)	51
Irlanda - debate público sobre o aborto e revogação da oitava emenda à constituição (2016)	54
Polónia - semana constitucional para informar e dialogar com os cidadãos (2018)	56
Portugal - debate público sobre o final da vida (2017)	58
Federação Russa – debate público e o seu impacto na lei sobre o transplante de órgãos e tecidos humanos (2016)	60
Reino Unido - envolvimento do público em neurociência, dependência e drogas (2007)	63
TERMOS USADOS NESTE GUIA	65
RECURSOS SELECIONADOS	67

I. INTRODUÇÃO

1. Os desenvolvimentos no domínio da biomedicina prometem benefícios significativos para os indivíduos, para a sociedade e para as gerações futuras. Contudo, a prossecução destes benefícios envolve, muitas vezes, desafios éticos e sociais consideráveis, podendo basear-se em decisões tomadas num contexto de incerteza científica e valores conflitantes, mas que podem ter implicações de longo alcance. Muitos desenvolvimentos biomédicos têm o potencial de produzir mudanças profundas ao nível social e económico. Podem pôr em questão e potencialmente reconfigurar as normas pelas quais a vida é habitualmente vivida. Por essa razão, as orientações adotadas em resultado dos desenvolvimentos biomédicos e a forma como os potenciais riscos e benefícios são distribuídos são do maior interesse público.
2. A Comissão de Bioética do Conselho da Europa (DH-BIO) elaborou este guia para ajudar os Estados membros a promover o debate público neste domínio. Pretende-se dar orientação àqueles que têm a responsabilidade de iniciar ou contribuir para o debate público e àqueles que lhe dão resposta através de políticas públicas nos Estados membros, incluindo decisores, responsáveis governamentais e autoridades públicas, conselhos nacionais de ética, instituições educacionais e académicas e outras organizações relevantes.
3. Além de promover uma cultura de debate público, o guia explica por que razão o debate público é importante na governação da biomedicina e ajuda a identificar abordagens adequadas e eficazes de acordo com cada tema e circunstâncias específicas. Fá-lo, sobretudo, pelo incentivo a uma reflexão mais profunda sobre os motivos, objetivos, participantes e formas de debate público, dando também algumas sugestões e exemplos. Não pretende ser um manual para o debate público, mas sim um conjunto de orientações sobre como abordar o debate público de uma forma que possa beneficiar todos os envolvidos e, em última instância, o público em geral.
4. Neste guia, o conceito abrangente de 'debate público' é usado para descrever interações discursivas na esfera pública através da qual indivíduos e grupos podem identificar, explorar e resolver os seus diferentes interesses em assuntos que potencialmente afetam a todos. 'Debate' é entendido aqui como um processo aberto; não implica qualquer expectativa de um resultado com o qual todos concordem.
5. Existem diferentes ferramentas e abordagens, muitas das quais desenvolvidas à luz da investigação em ciências sociais ou no decurso da formulação prática de políticas concretas. Cada uma delas tem vantagens e limitações, que são discutidas numa cada vez mais vasta literatura académica. Muitas são ilustradas através dos exemplos apresentados neste guia e encontram-se desenvolvidas nos recursos selecionados apresentados no final do documento.
6. A Convenção sobre Direitos Humanos e a Biomedicina do Conselho da Europa ("Convenção de Oviedo") visa promover os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito em relação às ciências biomédicas e à prática da medicina. O artigo 28.º da Convenção estabelece a obrigação de os Estados membros darem ao público a oportunidade de fazer valer as suas opiniões no domínio da biomedicina. Nomeadamente:

"As Partes na presente Convenção zelam para que as questões fundamentais suscitadas pelo desenvolvimento da biologia e da medicina sejam objeto de um debate público adequado, à luz, particularmente, das implicações médicas, sociais, económicas, éticas e jurídicas pertinentes, e que as suas possíveis aplicações sejam objeto de consultas apropriadas."

7. A promoção do debate público à luz do artigo 28.º da Convenção de Oviedo tem como objetivos:

- sensibilizar o público, em particular pelo incentivo à circulação de informações, perspetivas e opiniões,**
- promover a discussão na esfera pública entre diferentes atores, grupos e indivíduos, incluindo aqueles que possam estar em situações vulneráveis ou de desvantagem,**
- consultar o público, incluindo grupos-alvo, tendo, assim, em consideração os seus interesses e entendimentos, com vista a tomar decisões políticas informadas.**

II. A NECESSIDADE DE DEBATE PÚBLICO

8. **Os desenvolvimentos na biomedicina afetam potencialmente todas as pessoas. Os seus efeitos podem ser profundos, envolvendo implicitamente questões de interesse público. O debate público pode ser uma fonte importante de informação e de pontos de vista para estabelecer padrões apropriados e pontos de referência para o desenvolvimento da governação. O debate público pode alargar de forma útil as bases para a avaliação de novos desenvolvimentos neste domínio, cujas consequências são incertas.**
9. As normas e os princípios comuns que emergem desse envolvimento são também a fonte da moralidade pública. Normas bem fundamentadas estão mais aptas a aumentar a confiança pública na governação. Uma função essencial do debate público é a de apresentar uma base mais robusta para a tomada de decisões, ajudando a identificar preocupações da sociedade que possam justificar uma resposta das políticas públicas.
10. O debate público pode reforçar o papel dos cidadãos na governação das suas sociedades. Podemos dizer que o debate público é um debate que é público, com o público e para o público.
 - ➔ **O debate público é importante para a confiança do público na governação e para a formulação de políticas.**
 - ➔ **O debate público aumenta a legitimidade e o apoio à tomadas de decisões eticamente difíceis.**

A necessidade de debate público sobre saúde e biomedicina

11. **As características dos desenvolvimentos biomédicos e a forma como impactam a vida das pessoas, e o contexto social mais alargado, distinguem-nos bastante de outros tipos de mudanças técnicas ou organizacionais. Estes desenvolvimentos têm implicações particulares em matéria de direitos humanos, uma vez que frequentemente levantam questões de integridade, dignidade, autonomia, privacidade, justiça, equidade e não-discriminação entre seres humanos.**
12. Os desenvolvimentos na biomedicina exigem muitas vezes compromissos estratégicos de longo prazo que suscitam questões de valores coletivos, objetivos e visões de uma 'vida boa', incluindo questões sobre como os benefícios devem ser distribuídos na sociedade. Uma governação guiada unicamente pela ideologia política, ou que considera apenas aspetos técnicos limitados, tais como os potenciais benefícios e danos dos tratamentos, ou que responde apenas às preferências existentes, pode deixar de responder adequadamente a estas questões mais amplas e de mais longo alcance.
13. Dado o efeito potencial na vida dos indivíduos, é importante que o público seja informado sobre os desenvolvimentos biomédicos e que todos possam formular, comunicar e questionar as suas perspetivas. Tal é importante, pois permite ao público participar na definição de políticas e estratégias para a sua sociedade, contribuindo ainda para o desenvolvimento da competência dos indivíduos para tomar decisões informadas sobre a sua própria saúde e bem-estar. É igualmente importante que os legisladores estejam cientes das diferentes opiniões e dos diversos valores presentes na sociedade, de modo a melhor responder a essa realidade.

- O debate público contribui para a introdução responsável de desenvolvimentos e tecnologias biomédicas no setor da saúde.
- As implicações de longo prazo para os indivíduos e para o futuro da sociedade requerem decisões tomadas democraticamente com base em valores partilhados e no respeito pelos direitos humanos.

Porque é o debate público especialmente importante neste momento

14. **A estrutura das relações sociais e a forma como as pessoas partilham informação, formam juízos coletivos e influenciam as decisões públicas registaram mudanças significativas no século XXI, em grande medida devido às novas tecnologias de informação, que levaram a novos modos de interação social.**
15. **Nalguns casos, quadros reguladores que contemplem os riscos, os efeitos e as implicações sociais, ou não existem ou não acompanharam a evolução dos desenvolvimentos técnicos. Muitas tecnologias estão em desenvolvimento contínuo, dando azo a aplicações que podem não ter sido previstas à partida. Difíceis de definir podem, assim, ficar fora dos quadros reguladores existentes.**
16. Os desenvolvimentos na biomedicina, especialmente as novas tecnologias, são frequentemente complexos; ocorrem em circunstâncias social e culturalmente definidas, e incorporam não apenas possibilidades, mas também incertezas e ambiguidades. Muitas vezes, os benefícios são inicialmente mais visíveis do que os riscos e os efeitos colaterais, que nem sempre podem ser previstos. Esses riscos e efeitos colaterais costumam surgir apenas através da experiência prática. Quando as consequências se tornam mais evidentes, pode já ser tarde demais para mudar o curso dos desenvolvimentos.
17. As abordagens responsáveis à inovação biomédica reconhecem o dever de antecipar e de informar o público sobre desenvolvimentos que possam ter um impacto profundo nas suas vidas e nas sociedades em que vivem e de envolver a todos na orientação de decisões para um resultado aceitável - por exemplo, como e em que circunstâncias se deve usar uma nova tecnologia. O debate público pode ajudar a explorar os valores e princípios que fundamentam diferentes respostas aos desenvolvimentos biomédicos para que, ao surgirem implicações imprevistas, os legisladores possam estar mais bem preparados para lhes responder.
18. Apesar dos seus benefícios óbvios, a era do acesso em massa às tecnologias de informação digital tem, infelizmente, contribuído para a divisão da sociedade. Permitiu a propagação de desinformação, levou a uma sociedade dividida e a discussões estereis entre grupos herméticos, cujas posições se reforçam mutuamente, incentivou a intolerância à crítica, e tem sido pretexto para a rejeição dos factos em favor de meras opiniões. A promoção do debate público, onde opiniões contrárias se possam confrontar, com recurso a factos, é uma forma importante de reequilibrar esses desenvolvimentos.
19. É particularmente importante que os interesses não sejam avaliados apenas através de opiniões compiladas em ambientes que oferecem poucas oportunidades de contestação ou de prestação de contas, como as redes sociais. Sem um debate inclusivo, há um risco real de que as vozes dos mais vulneráveis sejam negligenciadas, ao ponto de

serem incapazes de reivindicar a proteção que lhes é devida em sede de direitos humanos.

- **Os desenvolvimentos técnicos podem ocorrer rapidamente na área da biomedicina e podem representar desafios para legisladores e profissionais de saúde.**
- **As novas plataformas de interação social podem criar debates polarizados no seio de comunidades segregadas, em torno de questões que mereceriam uma reflexão mais ampla e inclusiva.**
- **Sem esforços para promover o debate público, as vozes dos grupos marginalizados e vulneráveis podem ser abafadas ou esquecidas.**

Alemanha, 2019: A tecnologia de edição genética CRISPR-Cas9, em rápida evolução, foi considerada uma preocupação bioética altamente relevante para ser debatida publicamente, como forma de sensibilização e com vista a mapear riscos e benefícios. A Alemanha foi um dos países que organizou um debate público alargado sobre esta temática. Veja o exemplo alemão na iniciativa *Genomchirurgie im gesellschaftlichen Diskurs*, em 2019.

Aspetos que merecem atenção especial

20. **Alguns desenvolvimentos em biomedicina têm implicações para os direitos humanos que suscitam preocupações éticas específicas e particularmente desafiantes.**
21. O debate público pode ser particularmente importante em torno de desenvolvimentos biomédicos que têm um impacto profundo na sociedade e nos indivíduos; de desenvolvimentos que podem não ser contemplados pelos quadros reguladores existentes; e desenvolvimentos que podem implicar riscos desconhecidos, ter um efeito imprevisível na sociedade ou afetar de forma desproporcional determinados grupos.

A velocidade dos desenvolvimentos

22. A velocidade dos desenvolvimentos pode levar a que ocorram lacunas na lei. Estas podem resultar das dificuldades que os legisladores enfrentam na avaliação das implicações desses desenvolvimentos e no estabelecimento de disposições normativas que regulem novas aplicações em áreas da tecnologia de evolução rápida, o que pode gerar incerteza para todos os envolvidos.
23. A introdução de novos desenvolvimentos onde não há experiência de longo prazo, nem muitas certezas quanto ao seu resultado ou impacto, requer uma ampla consideração ética, que logre estabelecer uma estratégia a longo prazo com vista a controlar o seu uso dentro de limites socialmente aceitáveis.

- O debate público pode ser um recurso importante na definição de padrões apropriados e para fornecer um quadro de referência para o desenvolvimento da governação.

Oportunidades de prospeção de dados

24. O recurso às tecnologias digitais cria oportunidades para a prospeção de dados (*data mining*). Quando combinada com as novas tecnologias biomédicas, esta situação pode, de várias formas, constituir um desafio à proteção da privacidade e da autonomia individuais. Pode tornar-se difícil para um indivíduo compreender os complexos fluxos de dados que lhe dizem respeito, tomar decisões informadas sobre a forma como toda a informação é utilizada ou difundida e, por conseguinte, exercer a sua autonomia.
25. As inovações biomédicas dependem cada vez mais do acesso a conjuntos de dados vastos e detalhados, geralmente oriundos de várias fontes. A combinação de grandes quantidades de dados de diferentes tipos de fontes pode tornar possível a reidentificação da pessoa em questão.
- O grande volume e variedade de dados e as oportunidades de prospeção de dados através de muitas tecnologias biomédicas obrigam a uma proteção adequada da privacidade da informação, à necessidade de informar os cidadãos e à necessidade de um debate público sobre os riscos e as possibilidades que as tecnologias modernas propiciam neste contexto.

Novas condições de acesso aos cuidados de saúde

26. Embora as inovações biomédicas possam reduzir o risco de doença ou aliviar os seus sintomas, podem também requerer que as pessoas aceitem novas condições no acesso a cuidados de saúde. Por exemplo, no futuro os testes genéticos podem envolver a geração de conjuntos de dados genómicos padronizados ou completos, e o acesso a determinados serviços pode implicar que todos os dados sejam armazenados. O armazenamento dos dados genómicos de uma pessoa implica o armazenamento de conhecimentos que, com o aumento das capacidades científicas, poderá vir a fornecer informações sobre a predisposição para uma determinada doença ou mesmo para certos comportamentos. Restringir ou não permitir a geração de tais dados pode implicar a exclusão de determinados serviços, impedindo o indivíduo de ter acesso ao melhor nível de cuidados disponível.
- As implicações da introdução de novas tecnologias na medicina podem criar novas condições de acesso aos cuidados de saúde. Tal exige um amplo debate público que vise estabelecer requisitos de acesso justos e adequados.

Ambiguidade da regulamentação

27. Os desenvolvimentos biomédicos podem diluir e pôr em causa os limites normativos. Podem ser transpostos rapidamente de um campo de aplicação para outro, abrangido por diferentes regulamentações. Podem também criar ambiguidades na aplicação de medidas reguladoras, designadamente sobre se um determinado uso é médico ou não, ou se uma dada utilização constituiu ou não um reforço terapêutico.

28. Por exemplo, quando certos dispositivos são lançados no mercado para fins não médicos, não serão considerados como dispositivos médicos e, portanto, podem ficar fora do âmbito da regulamentação aplicável. Os testes genéticos disponibilizados diretamente ao consumidor representam o caso de uma tecnologia que produz resultados ambíguos, em que as informações sobre predisposições genéticas com relevância para a saúde são providenciadas fora de um contexto de cuidados de saúde e sem o aconselhamento médico adequado.

→ **Quando as novas tecnologias encontram novas áreas de aplicação, o debate público pode ajudar a aumentar a consciencialização sobre as incertezas levantadas e a encontrar quadros reguladores apropriados.**

Incerteza quanto aos riscos das inovações

29. As inovações biomédicas podem acarretar riscos quer previsíveis quer imprevisíveis. Em algumas, pode mesmo haver áreas substanciais de incerteza nas quais a natureza dos riscos não pode ser identificada com segurança, ou onde não há um entendimento claro sobre como descrevê-los ou avaliá-los. Em tais situações, uma resposta apropriada pode ser alargar a avaliação das tecnologias biomédicas emergentes, nomeadamente tendo em conta diferentes perspetivas, a avaliação de alternativas e a consideração de determinados aspetos, tais como a sua irreversibilidade.

→ **O debate público pode ajudar a identificar diferentes impactos e consequências ainda imprevisíveis e revelar diferenças na forma como são valorizados por diferentes pessoas.**

Impacto nas normas sociais e na questão da equidade

30. A adoção de desenvolvimentos biomédicos pode levar a mudanças profundas nas normas sociais. Tais efeitos podem não ter sido previstos aquando da implementação dessas tecnologias, nomeadamente em contexto de saúde. Estes desenvolvimentos podem ainda ter implicações no acesso aos cuidados de saúde para diferentes grupos.

31. Por exemplo, o estabelecimento do diagnóstico pré-natal como um exame de rotina, em combinação com métodos simplificados de interrupção da gravidez, tem levado à redução significativa do nascimento de pessoas com síndrome de Down nalgumas sociedades. O acesso cada vez maior à tecnologia pode ter um efeito significativo sobre as expectativas das mulheres grávidas e aumentar o risco de marginalização das pessoas afetadas pela síndrome de Down. As iniquidades no acesso à inovação podem também contribuir para agravar as desigualdades sociais e globais subjacentes e ter um efeito insidioso, tanto nos indivíduos como nas sociedades.

→ **Há boas razões para envolver o público no debate sobre desenvolvimentos biomédicos que possam levar a mudanças nas normas sociais e onde há riscos de aumentar as desigualdades e a marginalização de certos grupos.**

→ **O debate público pode ajudar a encontrar mecanismos adequados e aceitáveis para proteger as minorias e garantir a igualdade de acesso aos desenvolvimentos na biomedicina.**

III. A PREPARAÇÃO DO DEBATE PÚBLICO

32. Refletir sobre uma série de questões antes de lançar uma atividade de debate público pode ajudar a identificar a abordagem que melhor atenderá aos interesses de todos os participantes. Compreender quais as abordagens que, provavelmente, serão mais apropriadas e eficazes em cada caso particular é talvez o desafio mais elementar para os legisladores e para quem quer que deseje iniciar um debate público.
33. Esta secção identifica quatro considerações importantes para ajudar quem está a preparar um debate público a refletir sobre as ações e abordagens mais apropriadas às suas circunstâncias. Frequentemente, convirá usar um misto de métodos e realizar mais de um tipo de atividade. A abordagem mais apropriada pode não atender necessariamente aos objetivos de um conjunto de partes interessadas; intervenientes diferentes terão motivos diferentes para participar nos debates e podem esperar resultados distintos.

Razões para lançar o debate público

34. Talvez a primeira pergunta a fazer por quem considera lançar uma atividade de debate público se refira às razões para fazê-lo. Tanto os organizadores como os participantes só têm a beneficiar se as razões subjacentes ao processo estiverem claramente definidas.
35. Inevitavelmente, haverá mais de uma razão para qualquer iniciativa. Refletir sobre a natureza e o equilíbrio de razões pode ajudar a identificar as abordagens apropriadas. As atividades de debate público não devem ser realizadas sem uma cuidadosa reflexão prévia, como se de um mero exercício ou pró-forma se tratasse, uma vez que é improvável que tal sirva os interesses de todas as partes envolvidas, podendo mesmo gerar a desconfiança do público.

Razões de ordem ética

36. Uma razão para lançar uma atividade de debate público pode ser o compromisso de princípio de envolver os potencialmente afetados pelos desenvolvimentos biomédicos na governança desses desenvolvimentos, reconhecendo que todas as vozes têm o direito a ser ouvidas. No caso dos desenvolvimentos na biomedicina, o universo das pessoas potencialmente afetadas abrange toda a sociedade.
37. Um desenvolvimento que tenha relação com os direitos humanos, ou que ponha em causa normas sociais implícitas, será provavelmente aquele em que o debate público não é apenas desejável, mas moral e, nalguns domínios, legalmente exigível.

→ Deve ser dada atenção ao facto de um desenvolvimento ter implicações para os direitos humanos.

Alemanha, 2019: O debate público *Genomchirurgie im gesellschaftlichen Diskurs* (sobre edição genómica) é um bom exemplo de uma série de ações realizadas por razões éticas.

Tomar decisões mais bem informadas

38. Um bom processo de tomada de decisão requer a consideração de amplas questões de visão e de valores para que os especialistas técnicos nem sempre estão bem posicionados para responder. O parecer profissional encontra-se muitas vezes limitado no seu âmbito e as dúvidas sobre as aplicações de novas tecnologias não são necessariamente questões técnicas, antes questões morais e políticas.
39. Tecnicamente, poder-se-á questionar se é seguro, útil ou economicamente vantajoso implementar uma nova tecnologia, mas os organizadores de um debate público poderão ainda querer aprofundar se essa nova tecnologia acarreta algum risco considerado social ou moralmente aceitável, e quem deve ter o poder de decisão nestes casos.
- **É útil questionar os pressupostos técnicos de uma forma aberta e construtiva. O enquadramento das questões a ser abordadas pode revelar ou incorporar valores éticos subjacentes.**
 - **Uma consulta pública pode contribuir para angariar contributos de especialistas ou para identificar considerações que possam não ser do conhecimento geral.**

A busca de legitimidade

40. Outro motivo pelo qual os legisladores podem querer lançar o debate público visa prende-se com a busca da legitimidade para a tomada de decisões sobre a implementação de um desenvolvimento que suscite questões novas ou incomuns e que nunca tenham sido debatidas. Tal pode ocorrer "a jusante", quando uma tecnologia emergiu rapidamente ou quando há pressão para transferir uma nova tecnologia existente para outras configurações nacionais.
41. Nas circunstâncias em que os decisores políticos proponham introduzir um novo e controverso desenvolvimento, o lançamento de iniciativas de debate público pode ajudar a informar o público, a avaliar a aceitabilidade destas mudanças e, quando apropriado, a preparar o caminho para a sua implementação.
- **Deve ser tida em consideração a necessidade de informar o público sobre a introdução proposta de novos desenvolvimentos biomédicos e sobre que nível de consciencialização e aceitação do público daria garantias de que as decisões de implementação desfrutariam de um amplo apoio da sociedade.**

França, 2018: Uma disposição legal exige debate público regular, sempre que se pretenda alterar a legislação sobre bioética e, em qualquer caso, de cinco em cinco anos. A última vez que tal aconteceu foi no debate público alargado "États Generaux", em 2018.

Federação Russa, 2016: A Federação Russa tem uma prática de longa data de discussão de projetos de lei ao nível das autoridades estaduais e através de discussões públicas em várias sedes. As perspetivas do público também são recolhidas através de um portal na Internet. Um

debate sobre as emendas à lei "sobre transplante de órgãos e tecidos humanos" ocorreu em 2016. Essa discussão ainda está a decorrer.

Quais são os objetivos?

42. **Tendo esclarecido as razões para iniciar um debate público, um segundo conjunto de questões diz respeito aos objetivos específicos dessa atividade: quais são os resultados esperados e que benefícios se espera que produzam, e para quem? Novamente, pode haver mais do que um objetivo, e para as diferentes partes envolvidas na atividade podem resultar benefícios diferentes.**

Informar o público

43. O objetivo de envolver o público pode ser o de informar as pessoas sobre novos desenvolvimentos na biomedicina, estimular o debate ou estabelecer as bases para novas consultas ou participações, bem como abrir um diálogo que possa, por sua vez, informar as decisões políticas. Além disso, também pode ter o efeito de incentivar a participação do público de modo geral.
44. O debate público não deve servir apenas para informar o público acerca da biomedicina, mas também para explorar a interação entre os desenvolvimentos biomédicos e os entendimentos e valores sociais. Colocar o debate nesses termos ajuda a corrigir os desequilíbrios do conhecimento e poder que podem ocorrer quando os públicos interagem com especialistas ou autoridades.
45. Na maioria dos estados, os órgãos de comunicação social desempenham um papel importante na consolidação do conhecimento e na disseminação da informação. Também é assim na divulgação dos avanços na investigação biomédica, dos novos tratamentos e tecnologias e as suas aplicações, relacionando este conhecimento com eventos e questões atuais, além de buscar novas informações e conhecimentos especializados.
46. Uma imprensa livre desempenha um papel importante na sociedade (é o chamado 'Quarto Poder'), sendo uma forma de denunciar a manipulação da informação, desafiar as ortodoxias e avaliar novos conhecimentos. Os meios de comunicação públicos chegam a um grande número de pessoas, mas são muitas vezes vistos como algo enviesados na forma como divulgam a informação, procurando, muitas vezes, provocar respostas emocionais. Podem ser responsáveis por exacerbar novos desenvolvimentos ou por distorcer os níveis de incerteza técnica em torno desses mesmos desenvolvimentos. No entanto, o seu papel não deve ser subestimado, na medida em que são um importante canal de informação e essencial ao envolvimento do público.
47. As redes sociais podem complementar e alargar a função dos meios de comunicação social, mas, na medida em que produzem "bolhas de informação" autorreferenciais ou "câmaras de eco", podem facilmente reforçar o preconceito e a desinformação, e até espalhar desinformação. Outra limitação reside no facto de nem todos terem acesso às mesmas informações, pois os grupos de discussão nas redes sociais tendem a ser apenas para membros.

48. Os investigadores da área biomédica podem desempenhar um papel importante na comunicação ao público dos desenvolvimentos na biomedicina. O intercâmbio entre os investigadores e o público contribui para promover a confiança do público na ciência e ajuda os cientistas a levar a cabo a sua investigação, tendo em conta os interesses e os valores da sociedade. No entanto, os especialistas necessitam, muitas vezes, de formação específica sobre como comunicar o seu trabalho a não especialistas. A comunicação com o público (por exemplo, falar com a imprensa) pode ser considerada parte das obrigações dos investigadores, principalmente se o seu trabalho contar com financiamento público, e pode ser uma condição para obter subsídios. Informações precisas e contínuas sobre a investigação podem ser veiculadas, designadamente, através do financiamento e promoção de seminários, do desenvolvimento de sítios de Internet e da produção de material educacional para as escolas.

- **Devem ser consideradas as necessidades de informação do público e os papéis de diferentes atores como fornecedores de informação; nomeadamente, deve ser dada atenção ao papel cada vez mais significativo desempenhado pelas redes sociais na consciencialização e perceção das pessoas relativamente aos desenvolvimentos biomédicos.**
- **O envolvimento conjunto dos investigadores e dos meios de comunicação social pode contribuir para promover uma cultura de confiança na ciência e na tecnologia.**
- **Deve-se considerar como poderão os investigadores e legisladores trabalhar com a comunicação social para incentivar e contribuir para uma apresentação imparcial de informações factuais e para a crítica sóbria de evidências e opiniões de diferentes fontes.**

Bielorrússia, 2018: No debate público sobre "Os direitos e responsabilidades dos médicos e pacientes nos sistemas de saúde modernos (questões jurídicas e éticas 2018-2019)", o principal objetivo era informar os pacientes sobre os seus direitos e lembrar os médicos das suas responsabilidades, incluindo o conhecimento de nova legislação e de boas práticas éticas.

França, 2018: No projeto francês "*États Generaux*", a comunicação social foi reconhecida como um ator essencial; foi organizada uma ação de formação para profissionais dos meios de comunicação antes das atividades de debate público para promover reportagens equilibradas sobre o tópico selecionado e sobre as respetivas implicações éticas.

Chipre, 2018: Durante a *Awareness Week*, em Chipre, que decorreu em lares da terceira idade, foi elaborado um Código de Conduta para Jornalistas e para a Comunicação Social em resultado dos debates

públicos realizados, com vista a fornecer orientações para os jornalistas sobre como reportar aspetos referentes ao cuidado de pessoas idosas.

Alemanha, 2019: No debate sobre *Genomchirurgie im gesellschaftlichen Diskurs*, em 2019, foram organizados dois seminários de formação onde jornalistas e editores reuniram com cientistas das áreas da biologia, medicina, ética e com juristas de modo a poderem compreender a edição genética nas suas múltiplas perspetivas. O objetivo foi o de promover uma cobertura qualificada da comunicação social sobre o assunto.

Identificar questões de interesse

49. Um aspeto importante da participação do público é identificar questões que suscitam preocupação. Poderão ser preocupações antecipadas por especialistas e legisladores, que as procuram explorar com mais profundidade, ou inquietações sentidas pelo público em geral ao considerar as implicações dos desenvolvimentos biomédicos.
50. Um debate inicial sobre esses desenvolvimentos pode ajudar a antecipar tais preocupações antes que estas se adensem e sejam mais difíceis de abordar, permitindo que sejam atendidas de formas mais eficazes em termos de tempo e de custos, por exemplo através de adaptações à conceção das tecnologias e a como são postas em prática.
 - ➔ **Lidar com as fontes de preocupação numa fase inicial pode dar aos legisladores e aos investigadores confiança quanto a uma aceitação mais alargada dos seus objetivos.**
 - ➔ **Identificar questões de preocupação antecipadamente pode melhorar a probabilidade de sucesso na implementação de novos desenvolvimentos.**

Finlândia, 2012: criação de um sítio de Internet institucional onde o público pode registar as suas preocupações, levá-las à atenção dos legisladores e automaticamente ver essas questões debatidas no parlamento, caso mais de 50 000 cidadãos assinem uma petição online.

Recolher evidências sobre as opiniões públicas

51. Um objetivo importante das atividades de debate público é o de obter evidências sobre o alcance e o conteúdo das opiniões públicas, com vista a informar a tomada de decisões.
52. É importante saber até que ponto tais evidências representam conclusões informadas e até que ponto são a expressão de crenças ou valores subjacentes. Pode igualmente ser importante saber o que informa essas opiniões (por exemplo, conhecimento técnico, fé

religiosa...), até que ponto estão enraizadas e de que formas e por que razões se podem alterar com o tempo.

53. Deve ser considerado que tipo de evidência (quantitativa ou qualitativa) será relevante para apreender as opiniões do público, e como será justificado o uso dessa evidência. A pesquisa observacional, como acontece na análise das redes sociais, pode ser economicamente vantajosa, mas possui limitações em termos de veracidade, devido à falta de controlo sobre as informações e às dinâmicas sociais em jogo.

→ **A interação com o público é uma oportunidade para recolher evidências das suas opiniões públicas que poderão confirmar ou contestar as reivindicações sobre o alcance, o conteúdo e (possivelmente) o equilíbrio de pontos de vista acerca de um determinado assunto.**

→ **Certas formas de interação com o público podem ajudar a revelar as bases em que se fundamentam as suas opiniões e explorar os factos e crenças que as informam.**

Aumentar a participação

54. O objetivo do debate público poderá ser o de envolver a sociedade na tomada de decisões, nomeadamente para moldar o desenvolvimento de opções políticas, ou para a envolver na governança sobre as novas tecnologias, através de atividades de monitorização ou análise.

55. A participação do público tem vários benefícios, incluindo uma maior legitimidade das políticas através da representação e da garantia de conformidade com os valores sociais. No entanto, é importante entender o relacionamento entre os membros do público concretamente envolvidos e o público em geral, cujos interesses estão em jogo (ver a próxima secção).

→ **Deve ser dada consideração à criação de oportunidades para a participação pública ou para o envolvimento do público em processos de tomada de decisão (por exemplo, na fase de mapear as possíveis opções políticas) e ao desenvolvimento de capacidades e à promoção de oportunidades para a participação na governação (por exemplo, painéis de pessoas doentes).**

França, 2018: A Consulta Nacional Francesa ("États Généraux") teve como objetivo envolver um público o mais alargado possível na participação em debates sobre temas bioéticos, contribuindo assim para o processo legislativo. Uma ampla cobertura nos meios de comunicação social, um sítio na Internet onde o público podia participar e o uso de fóruns regionais para atividades de debate público constituíram boas oportunidades de participação e ajudaram a desenvolver capacidades que permitiram aprofundar o debate.

Quem deve ser envolvido?

56. É considerado como fazendo parte do 'público' qualquer pessoa que naquela matéria não exerça a título principal funções de autoridade política ou uma profissão relevante. Nesse sentido, quem compõe o público dependerá da questão em apreço e do tipo de interesse ou relação de cada um com essa questão. Uma pessoa pode ter um interesse pessoal e social como parte do público, e possivelmente também um interesse de trabalho ou profissional.
57. Não existe um "público" único, totalmente abrangente, homogêneo e invariável. É importante determinar quem é efetivamente envolvido nos debates públicos, especialmente caso haja quem deseje participar e esteja impossibilitado de o fazer. Na reflexão sobre o debate público, é importante considerar quem deve ser envolvido, quais os interesses que irão representar e se existem barreiras à participação de certos grupos.
58. O termo "público" pode frequentemente implicar homogeneidade, quando na realidade todas as sociedades abrangem diferentes interesses sociais e perspectivas diversas. Nem todas as questões afetam os interesses de todos na mesma medida, mas todos têm direito a uma voz no debate público.
59. Alguns públicos, tais como os participantes em consultas abertas e debates públicos com entrada livre (não dependente de convite), podem ser auto-selecionados. Em muitas atividades de debate por convite, particularmente as que têm o objetivo de dar a conhecer os pontos de vista do público, os participantes podem ser amostras de população cuidadosamente construídas com base em informações demográficas e seguindo metodologias estabelecidas de ciências sociais.
 - Os públicos relevantes irão surgir por referência a cada questão específica; alguns afirmarão os seus interesses, enquanto que outros podem ter de ser procurados, devendo ser envidados os esforços necessários para os envolver.

Partes interessadas

60. Os públicos almejados podem ser constituídos por quem tenha interesse direto na matéria em discussão, muitas vezes referidos como partes interessadas. As opiniões destas partes serão certamente relevantes para o debate público sobre os desenvolvimentos biomédicos, mas muitos outros poderão ser indiretamente afetados. Na medida em que os desenvolvimentos em biomedicina possam criar oportunidades para todos, todos terão interesse nesses desenvolvimentos, sendo, por isso, "partes interessadas".
61. Dever-se-á procurar representar, tanto os interesses das pessoas potencialmente afetadas com baixo impacto, mas possivelmente com alta frequência, como os de quem seja afetado com alto impacto, mas com baixa frequência. Essas pessoas podem estar não estar ainda presentes no espaço e no tempo da implementação inicial de um determinado avanço tecnológico.

- Todos são é potencialmente partes interessadas no que concerne aos desenvolvimentos biomédicos. Dever-se-á procurar identificar ou mapear o leque dos diferentes interesses e efeitos diferenciais em causa.
- Importa evitar privilegiar injustamente as opiniões de algumas partes interessadas em detrimento das de outras, procurando ter em conta, tanto as pessoas afetadas diretamente, como as afetadas indiretamente.
- Pode ser desejável uma sobre-representação de grupos desfavorecidos, no sentido de garantir que as suas vozes sejam ouvidas em espaços públicos.
- É importante não deixar que determinados grupos da sociedade civil ou grupos de interesse de pessoas doentes falem em nome de toda a sociedade civil, ou em nome de todas as pessoas doentes.
- É igualmente importante ter presente que os participantes mais assertivos nos meios de comunicação social poderão não representar os pontos de vista da maioria do público.

Grupos representativos

62. Nos desenvolvimentos que potencialmente dizem respeito aos interesses de todos, de um modo geral não é prático nem necessário envolver toda a população no debate público. Uma amostra da população pode dar uma indicação útil da variedade de pontos de vista presentes na sociedade.
63. Os critérios pelos quais uma amostra é definida e a dimensão da amostra, no entanto, devem ser determinados e, para tanto, dependem de juízos. É importante tentar evitar que esses juízos contenham pressupostos tendenciosos sobre a relevância dos interesses em causa.
- Deverá haver todo o cuidado na escolha dos parâmetros relevantes para a definição de uma amostra representativa da população.
 - Os referendos nacionais podem ser informativos, mas não substituem o debate público; podem até ser contraproducentes, na ausência de um debate público eficaz.
 - Envolver uma amostra representativa da população pode ajudar a alertar os legisladores para possíveis distorções do interesse público criadas por lobbies intensos ou por campanhas de grupos de interesse.

Irlanda, 2016: Uma Assembleia de Cidadãos, constituída por um grupo representativo de 99 cidadãos e um presidente nomeado pelo governo, foi formada para aconselhar uma comissão parlamentar sobre a revogação da Oitava Emenda à Constituição, que proibia a interrupção da gravidez.

Incluir vozes diversas

64. Ao lançar uma atividade de debate público, poderá ser necessário adotar medidas especiais para incluir as vozes daqueles que têm interesses menos perceptíveis ou indiretos, ou que possam encontrar barreiras à sua participação. Em muitas sociedades, por exemplo, as minorias étnicas não gozam de igual acesso à esfera pública. Alguns segmentos relevantes da população podem não ter, ou ser capazes de encontrar, oportunidades para participar nos debates públicos. Alguns podem até ser incapazes – devido a barreiras linguísticas, físicas ou psicológicas, ou por motivos culturais e religiosos – de participar num evento por convite. Nalguns casos, essa falta de oportunidade pode pôr em causa os seus direitos humanos ou agravar formas já existentes de exclusão social e política.
65. As crianças e os jovens têm especial interesse nas consequências a longo prazo da adoção de vias tecnológicas. Estes segmentos da população podem oferecer novas perspectivas e pontos de vista distintos, mas poderão ser necessárias diferentes abordagens para permitir a sua participação segura em debates públicos, especialmente quando a questão em apreço é sensível. Os idosos compõem uma parte igualmente significativa da população e são frequentemente desproporcionalmente afetados por alterações introduzidas aos serviços de saúde.
66. As vozes minoritárias podem perder-se facilmente em abordagens quantitativas ou agregadoras quando os participantes são selecionados aleatoriamente, ou enquanto amostra representativa da população em geral.
67. As redes e grupos de interesse relevantes existentes podem ser uma forma de envolver quem tenha um interesse particular na questão ou que possa ter dificuldade em participar, tal como as pessoas em situações de vulnerabilidade. Poderá ainda ser necessário adotar medidas específicas para a inclusão de grupos socialmente marginalizados e com menor probabilidade de participar, designadamente pelo recurso a recrutadores ou mediadores de confiança.
68. As questões políticas que afetam toda uma jurisdição podem afetar de forma diferente os interesses das pessoas em diferentes áreas geográficas, o que pode significar diferenças entre zonas urbanas e rurais, norte e sul, sectores da indústria e dos serviços, continente e ilhas, etc.

- ➔ **A participação dos jovens pode ser assegurada através das escolas ou das associações juvenis.**
- ➔ **Para incentivar a participação dos mais velhos, poderá ser necessário adaptar os meios de comunicação às suas necessidades.**
- ➔ **Mediadores confiáveis podem facilitar a participação das pessoas em situações de vulnerabilidade de formas que permitam que as suas vozes sejam ouvidas e protegendo a sua privacidade.**

Alemanha, 2019: O projeto *Genomchirurgie im gesellschaftlichen Diskurs* envolveu grupos diferentes, incluindo crianças em idade escolar. Os alunos participaram com os seus professores num jogo de

simulação sobre uma tecnologia de ativação de genes, com recuso a um *kit* de ferramentas especialmente desenvolvido para o efeito.

Reino Unido, 2007: O exemplo de debate público no Reino Unido "*Envolvimento público em ciências do cérebro, dependência e drogas*" demonstrou a utilidade de tomar medidas inovadoras com vista a envolver grupos mais difíceis de contactar e que podem ter dificuldade em participar abertamente nas atividades de debate público por convite.

Quando é o momento apropriado para lançar um debate público?

69. **O debate público deve ser um processo contínuo e não um evento isolado, embora diferentes tipos de iniciativas de debate público possam ser apropriados em diferentes contextos e em determinadas alturas. O debate público deve ser visto dentro do contexto mais amplo da governação democrática.**
70. **As atividades de debate público têm, geralmente, um propósito específico e um enquadramento pré-definido. Mas o debate público não tem necessariamente de resultar na produção de uma única decisão num determinado momento.**
71. Os participantes não devem sentir que a decisão já foi tomada e que podem ter pouca influência real. Isto aplica-se tanto quando as decisões são tomadas ao nível político, mas enfrentam críticas, como quando as opiniões do público são ouvidas antes de tomar a decisão.
 - ➔ **O debate público continuado promove uma cultura de participação pública ativa que ajuda a criar consciência e competência sobre assuntos que dizem respeito a todos os cidadãos.**

Debate público inicial "a montante"

72. As atividades de debate público "a montante" têm lugar numa fase inicial, antes da tradução de investigações e desenvolvimentos científicos em aplicações práticas. Têm sido defendidas como uma forma de aumentar a influência social sobre os objetivos e linhas de investigação e inovação, visando tornar a ciência mais socialmente responsável. A participação do público numa fase inicial pode contribuir para canalizar os desenvolvimentos numa direção que é aceitável para a sociedade.
 - ➔ **A participação inicial do público em torno de valores, expectativas e receios pode ajudar os investigadores e legisladores a orientar as inovações e os desenvolvimentos numa direção que seja aceitável para o público.**

Dinamarca, 2008: O Conselho Dinamarquês de Tecnologia organizou um debate público para ajudar a informar o legislador quanto à

perspetiva do público acerca, entre outros aspetos, das prioridades nos cuidados de saúde, antes de decidir sobre a orientação política a seguir.

Debate público associado à formulação de políticas

73. O debate público ajuda a identificar um interesse público partilhado entre os cidadãos. Associar esse interesse às políticas públicas é uma forma de fazer valer o debate público.
74. Muitas vezes, o debate público é iniciado em associação com um processo de elaboração de políticas públicas, com a intenção de apresentar propostas de alteração à legislação ou às políticas em causa.
75. Quando a iniciativa é politicamente controversa, há uma maior necessidade de considerar o tempo da sua apresentação, evitando a probabilidade de os participantes apenas virem a debater as suas diferentes posições políticas. Nessas circunstâncias, é importante que haja tempo suficiente para uma análise reflexiva das questões, de modo a trazer para o debate toda a variedade de opiniões e valores.
76. Por outro lado, quando as questões complexas são abordadas em oposições políticas convencionais, os processos de debate público podem constituir um espaço que permita explicar e discutir essas questões, com vista a encontrar uma base comum.

→ **Poderá haver a necessidade de evitar prazos politicamente sensíveis, para que o resultado final permita dar resposta às questões suscitadas, em vez de ser influenciado apenas pela filiação política.**

Dinamarca, 2008: O debate público sobre o futuro do sistema de saúde dizia respeito a uma questão politicamente sensível, nomeadamente sobre como alterar as disposições relativas ao financiamento público ou privado de certos tratamentos, sendo por isso importante evitar momentos politicamente delicados. Também permitiu retirar um assunto sensível do contexto político, transformando-o num debate público. O processo legislativo acabou por ser orientado pelos resultados deste debate.

Irlanda, 2016: revogar a Oitava Emenda da Constituição da Irlanda, relativa à proibição do aborto, era uma questão politicamente muito sensível, pelo que era importante afastar a Assembleia dos Cidadãos de influências políticas, o que foi conseguido com o acordo público dos principais partidos no sentido de não prejudicar o debate.

IV. DEBATE PÚBLICO EFICAZ

77. **Para que o debate público seja eficaz, deve ser significativo e útil, assim como respeitoso, para todas as partes envolvidas. Os participantes devem reconhecer que tiveram uma oportunidade justa de ser ouvidos e que o seu contributo foi tido em consideração, mesmo que não concordem com nenhuma das conclusões alcançadas no final do processo.**
78. **O debate público é um processo de comunicação bidirecional. A natureza do intercâmbio – o que é comunicado, por quem, a quem – pode diferir, e qualquer atividade de debate público provavelmente envolverá vários tipos de intercâmbio.**
79. Esta secção pretende refletir sobre como garantir e melhorar a qualidade das atividades de debate público. Essa qualidade está relacionada, mas é distinta de qualquer juízo sobre se o processo é adequado ao objetivo ou à situação (ver a secção anterior) ou até que ponto o resultado atende às expectativas dos seus organizadores ou participantes (ver a secção seguinte).
80. Um debate público eficaz assegura a indivíduos e grupos o acesso à vida pública de uma maneira que possa estimular o interesse e criar oportunidades de empoderamento. Pode ajudar a promover a confiança entre os cidadãos e entre cidadãos e governo ou autoridades públicas. Atividades de debate público ineficazes podem, não apenas deixar de produzir esses efeitos, como arriscam provocar efeitos opostos: desinteresse, desconfiança mútua e, em última análise, um sentimento de alienação da vida pública.
- **A eficácia das atividades de debate público pode ser aumentada através da atenção dada aos princípios que regem a sua conceção e conduta.**
 - **Atividades de debate público eficazes promovem o empoderamento e a confiança entre os cidadãos e entre cidadãos e governo e autoridades públicas.**

Eficácia através da conceção

81. **Um princípio fundamental para a conceção de atividades de debate público eficazes é o de permitir a participação. As características mais importantes têm que ver com a forma como a conceção do processo expressa ou gere as relações de poder entre as partes envolvidas, incluindo os vários participantes e os organizadores da iniciativa. Isto pode ser melhorado através da criação de um ambiente e de um processo que disponham dos recursos adequados e que sejam inclusivos e facilitadores.**
82. Prever tempo suficiente para o debate público pode não se coadunar com a necessidade de tomar uma decisão política sobre um assunto premente. Contudo, uma decisão precipitada corre o risco de simplesmente adiar ou deslocalizar o debate, o qual pode mais tarde tornar-se mais divisivo ou perturbador.
83. Muitas vezes, as razões prementes prendem-se, por exemplo, com a obtenção de vantagens económicas ou de reputação e podem ser mitigadas através de planeamento prévio e antecipação. Qualquer urgência deve, no entanto, ser obstada sempre que a qualidade da tomada de decisão pública, e não o seu resultado, seja particularmente

importante. Será provavelmente o caso quando persistem incertezas significativas, nomeadamente aquelas em que os riscos e as consequências estejam mal definidos e em que haja uma grande ambiguidade sobre os significados e valores que as pessoas atribuem à questão.

Afetação de recursos

84. Com vista a permitir que os participantes contribuam significativamente para o debate público, este tem de ser devidamente financiado. Dependendo da sua metodologia e escala, as atividades de debate público podem ser dispendiosas. No mínimo, os recursos têm de ser adequados à abordagem adotada.
85. A disponibilização de recursos adequados demonstra o compromisso dos organizadores do debate público e pode incluir, não apenas a cobertura dos encargos financeiros, mas também o tempo necessário para apoiar o processo, desde a conceção até ao seu seguimento. Uma disponibilização inadequada ou com limitações dos recursos pode prejudicar o debate público e dar azo a resultados contraproducentes.
86. Quando os recursos são limitados, as abordagens devem ser adaptadas de modo a atenderem a objetivos mais restritos. Eventuais extrapolações e conclusões abusivas, por não serem respeitadas as limitações metodológicas do processo, podem ser contraindicados. Em alternativa, os recursos podem ser alargados se se trabalhar em parceria com organizações profissionais ou da sociedade civil, embora seja necessário garantir que essas soluções não comprometam a integridade dos parceiros ou do processo.
87. Além dos meios financeiros adequados, é importante que haja tempo suficiente para permitir que os cidadãos participem plenamente nas atividades de debate público. Poderá ser necessário tempo para um planeamento adequado, para comunicar com o público-alvo e para permitir aos participantes organizar o seu envolvimento na eventualidade de outros compromissos e preparar a sua participação. Este requisito choca geralmente com as exigências da formulação de políticas que visam proporcionar uma resposta no tempo imediato. Na maior parte dos casos, é importante dar tempo aos participantes para analisar as evidências e os argumentos, discuti-los (se for o caso) e formular os seus pontos de vista.

➔ **Resistir às pressões que resultem em conclusões precipitadas e dar tempo ao debate público pode ser mais eficaz a longo prazo, especialmente quando as questões em discussão são complexas.**

Irlanda, 2016: Foi lançada uma atividade de debate público sobre a revogação da Oitava Emenda da Constituição, que proibia o aborto. O processo envolveu o estabelecimento de uma Assembleia de Cidadãos que reuniu cinco vezes em 2016 e 2017. As suas conclusões, em 2017, constituíram a base para um referendo nacional decisivo, em Maio de 2018. A afetação de tempo suficiente foi um fator importante para a eficácia do processo.

- **Considerar o debate público como parte de um processo político, desde o seu início, e não como um exercício adicional facultativo ajuda a garantir que o debate sirva o propósito de informar o processo legislativo.**
- **A receptividade a iniciativas abertas de debate público pode ajudar a identificar questões de importância pública e fornecer um foco para outras atividades.**
- **Uma vez decidido o lançamento de uma atividade apropriada de debate público, é importante garantir a afetação dos recursos suficientes.**
- **As oportunidades de participação no debate público podem ser criadas com relativa facilidade, por exemplo promovendo o uso de petições *online*.**

Finlândia, 2012: Os debates públicos podem ser dispendiosos, mas também existem maneiras mais acessíveis de criar espaços de influência pública. Um exemplo é a iniciativa finlandesa de criar um sítio na internet facilmente acessível ao público, a fim de aumentar o apoio a uma questão que se deseja que o Parlamento aborde. Nos primeiros seis anos, este tipo de iniciativa resultou no debate de 37 petições.

- **As atividades de debate público que atendam aos interesses de todos os participantes também podem justificar a partilha de encargos.**
- **Sempre que possível, aproveitar as infraestruturas organizacionais existentes pode ser vantajoso em termos económicos, embora seja necessário acautelar possíveis estruturas de poder inerentes e barreiras à inclusão.**

França, 2018: A iniciativa francesa “États Généraux” utilizou os fóruns regionais existentes de maneira eficiente, chegando à população de todo o país e territórios ultramarinos e possibilitando que o público em geral se envolvesse nos debates nacionais através de uma infraestrutura local.

Polónia, 2015: A Semana Constitucional Polaca tira partido das infraestruturas organizacionais existentes, como escolas e outras instituições, para pôr os estudantes em contacto com juristas em palestras de direito constitucional, no âmbito de uma atividade de debate público que ocorre anualmente em todo o país desde 2015. Trata-se de um exercício de desenvolvimento de capacidades oferecido voluntária e gratuitamente por professores de direito.

Participação significativa e co-conceção

88. Respeitar os interesses dos participantes é um requisito necessário para que o debate público seja significativo. Os interesses dos participantes podem ser respeitados através de uma recompensa financeira pela participação, mesmo que apenas por um valor nominal. Contudo, a verdadeira recompensa costuma ser a oportunidade de influenciar a tomada de decisões públicas (ver a próxima secção) e de contribuir para a formação da nossa sociedade. Para que um debate público seja eficaz, é necessário que os participantes entendam que têm interesse no resultado e percebam que a participação lhes permite ter uma influência genuína sobre esse resultado.
89. Contextualizar as questões para o debate de modo imparcial, ou mesmo permitir que os participantes contextualizem as perguntas da forma que lhes seja mais significativa e consensual (co-conceção) pode contribuir para a confiança na imparcialidade do exercício.
90. Os organizadores de atividades de debate público poderão ter de ceder condicionalmente algum poder aos participantes em troca do seu compromisso em participar. Da mesma forma, os participantes podem sentir que precisam de mais informações ou de uma melhor compreensão dos diferentes pontos de vista antes de poderem ter uma troca de impressões significativa sobre um problema. Devem ter a oportunidade de expressar essa necessidade numa fase inicial do planeamento, para que especialistas relevantes possam ser identificados e envolvidos no processo.
91. Os organizadores da iniciativa devem também estar cientes de possíveis desequilíbrios entre participantes, designadamente diferenças na educação e estatuto socio-económico, o que pode requerer a intervenção de um facilitador ou intermediário para articular as questões relevantes para os especialistas, fazendo com que todas as vozes e preocupações sejam ouvidas.
92. Associar a atividade de debate público a um resultado tangível pode permitir aos participantes uma clara participação no processo e incentivá-los a comprometer-se mais com o mesmo.

Dinamarca, 2008: Os participantes do debate público sobre o futuro do sistema de saúde dinamarquês discutiram e seguidamente votaram questões muito concretas, nomeadamente sobre o estabelecimento de princípios para a afetação de recursos aos cuidados de saúde e de orientação para os decisores políticos.

- **Os interesses dos participantes num debate público podem ser respeitados, envolvendo-os na conceção do processo ou no enquadramento dos problemas a ser abordados (co-conceção).**
- **A capacitação dos participantes no debate público para determinar as informações que eles próprios consideram relevantes, nomeadamente a possibilidade de selecionar especialistas ou de obter evidências para informar as suas opiniões, pode contribuir para motivar a sua participação.**

Irlanda, 2016: A Assembleia de Cidadãos da Irlanda tinha poderes para convidar os especialistas que queria ouvir e questioná-los, com vista a estabelecer uma base sólida para as suas deliberações.

Reino Unido, 2007: Num leque alargado de atividades de debate público sobre o tema “Envolvimento público em ciências do cérebro, dependência e drogas”, os participantes puderam interagir com uma vasta gama de especialistas para informar o seu debate.

→ **O envolvimento de facilitadores e mediadores independentes, imparciais e profissionais pode ajudar a capacitar cada um dos participantes e os subgrupos marginalizados.**

Acessibilidade e inclusão

93. Para que haja 'debate público' pode igualmente ser necessário um espaço público onde os participantes possam expressar livremente os seus interesses. Na realidade, os espaços de discurso são quase sempre caracterizados por desequilíbrios de poder e conhecimento, e a sua acessibilidade a todos os cidadãos não é necessariamente igual ou garantida. Isto aplica-se tanto à elaboração de um questionário como à acessibilidade física a um determinado local.
94. O debate público ocorre através da linguagem. Aqueles para quem o idioma local não é a sua primeira língua, por exemplo, imigrantes recentes, podem necessitar de intérpretes. Cidadãos que não dominem a língua nativa ou que não tenham concluído o ensino básico podem ser menos atreitos à comunicação por escrito. A alfabetização continua a ser um problema em todos os Estados membros e pode ser agravado pelo uso de termos técnicos, que são particularmente comuns na biomedicina. As diferenças no domínio das línguas podem ser particularmente significativas quando há menos mediação, por exemplo, em plataformas *online*, em determinados meios de comunicação social e nas redes sociais. Por esses motivos, considerar formas alternativas de comunicação, através de desenhos, da representação e da exibição de vídeos, e permitindo a votação com "cliques", pode facilitar o debate. As informações podem ser transmitidas com recurso a vários meios de comunicação (por exemplo, vídeos, obras de arte) para facilitar o debate.
95. Certas interfaces também podem ser problemáticas: as pessoas mais velhas ou menos familiarizadas com a tecnologia, por exemplo, podem estar menos à vontade do que outras com as plataformas *online* e as redes sociais. Por isso, pode ser necessário considerar meios de envolvimento alternativos ou complementares. Algumas pessoas não estão recetivas à utilização de certos meios de comunicação ou ambientes.
96. A configuração e o modo de participação são igualmente importantes. Por exemplo, quem tem um estatuto socioeconómico desfavorável ou um baixo nível educacional pode ter menos hipóteses de participar num seminário em instalações universitárias e de questionar outras pessoas em debates presenciais.

97. Poderá ser necessário escolher locais que facilitem a participação de pessoas com diferentes necessidades de acesso, por exemplo, indivíduos em cadeira de rodas e quem traz carrinho de bebê. Além disso, a ausência de instalações como casas de banho, salas de oração ou enfermarias, bem como a falta de estacionamento gratuito ou de acessibilidade por transporte público, pode impedir alguns destinatários de participar numa atividade. A ausência de um aparelho auditivo que facilite a audição ou a existência de interferências acústicas, como o barulho do trânsito ou ruído ambiente, pode tornar um local desadequado para uma discussão com muitos participantes.
98. A inclusão de todos também pode passar por evitar datas em que algumas pessoas são obrigadas a realizar observâncias religiosas e acomodar ou compensar as pessoas com compromissos laborais ou com a responsabilidade de cuidar de crianças.

- **O debate público deverá ser inclusivo e recetivo, e ter em consideração as medidas necessárias para permitir que todos, numa atividade de debate público, participem em pé de igualdade. Poderá ser necessário adotar medidas específicas para combater formas insidiosas de exclusão social.**
- **Dever-se-á procurar disponibilizar locais para o debate que sejam acessíveis a todos. As instituições e locais públicos existentes, como museus e espaços para exposições, e as ocasiões em que há congregação de pessoas, como feiras de ciência e eventos públicos, podem constituir locais adequados para o debate, contribuído também para revigorar esses sítios como locais de interação social.**
- **Durante um debate público, diferentes formas e meios de expressão podem ser usados para incentivar a participação, recorrendo, por exemplo, ao desenho ou à representação, em vez do diálogo falado.**
- **Os organizadores da iniciativa podem ter de tomar medidas especiais para envolver grupos socialmente marginalizados, por exemplo, recorrendo a colegas, intermediários ou representantes.**

Reino Unido, 2007: No âmbito da iniciativa de debate público sobre 'Ciência do cérebro e dependências', foram tomadas medidas para garantir a participação ativa de consumidores de drogas recreativas e de ex-toxicodependentes, e não apenas daqueles que se apresentaram através das organizações de pacientes. Estes grupos foram capacitados para desenvolver o seu próprio modo de participação, conforme as suas preferências, o que fizeram debatendo entre si num ambiente seguro e nomeando intermediários, com os quais tinham criado relações de confiança, para representar os seus pontos de vista no debate.

Mecanismos de supervisão

99. Podem ser necessários mecanismos para garantir que as atividades de debate público respeitem os interesses de todos os interessados, e, se necessário, adaptá-las para

esse efeito. Esta função deve ser separada da gestão e realização prática das iniciativas de debate público e dos organizadores, patrocinadores ou destinatários dessas iniciativas.

- **Alguma forma de supervisão, independente da organização responsável pela iniciativa ou de quem a requereu, poderá ser desejável no âmbito da conceção de atividades de debate público, o que pode ser assegurado por um grupo independente de supervisão ou por uma pessoa com autoridade independente para tal reconhecida.**

Eficácia através da conduta

100. **Um princípio fundamental do debate público é o de que os interesses e liberdades dos participantes devem ser respeitados, um princípio que também está na base dos direitos humanos. A eficácia das atividades de debate público não pode ser garantida apenas com a sua conceção, mas requer que as mesmas sejam conduzidas de acordo com os princípios da justiça processual.**

101. As medidas processuais podem ajudar a combater desequilíbrios ou desigualdades entre os envolvidos, incluindo os participantes e os organizadores ou patrocinadores das atividades de debate público.

- **Identificar ou estabelecer os princípios de conduta a ser observados numa atividade de debate público pode ajudar a aumentar a transparência e contribuir para a prestação de contas.**

Equidade

102. O respeito devido a todos os participantes pode passar por prestar uma atenção especial ou por tomar medidas especiais para incentivar e permitir a participação de certos grupos e garantir que todas as vozes serão igualmente ouvidas, incluindo aquelas que expressem opiniões contrárias ou não-ortodoxas. É importante que o foco de um debate público seja a questão a ser debatida, não a pessoa que a vai debater.

103. Em particular, o respeito pela diversidade étnica, cultural, religiosa e sociodemográfica, e o direito igual de todos os participantes a que as suas opiniões sejam levadas em conta, deve ser assegurado. Demonstrar respeito e promover a justiça reforça a confiança na iniciativa.

- **Uma moderação ou facilitação independente, imparcial e qualificada pode ajudar a garantir que todos os participantes tenham uma oportunidade justa de que os seus pontos de vista sejam ouvidos, independentemente das diferenças sociais, políticas, educacionais e económicas.**

Privacidade

104. As experiências pessoais e vivenciadas dos indivíduos podem providenciar informações importantes, juntamente com dados e evidências factuais. Os indivíduos podem achar as suas experiências pessoais relevantes para o debate público e desejar partilhá-las com outras pessoas. É importante que o debate disponibilize um "espaço seguro" para essa partilha. Respeitar a privacidade, protegendo o anonimato dos participantes, pode

ser importante, designadamente para proteger os participantes da intromissão dos meios de comunicação social. Em todo o caso, isso pode ser sempre um requisito da legislação em vigor de proteção de dados pessoais.

105. A participação de alguns indivíduos pode expô-los a vulnerabilidade, estigmatização, discriminação ou mesmo a danos diretos, o que pode ser particularmente relevante quando uma atividade envolve a participação de crianças e jovens. Muitos desenvolvimentos biomédicos levantam questões que têm um impacto desproporcional em grupos diferentes em termos de género, idade e estado de saúde ou incapacidade, o que implica o risco de acumulação de desigualdades estruturais caso os grupos desfavorecidos não possam participar de forma justa nos debates.
106. Quando a participação de grupos ou indivíduos específicos afetados por uma medida proposta é importante, e o envolvimento direto representa uma ameaça à sua privacidade, devem ser considerados meios alternativos de participação, por exemplo através de ligações de vídeo, intermediários fiáveis ou por escrito. Se a participação de indivíduos particularmente afetados exigir o seu anonimato, a legitimidade do processo poderá ser mantida, por exemplo, através de uma garantia independente.
- **É necessário considerar o potencial de conflito entre a importância da transparência e a necessidade de proteger a privacidade das pessoas que participam num debate público.**
 - **Pode ser apropriado envolver diferentes públicos separadamente, quando, por razões estruturais ou contingentes, determinados subgrupos não possam participar em pé de igualdade com outros.**
 - **Um regime como as 'Regras de Chatham House' (em que as informações recebidas podem ser divulgadas posteriormente, mas sem que a identidade do fornecedor da informação nem a de qualquer outro participante seja revelada) pode permitir que as pessoas envolvidas em debates públicos expressem opiniões sem receio de consequências negativas. Caso tal regime seja aplicável, deve ser acordado desde o início e aplicado com credibilidade.**

Transparência de interesses

107. A transparência é um aspeto importante da justiça. Tanto os organizadores dos debates como os participantes devem ser transparentes acerca dos seus objetivos e interesses em patrocinar ou participar em debates públicos, bem como acerca de todas as fontes de financiamento. Devido aos interesses que defendem, muitas vezes é apropriado que os patrocinadores das iniciativas não se envolvam diretamente, ou que recorram a profissionais independentes para conduzir as atividades de debate público em seu nome.
108. Os interesses relevantes não se limitam aos interesses públicos. Os interesses pessoais também devem ser tidos em consideração e declarados, pois os interesses não revelados de participantes, especialistas ou partes interessadas podem pôr em causa a confiança e a credibilidade do resultado final do debate público. Ter interesse no assunto em questão não deve, no entanto, impedir a participação. Pelo contrário, é uma razão para a participação. No entanto, em questões de interesse público, não deve implicar influência privilegiada.

- **Organizadores, especialistas, patrocinadores e participantes devem anunciar à partida quaisquer interesses relevantes que possam ter na iniciativa ou no seu resultado. Isso pode ser feito quando se apresentam a outras pessoas pela primeira vez ou, no caso dos especialistas, através de uma declaração escrita de interesses.**

Franqueza

109. É importante que as pessoas participem abertamente e de boa fé e não tentem manipular os debates públicos em função de interesses privados. Tal é particularmente importante quando são invocadas questões de facto e evidências científicas em debates públicos e ainda quando há depoimentos de especialistas. O uso de uma linguagem clara e inequívoca, evitando o jargão técnico, é desejável para evitar mal-entendidos. Aqueles que contribuem com informação especializada devem explicar quaisquer incertezas e limites desses conhecimentos técnicos. A honestidade acerca das fontes é importante. Importa ainda chamar a atenção dos especialistas no sentido de evitar linguagem avaliativa e para se inibirem de manifestar as suas opiniões pessoais.

- **É importante garantir que as evidências relevantes recebem a atenção devida e que o equilíbrio das opiniões dos especialistas é representado de maneira justa.**
- **Dever-se-á pedir aos especialistas que sejam transparentes acerca dos riscos e consequências conhecidos e acerca dos limites de conhecimento e de previsão.**
- **Por vezes, permitir fazer perguntas aos especialistas, ou fomentar a participação de especialistas com opiniões contrárias, pode ajudar a alcançar equilíbrio em matérias em que a imparcialidade é improvável.**

V. O DEBATE PÚBLICO QUE CONTA

110. **Para que o debate público faça a diferença, é necessário que exista uma relação funcional entre o debate público e a governação dos cuidados de saúde e da biomedicina, de modo a que o público tenha a capacidade de influenciar as condições do seu futuro coletivo de forma apropriada a uma sociedade democrática.**
111. A secção anterior dizia respeito à qualidade da atividade de debate público propriamente dita; esta secção diz respeito aos seus impactos adicionais, e como os otimizar. Esses impactos adicionais são de dois tipos: os efeitos diretos (por exemplo, dando origem a novas políticas); e o aumento da integridade do público como órgão da sociedade e, conseqüentemente, a capacidade de o público participar na governação através de processos democráticos.

Comprometimento

112. Para que o debate público seja eficaz, é importante que tanto os participantes como os organizadores das atividades de debate público estejam comprometidos com o processo. Da parte dos organizadores, essa aposta é demonstrada pelo apoio ao processo de debate público e pela consideração dada aos seus resultados. Desde o início, deve haver transparência sobre como se espera que a iniciativa se relacione com os assuntos em questão, que outras medidas podem ser possíveis (ou não) e que conseqüências os participantes e o público em geral podem esperar do debate. Por sua vez, é provável que os participantes estejam tanto mais comprometidos com o processo quanto mais souberem que o seu envolvimento é importante.
113. Encontros presenciais com outros participantes em debates públicos poderão ser vantajosos para os organizadores. Os participantes podem, por exemplo, ser convidados a apresentar aos organizadores o resultado das discussões e a discutir com eles como propõem levar adiante as questões discutidas.
- ➔ **O compromisso pode ser demonstrado pelo organizador das atividades de debate público ao definir explicitamente o que está sujeito a debate (e o que não está sujeito a debate, e porquê) e qual a influência que se espera que o debate público venha a ter.**
 - ➔ **A compreensão e a confiança mútua entre participantes e organizadores, por exemplo entre o público e as autoridades públicas, podem ser melhoradas através de encontros presenciais.**

Prestação de contas

114. Existe uma obrigação implícita para qualquer Estado democrático de ter em consideração os interesses do seu público e demonstrar em que medida agiu como agiu, prestando contas sobre as suas decisões. Os organizadores das atividades de debate público devem comunicar as conclusões a que chegaram com essa iniciativa e como os pontos de vista do público foram tidos em consideração, por exemplo na posterior elaboração de políticas e/ou outras decisões ou processos relacionados. Esta informação pode ser transmitida, por exemplo, através de sítios na internet e pelos órgãos de comunicação social.

- **A prestação de contas pode ser demonstrada através da publicação de informações sobre a forma como o debate público fundamentou decisões ou práticas.**
- **Informar *a posteriori* os participantes de um debate público pode ajudar a incentivar a sua participação futura e a eliminar barreiras entre o público e as autoridades públicas.**
- **A publicação e divulgação de informações sobre uma atividade de debate público, nomeadamente sob a forma de uma descrição dos procedimentos e uma síntese dos resultados, pode ajudar a garantir um impacto mais amplo e consolidar as bases para um debate mais aprofundado.**

Portugal, 2017: O debate público sobre o Final da Vida resultou na publicação de um livro “Decidir sobre o Final da Vida – Ciclo de Debates”, que continha uma compilação de excertos das sessões e conferências, incluindo as intervenções do público. Contou igualmente com um glossário e uma conclusão com as principais questões e argumentos apresentados no debate, bem como um breve estudo de legislação comparada.

França, 2018: A iniciativa “États Generaux” foi cuidadosamente analisada posteriormente pelo Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) que publicou, em junho de 2018, um relatório de síntese contendo também as opiniões expressas pelo Comité dos Cidadãos em resultado dessa iniciativa.

Avaliação

115. O processo e o resultado das atividades de debate público devem ser avaliados. A confiança na boa-fé dos organizadores das atividades de debate público pode ser assegurada contratando um avaliador independente e qualificado que tenha acesso a todo o processo. Idealmente, o avaliador deve ser nomeado durante a fase de planeamento/organização. No mínimo, os organizadores do debate deverão publicar as suas reflexões sobre as atividades de modo que outros as possam analisar e discutir.
116. A avaliação deve abordar a eficácia da atividade (ver secção sobre “eficácia do debate público” acima), bem como em que medida a atividade atingiu os objetivos e expectativas dos participantes e organizadores, incluindo uma reflexão sobre o valor acrescentado da contribuição pública.
117. O resultado da avaliação deve ser divulgado ao público de acordo com o princípio da transparência, para que todas as partes interessadas, não apenas os participantes, possam ser informadas sobre a atividade, com vista a incentivar mais debates públicos e fornecer um ponto de referência para outras atividades.

- O estabelecimento de critérios, medidas e de um quadro de avaliação da situação, acordados numa fase inicial, tanto quanto possível, com os participantes, promove confiança na integridade do processo de debate público.
- A avaliação do processo de debate público pode ser suportada pelas respostas dos participantes (recolhidas, por exemplo, através de um questionário nos eventos públicos ou pela inclusão de perguntas adequadas no âmbito do processo).
- Dependendo da natureza do processo, os avaliadores poderão procurar informar as suas conclusões através da realização de entrevistas qualitativas aos participantes.

Debate público continuado

118. O debate público deve idealmente contribuir para um discurso socialmente construtivo que se reflita na tomada de decisões e na elaboração de políticas por parte dos governos e das autoridades públicas. Uma experiência de debate efetivo pode também ajudar a promover o envolvimento político por parte do público e uma interação social positiva.
119. Além disso, através do processo de envolvimento, os participantes poderão constatar a possibilidade de obter um conhecimento considerável acerca de determinadas questões. Por exemplo, as redes e ligações desenvolvidas através da participação em atividades de debate público podem levar à participação noutras iniciativas.
120. O debate público continuado é muito útil para monitorar e avaliar as implicações das decisões políticas, revigorando a esfera pública e desenvolvendo a capacidade e confiança que possam levar a compromissos futuros.
- O debate público num contexto específico pode dar origem a novas oportunidades para o envolvimento dos participantes.
 - Além do legado da ligação entre pessoas e entre públicos, especialistas e profissionais relevantes e autoridades públicas, o debate público também pode gerar recursos sociais concretos, sob forma de registos de eventos e documentos de referência, que servirão de base a debates futuros.

Portugal, 2017: O debate sobre o Final da Vida não levou a mudanças na legislação portuguesa, mas a documentação resultante, sob a forma de um livro, serve como registo e ponto de referência para futuros debates sobre o tema.

França, 2018: O Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) francês recomendou no seu Parecer 129, emitido em setembro de 2018, que a lei francesa sobre a bioética seja consubstanciada pelo debate público sobre questões bioéticas em curso e que não seja realizada como um evento isolado. O objetivo é o de promover uma cultura de debate

sobre estas questões. Neste contexto, o relatório do CCNE servirá provavelmente como um importante ponto de referência para o futuro.

Federação Russa, 2016: A discussão pública sobre as alterações sugeridas à lei "sobre transplante de órgãos e tecidos humanos" confirmou que a doação de órgãos é uma questão muito sensível na sociedade russa. As alterações sugeridas foram recebidas com críticas substanciais por parte do público. Uma das mais importantes lições aprendidas é que o debate só será eficaz se as pessoas tiverem um entendimento completo acerca da temática, especialmente quando estejam em causa questões de direitos humanos.

Integração do debate público na bioética

121. Uma sociedade na qual os hábitos de participação democrática sejam estabelecidos através da educação e de oportunidades de participação pública estará preparada para envolver o público em questões relativas à governação dos desenvolvimentos biológicos e biomédicos.
122. A atribuição de responsabilidades específicas a instituições para apoio ao debate público, tais como comissões nacionais de ética, organizações independentes, autoridades públicas, reguladores ou conselhos consultivos, pode ajudar a promover o debate público, manter um nível de envolvimento continuado do público com os desenvolvimentos da biomedicina e fornecer mecanismos institucionais que permitam apoiar o debate público na prática.
123. Esse processo contínuo pode ajudar a colmatar a lacuna entre as normas sociais, que raramente são examinadas, e a necessidade de abordar questões políticas urgentes que surjam em relação a novos desenvolvimentos biológicos e biomédicos.
124. Instituições como as mencionadas acima podem ajudar a promover uma cultura de debate público e de participação pública, ao estarem atentas a bolsas de discursos relevantes no seio da sociedade, mantendo-se abertas ao intercâmbio com esses grupos, e facilitando a ligação desses debates entre si e com as partes interessadas e os decisores relevantes.
125. Numa cultura de debate público, estas instituições deverão estar recetivas e beneficiar de intervenções ascendentes, sem convite, tal como das atividades planeadas de debate público.
 - ➔ **As comissões nacionais de ética ou organismos semelhantes, com os recursos e o apoio político adequados, podem ter um papel importante na promoção do debate público, na realização de atividades de debate público quando necessário, e em garantir o impacto do debate público.**

França, 2018: Nos “États Généraux”, um aspeto fundamental para conseguir a participação do público foi o mandato dado ao Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) para fomentar o debate público e organizar as atividades que considerasse apropriadas. Este mandato alargado foi atribuído ao CCNE em 2011 e foi garantido financiamento para a revisão da legislação sobre bioética em 2018.

Dinamarca, 2008: O Conselho Dinamarquês de Tecnologia foi no passado financiado pelo governo dinamarquês, mas agora é uma instituição independente, sem financiamento público. Considerou-se importante separá-lo do governo; no entanto, não possui um mandato estipulado por lei e, portanto, funciona numa base *ad hoc*.

Chipre, 2018: O Comité Nacional de Bioética do Chipre está mandatado para promover o debate público, organizando, todos os anos, um debate público sobre um tema à escolha.

VI. CONCLUSÕES

- 126. O artigo 28.º da Convenção de Oviedo (sob a epígrafe 'Debate público') foi introduzido com a convicção de que a busca e implementação de desenvolvimentos em biomedicina são questões que dizem respeito, não apenas a especialistas ou autoridades, mas à sociedade no seu todo.**
- 127. Mostrar respeito pelos interesses e pontos de vista do público é uma pedra angular das sociedades democráticas. As questões relacionadas com o desenvolvimento da biomedicina são geralmente complexas e podem constituir desafios à forma como a vida social é organizada em torno de valores, padrões e princípios éticos. A resposta a essas questões pode moldar profundamente as sociedades do futuro.**
- 128. No mundo contemporâneo, em que os conhecimentos, as pessoas e as tecnologias atravessam livremente as fronteiras nacionais, esses desenvolvimentos têm um impacto não só nas sociedades de cada estado, mas em todos os estados. Por isso, nas questões que têm impacto na orientação global da biomedicina, os estados deverão envolver-se para chegar a uma estratégia comum. Nessa medida, precisam de ser informados pelas opiniões dos seus cidadãos, as quais lhes chegam através de debates abertos na esfera pública.**
- 129. É importante reconhecer que o debate público serve, tanto para informar e desenvolver pontos de vista, como para os identificar e esclarecer. Nenhuma atividade de debate público *per se*, nem qualquer combinação de processos de debate público, pode proporcionar uma solução completa para a governação ética da biomedicina e da biotecnologia. O debate público é uma parte valiosa desse processo, mas não é, nem suficiente, nem um fim em si.**

ANEXO

COMITÉ DE BIOÉTICA (DH-BIO)

Exemplos de debate público em relação ao Guia sobre debate público no domínio biomédico

BIELORRÚSSIA - OS DIREITOS E RESPONSABILIDADES DOS MÉDICOS E PACIENTES EM SISTEMAS MODERNOS DE SAÚDE (QUESTÕES JURÍDICAS E ÉTICAS) (2018)

Antecedentes, organizador e participantes

Em setembro de 2018, foi lançado pelo Comitê do Ministério da Saúde e Bioética da República da Bielorrússia um debate sobre os direitos e responsabilidades dos médicos e dos pacientes num sistema de saúde moderno (questões jurídicas e éticas), com a participação do Centro de Bioética da República.

Os principais objetivos do debate consistiram em discutir as questões de melhoria da prática médica, trocar experiências entre vários hospitais e centros médicos e proceder a alterações e aditamentos às novas leis, incluindo a Lei da Saúde, Transplante de Órgãos e Tecidos e Técnicas de Reprodução Assistida.

A necessidade deste debate foi descrita da seguinte forma: na Bielorrússia, há um novo contexto em que os pacientes desejam mais cuidados e esperam que os médicos reconheçam a sua autonomia, e onde atualmente os pacientes não conhecem os seus direitos e precisam de comunicação profissional qualificada. Há também uma nova geração de médicos, cujas competências profissionais são muito mais técnicas que comunicativas e éticas; estes médicos devem estar a par da legislação, dos elementos da prática ética e de como tratar os seus pacientes como pessoas, o que requer uma visão holística das suas necessidades de saúde. Por essas razões, este debate tinha de abranger toda a sociedade.

O debate também foi desenvolvido para contribuir para posteriores emendas à Lei da Saúde.

Objetivo

Melhorar a prática médica em saúde em relação aos transplantes de órgãos e tecidos e ao uso de técnicas de reprodução assistida e melhorar o entendimento e a colaboração na sociedade para resolver estas importantes questões.

A questão

O debate abordou os seguintes tópicos:

- o significado do consentimento informado na prática médica;
- em que medida o paciente conhece o seu direito a escolher um médico;
- como proteger a confidencialidade médica nos sistemas de saúde em linha;
- em que medida o médico tem a obrigação de dizer a verdade sobre um diagnóstico grave relativamente a todos os tipos de pacientes;
- como permitir que os membros da família exerçam o seu direito de participar nos cuidados dos seus familiares quando os pacientes estejam numa unidade de cuidados intensivos.

Metodologia

Foram utilizadas diferentes metodologias durante a organização do debate público, incluindo:

- discussão sobre tópicos específicos nos meios de comunicação social;
- inquérito a profissionais de saúde e advogados na área da medicina sobre o seu entendimento acerca dos principais tópicos em debate;

- conferência;
- intervenções temáticas seguidas de discussões abertas;
- o papel dos comitês de ética hospitalar como instrumento para solucionar problemas éticos nos processos de tratamento.

Uma discussão sobre os direitos e responsabilidades de médicos e pacientes na esfera jurídica e ética foi lançada nos meios de comunicação social. Os participantes do debate foram médicos, advogados, gestores de assistência médica, especialistas em bioética, cientistas e membros de organizações de pacientes. A discussão foi apresentada em diferentes artigos, em mesas redondas, nos meios de comunicação social e em revistas científicas.

O Comité de Bioética da República, o Centro de Bioética e os funcionários do Gabinete Jurídico "JURSPECTR" começaram a preparar a Conferência "Questões éticas e jurídicas de garantia dos direitos dos pacientes e profissionais de saúde na moderna assistência médica". Antes da conferência, foi realizado um inquérito a profissionais de saúde e advogados na área da medicina para identificar as principais questões para discussão durante a conferência. A conferência foi realizada em março de 2019, organizada pelo Ministério da Saúde da Bielorrússia, pela Academia Médica de Ensino de Pós-Graduado da Bielorrússia e pelo "JURSPECTR". Durante a conferência, diferentes oradores das áreas profissionais médica e jurídica participaram nas discussões públicas sobre os assuntos acima mencionados. Entre os participantes também se incluíram organizações de pacientes.

O "Dever ético do médico" foi o tema do programa da Igreja Ortodoxa para a sociedade em geral, que incluiu:

- uma palestra sobre ética por um académico russo da Academia de Ciências, realizada em julho de 2019 no Seminário da Igreja, com entrada pública gratuita;
- uma conferência de imprensa intitulada "Os Feitos dos Novos Mártires na perspetiva do dever ético de um médico".

Impacto ou aspetos a destacar

As principais ideias, questões debatidas e soluções propostas foram levadas em consideração pelos grupos de trabalho durante o desenvolvimento das novas versões das Leis da República (Leis da Saúde, Transplante de Órgãos e Tecidos, Técnicas de Reprodução Adicionais). Estas leis foram complementadas com artigos que foram discutidos pelo Parlamento e adotados pela Assembleia Nacional da República da Bielorrússia no verão de 2019.

Questões éticas básicas:

- especificar os conceitos básicos (consentimento informado, etc.);
- como satisfazer a recusa do paciente em que os seus dados sejam inseridos em bancos de dados eletrónicos (de acordo com os requisitos do sistema de saúde);
- determinar um dos objetivos do Comité Nacional de Bioética, no sentido de coordenar a atividade das comissões locais de ética médica;
- a conduta adequada de um médico em caso de emergência, quanto ao consentimento informado do paciente e dos seus familiares, entre outros.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

O processo de trabalho foi fundamentado nas principais definições do “Projeto de Guia do Debate Público” do Conselho da Europa. Além disso, o nosso lema era “Um debate público é, por definição, um debate no domínio público, com o público e para o público”.

Os organizadores das várias discussões públicas foram inspirados pela ideia do projeto de Guia e basearam as suas atividades nas orientações fornecidas.

CHIPRE - SEMANA DE SENSIBILIZAÇÃO (2018)

Antecedentes, organizador e participantes

Todos os anos é organizada em Chipre uma semana de sensibilização. Em 2018, o tema foi “As Dimensões Bioéticas do Envelhecimento, cujo lançamento foi acompanhado por uma conferência de imprensa, sob os auspícios do Presidente da República de Chipre, do Ministro da Saúde de Chipre e do Ministro do Trabalho e Bem-Estar Social de Chipre.

Objetivo

O objetivo da semana de sensibilização é duplo: (i) informar o público sobre desenvolvimentos bioéticos e (ii) informar os formuladores de políticas sobre os desafios e a necessidade de acordos de governação suscitados pelo debate público.

Metodologia

A semana de sensibilização em 2018 compreendeu uma ampla gama de eventos, incluindo os seguintes:

- exposição de fotografia sobre a temática da velhice;
- mesa redonda com o Presidente da Câmara dos Deputados e membros das comissões parlamentares sobre: i) direitos humanos, ii) assuntos de saúde e iii) assuntos jurídicos;
- mesa-redonda com o Comissário responsável pela proteção de dados pessoais e o Comissário responsável pela administração e os direitos humanos (Provedor de Justiça);
- seminário sobre o tema da inclusão social e da vulnerabilidade;
- mesa redonda sobre morte e luto;
- seminário sobre "Tomar decisões em Situações de Dilema Ético - fim da vida";
- seminário sobre "Ética e ética médica na prática médica quotidiana para idosos";
- Código de Ética Jornalística - Um Código de Conduta para Jornalistas e Meios de Comunicação Social sobre idosos;
- seminário sobre "Ética e questões éticas na prática odontológica para idosos";
- seminário sobre "Ética e Deontologia em Farmácia em relação aos idosos";
- seminário sobre "Opções terapêuticas para lidar com a dependência em Chipre";
- palestras dirigidas a estudantes de medicina sobre: “Obrigações Éticas em Medicina – Aprender com o Passado e Preparar-se para o Futuro”; “O que está a mudar na ética da ressuscitação? A bioética das novas técnicas cirúrgicas”;
- seminário intitulado "Deontologia e ética na pesquisa em educação: o caso dos estudantes participantes";
- debates entre estudantes de medicina sobre: (i) implicações morais, políticas e sociais das questões de fim de vida, (ii) aspetos médico-legais do abuso sexual de idosos;
- conferência sobre “Programas intergeracionais: manter os séniores jovens, tornar os jovens mais sábios”.

O Comité Nacional de Bioética de Chipre (CNBC) organizou uma mesa-redonda pública sobre sensibilização para o envelhecimento e os idosos. Os participantes foram especialistas, formuladores de políticas e partes interessadas relevantes que incluíram o Parlamento dos Idosos de Chipre e o Observatório das Pessoas Idosas de Chipre (ONG). Os destinatários eram o público em geral. Abordaram-se duas questões principais: (i) Qual é o nível dos cuidados nos asilos e qual é a qualidade das inspeções realizadas pelo Departamento de Bem-Estar Social (Ministério do

Trabalho, Bem-Estar e Assistência Social de Chipre)? (ii) Quais são as condições de vida nas casas de repouso em Chipre (públicas e privadas)? O debate, que foi aberto ao público, revelou os seguintes problemas e questões em casas de repouso para idosos:

- as equipas não efetuaram inspeções regulares à noite, geralmente devido à falta de pessoal.
- escassez de cuidadores certificados nos lares de idosos;
- necessidade de proteção mais eficaz e adequada dos idosos contra qualquer forma de abuso e maus-tratos;
- as inspeções devem ser realizadas pelas autoridades competentes;
- necessidade de lidar melhor com as reclamações dos residentes.

A mesa redonda concluiu que era necessária uma mudança de políticas. Foram dadas instruções imediatamente para alterar a legislação existente sobre a qualidade dos cuidados em lares da terceira idade em Chipre (casas de repouso públicas e privadas para idosos).

Aspetos a destacar e lições aprendidas

O debate público pode ser muito valioso como uma ferramenta para informar o público sobre os desafios de tomada de decisão e as decisões a ser tomadas. A variação de metodologias serviu para envolver o maior número possível de sujeitos no processo. As atividades tiveram como alvo uma vasta gama de beneficiários (público em geral, estudantes do ensino secundário, idosos, estudantes de medicina, investigadores, profissionais de saúde) que foram muito bem recebidos e obteve uma ampla cobertura na TV, imprensa e media *online*.

Um fator chave foi a abertura do debate, que permitiu que fossem partilhadas livremente opiniões por indivíduos bem informados sobre os desafios em questão na presença de representantes dos formuladores de políticas. As conclusões levaram o governo a rever a legislação relativa aos idosos. Nomeadamente, o debate sobre os cuidados para os idosos teve um impacto direto na governação. Foi dado à CNBC um mandato ministerial para realizar um estudo em lares para idosos, públicos e privados, com o objetivo de rever a legislação existente, por exemplo, a fim de garantir o pessoal adequado 24 horas por dia. Esta legislação está neste momento a ser alterada e será apresentada ao Parlamento para ratificação.

Uma desvantagem óbvia de um debate público em larga escala é que limita os tópicos a um por ano. Por outro lado, permite compreender de forma mais aprofundada os desafios em questão.

DINAMARCA - DEBATE PÚBLICO NA DINAMARCA SOBRE O FUTURO DO SISTEMA DE SAÚDE (2008)

Antecedentes, organizador e participantes

O sistema de saúde dinamarquês estava sob pressão política e pública para implementar mais, melhores e mais rápidos tratamentos, mas não possuía o financiamento necessário.

Em 2008, o Comité de Saúde da Associação das Regiões Dinamarquesas estabeleceu um projeto sobre "O Futuro Sistema de Saúde", que consistia em dois elementos:

- cimeiras simultâneas de cidadãos em quatro das regiões dinamarquesas, num total de 800 cidadãos, em 1 de novembro de 2008;
- uma Cimeira Política com base nos resultados das Cimeiras de Cidadãos, com políticos, partes interessadas, especialistas e técnicos do sistema de saúde, de 14 a 15 de janeiro de 2009.

O Conselho de Tecnologia da Dinamarca ("Teknologirådet") e o secretariado do Comité de Saúde formaram um secretariado comum para executar o projeto.

Objetivo das Cimeiras de Cidadãos

Sob o título "valores e desafios", as regiões dinamarquesas procuraram obter opiniões informadas e consideradas dos cidadãos sobre como, por exemplo, as tecnologias poderiam ser usadas para aumentar a produtividade, nomeadamente se a priorização do tratamento de uma doença era aceitável em detrimento de outros procedimentos, por exemplo, certos procedimentos de cirurgia plástica, se os seguros privados podem ser usados para financiar certos tratamentos e se a adesão do paciente ao tratamento pode ser exigida, etc.

Objetivo da Cimeira Política

Tomar decisões consensuais sobre novos desenvolvimentos e priorização em saúde entre os atores do sistema dinamarquês de saúde, com base nas avaliações dos cidadãos.

Resultado

Alguns resultados a destacar desta iniciativa:

- Na altura, era possível obter reembolsos fiscais pelas despesas com seguros de saúde privados, o que saía caro ao sistema de saúde, mas havia incerteza sobre a reação do público caso essa possibilidade fosse abolida, resultando numa falta de coragem da parte dos políticos para o fazer. No entanto, nas Cimeiras de Cidadãos, cerca de 80% dos participantes manifestaram o seu apoio a um sistema de saúde totalmente público ou a seguros privados sem reembolso fiscal, o que deu azo a uma mudança de atitude dos políticos. Pouco tempo depois da Cimeira Política, o reembolso fiscal foi abolido.
- Constatou-se uma concordância dos cidadãos em exigir que os pacientes adotassem estilos de vida que não comprometessem o seu tratamento. Tal foi discutido intensamente na Cimeira Política e veio a merecer uma maior atenção na política de saúde posteriormente acordada.

- A capacitação dos profissionais de saúde foi apoiada por 71% dos inquiridos, no intuito de qualificar o pessoal médico em todas as disciplinas. Foram tomadas decisões para reduzir as barreiras entre as disciplinas (por exemplo, para que enfermeiros especializados possam executar determinadas tarefas anteriormente conduzidas apenas por médicos).

Metodologia

Cimeira de Cidadãos: quatro reuniões de um dia inteiro, com aproximadamente 200 cidadãos em cada uma, selecionados de forma a refletir a composição da população dinamarquesa. Os materiais informativos foram enviados aos participantes uma semana antes das cimeiras; o programa e as perguntas eram exatamente os mesmos em todas as reuniões. O programa de 6 horas foi separado em 5 sessões temáticas, cada uma começando com um vídeo introdutório e perguntas rápidas, que os cidadãos discutiram em mesas-redondas de oito participantes, mais um moderador.

As sessões versaram sobre:

- os desafios mais importantes (cada mesa-redonda identificou dois desafios, que foram votados por todos no final da reunião);
- como dar à saúde as condições certas;
- contribuição pessoal (do paciente);
- recursos disponíveis para cuidados de saúde;
- o que o sistema de saúde deve oferecer no futuro;
- princípios de priorização;
- até que ponto o tratamento deve ser visto como uma responsabilidade comum ou um bem comercial.

Cada sessão terminou com uma votação os cidadãos sobre 3 a 5 perguntas, efectuada através de dispositivos eletrónicos. Por exemplo, na sessão 2 A, as perguntas foram as seguintes:

- quem deve assumir a responsabilidade pela nossa saúde?
- como devemos lidar com os impactos prejudiciais às condições de trabalho e ao meio ambiente?
- como devemos lidar com estilos de vida pouco saudáveis?
- o tratamento deve ser adaptado ao estilo de vida do paciente ou vice-versa?
- os cidadãos devem contribuir para a saúde de outras pessoas tornando-se dadores?

Para cada pergunta, havia um conjunto de opções de respostas alternativas.

A Cimeira Política durou 24 horas – das 12h às 12h. Durante o primeiro dia, as ações políticas foram debatidas e discutidas, com base na apreciação dos cidadãos. No segundo dia realizaram-se seminários para explorar as questões com mais profundidade e compartilhar a responsabilidade pelas ações respetivas.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

O exercício mostrou como o debate público pode contribuir significativamente para o processo de formulação de políticas. Uma chave para criar impacto é considerar os processos de tomada de decisão como um todo, nos quais os métodos de participação do cidadão deverão ser um passo a incluir. Um passo seguinte, muito importante, é fornecer um processo de acompanhamento político e, desde o início, comprometer os formuladores de políticas com esse processo.

- A relação custo/benefício do debate público deve ser revista em muitas atividades de debate. O envolvimento do público pode parecer dispendioso e nem todas as atividades são igualmente compensadoras em termos económicos. No entanto, ao longo do tempo, alguns projetos isolados resultam em poder/coragem para a tomada de decisão com um impacto muito elevado na produtividade, qualidade das decisões e na economia. Isto foi particularmente verdade no caso da abolição dos reembolsos fiscais sobre as despesas com seguros de saúde privados. Para citar o organizador: "A abolição do reembolso fiscal provavelmente não teria acontecido sem a opinião manifesta dos cidadãos – e permitiu ao erário público economizar um montante que excede o custo total acumulado das atividades de participação pública na Dinamarca".
- O debate público promove uma reflexão profunda, com resultados diferentes dos das sondagens/inquéritos. Uma diferença importante entre sondagens e métodos de participação pública é que os segundos geralmente produzem resultados inesperados em termos de rutura com o que se supunha ser a "opinião pública", expressa por exemplo, na comunicação social, em inquéritos ou pelos lobistas. As opiniões são informadas, refletidas e debatidas, em vez de permanecerem visões pessoais de alguém ou da linha oficial de uma das partes. Um exemplo é a resposta ao problema da adesão, que introduziu uma nova abordagem, a saber, que os pacientes devem ter corresponsabilidade nos seus tratamentos. Isto não era apoiado pelas organizações de pacientes, lobistas ou inquéritos, que normalmente refletiam que todos tinham um direito incondicional ao mesmo tratamento. No entanto, a maioria dos participantes nas cimeiras apoiou aquela abordagem.
-

FINLÂNDIA - INICIATIVA DE CIDADÃOS JUNTO DO PARLAMENTO (2012)

Antecedentes, organizador e participantes

Desde março de 2012, a Constituição da Finlândia tornou possível permitir que uma iniciativa de cidadãos fosse apresentada ao Parlamento da Finlândia, subscrita por um mínimo de 50 mil assinaturas. As condições e processos formais encontram-se detalhados na Lei das Iniciativas de Cidadãos (12/2012). O Ministério da Justiça disponibilizou um serviço na Internet (ver www.kansalaisaloite.fi) para facilitar a criação de iniciativas de cidadãos que podem ser subscritas pelo público em geral.

As iniciativas dos cidadãos foram muito bem recebidas na Finlândia. Nos últimos seis anos, foram lançadas mais de mil iniciativas, tendo 37 delas alcançado o número mínimo necessário de 50 mil assinaturas. Uma dessas iniciativas levou a mudanças diretas na lei (relativa à igualdade de direitos conjugais), enquanto outras tiveram uma influência indireta na legislação.

Das iniciativas que conseguiram o mínimo de 50 mil assinaturas, pelo menos seis estavam relacionadas com questões bioéticas. Outras iniciativas sobre questões bioéticas não atingiram o número necessário de assinaturas. No geral, pode-se dizer que as questões bioéticas estão bem refletidas nas iniciativas de cidadãos finlandeses.

A iniciativa mais conhecida dizia respeito à eutanásia e ao suicídio assistido (mais de 63 mil subscritores). O Parlamento revogou a lei sobre a eutanásia, mas exigiu que o governo nomeasse um grupo de trabalho para estudar essas questões e, eventualmente, fazer uma proposta de nova legislação.

Uma iniciativa para garantir a igualdade dos direitos conjugais (com mais de 166 mil subscritores) levou a uma nova legislação que atribui os mesmos direitos aos casamentos entre pessoas do mesmo sexo que aos casais heterossexuais. Essa iniciativa (com mais de 55 mil subscritores) resultou numa nova Lei da Maternidade (que dá aos dois elementos de um casal de mulheres o mesmo direito à paternidade legal de acordo com um processo definido). Além disso, a definição de maternidade permite agora que os homens transexuais sejam reconhecidos como mães e possam ter acesso ao apoio social decorrente do nascimento de um filho.

Metodologia

Proposta para promulgar ou redigir legislação – Uma iniciativa de cidadania pode propor a promulgação ou a redação de nova legislação. Também pode dizer respeito à alteração ou revogação de legislação existente. Uma iniciativa sob a forma de projeto de lei deve conter o texto legal proposto. Cada iniciativa deve limitar-se a um assunto específico e deve apresentar justificações.

Período fixo para recolha de assinaturas – Uma iniciativa deve ser assinada pelo número necessário de pessoas dentro de um período de seis meses. As assinaturas podem ser recolhidas em papel ou online (por exemplo, kansalaisaloite.fi). Quando tiverem sido recolhidas as assinaturas suficientes, a iniciativa é enviada ao Centro de Registo da População, que verifica os nomes e confirma o número de assinaturas aprovadas.

Consideração pelo Parlamento – Após o Centro de Registo da População ter verificado os nomes e confirmado que pelo menos 50 mil assinaturas aprovadas foram recolhidas, um porta-voz da iniciativa pode enviá-la ao Parlamento para consideração. Se uma iniciativa não for apresentada ao Parlamento dentro de seis meses a contar da data em que o Centro de Registo de População tiver tomado sua decisão, poderá caducar.

O Parlamento tem a obrigação de considerar uma iniciativa de cidadãos, mas cabe ao Parlamento decidir se deseja aprovar uma iniciativa, com ou sem alterações. Se uma iniciativa for rejeitada pelo Parlamento, uma nova iniciativa relativa ao mesmo assunto poderá ser lançada.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

A iniciativa de cidadãos é hoje a inovação democrática mais importante a nível nacional na Finlândia. De acordo com um [Relatório de 2016 sobre inovações democráticas](#) (descrição em inglês na página 4), cerca de um terço dos cidadãos eleitores já subscreveram pelo menos uma iniciativa. As iniciativas de cidadãos parecem envolver alguns dos grupos sociodemográficos que tendem a ser politicamente passivos, principalmente os mais jovens.

A iniciativa de cidadãos é uma forma eficaz de promover e apoiar a atividade cívica gratuita e o debate público e, assim, fortalecer a sociedade civil. Os sites na Internet constituem uma plataforma ativa para os cidadãos chegarem a um público mais amplo e, ao mesmo tempo, constituem uma oportunidade para contribuir com ideias na arena política. Dão assim mais visibilidade à opinião pública.

Existem várias iniciativas sobre questões bioéticas no site. A mais conhecida foi a iniciativa de cidadãos sobre a eutanásia, que deu origem a um inquérito, o qual resultará certamente numa melhor compreensão das opções e, eventualmente, numa proposta de alteração legislativa no que respeita aos cuidados no final da vida, suicídio assistido e/ou eutanásia. Este exemplo mostra como a existência de um fórum para os cidadãos expressarem as suas opiniões pode criar uma oportunidade para explorar novas direções por parte do governo.

Um site que permita ao público participar na elaboração de nova legislação desde o início pode ter grande impacto em grupos marginalizados ou em relação a uma questão específica. A transparência do site permite que os cidadãos se envolvam no processo legislativo e facilita o processo. Os cidadãos são incluídos de uma maneira totalmente nova que os aproxima dos legisladores.

A limitação, comparativamente a outras formas de envolvimento do público, é que o site apenas fornece as informações dadas pelo organizador e não proporciona um fórum de debate adicional, que deve ser organizado separadamente.

FRANÇA - DEBATE PÚBLICO SOBRE A LEI DA BIOÉTICA (2018)

Antecedentes, organizador e participantes

A França possui legislação específica sobre questões de bioética desde 1988 e envolve desde 2009 os cidadãos em debates públicos. Desde 2011, a lei francesa da bioética estipula que o Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) organiza debates e consultas públicas no âmbito de questões bioéticas sobre práticas médicas e/ou de pesquisa que afetam o corpo humano e o embrião. A primeira Consulta Nacional (*les États Généraux*) –prevista na Lei de Bioética de 2011 – foi realizada entre 18 de janeiro e 30 de abril de 2018.

A questão

O CCNE definiu nove temas para debate, sete questões científicas e duas sociais, a saber:

- investigação em embriões humanos e células estaminais embrionárias humanas;
- testes genéticos e medicina genómica;
- doação e transplante de órgãos;
- neurociências;
- dados de saúde;
- inteligência artificial e robotização;
- saúde e ambiente;
- reprodução assistida;
- cuidados no final da vida.

Estes tópicos foram escolhidos porque estão no cerne da Lei de Bioética e são importantes à luz dos recentes desenvolvimentos no campo da bioética. Embora os dois últimos temas não tenham decorrido da lei, o CCNE decidiu promover o debate sobre esses temas, devido à sua relevância na sociedade e para aproveitar a oportunidade oferecida pela Consulta Nacional para ouvir as opiniões do público.

Metodologia

Em março de 2018, foi organizada uma “Introdução aos temas da Consulta Nacional” para cerca de 60 jornalistas. Tanto os meios de comunicação social nacionais como regionais foram envolvidos na Consulta Nacional para noticiar os eventos e debates realizados em todo o país. Nalguns casos, em assuntos delicados, a imprensa não foi informada dessas ocasiões para evitar um impacto negativo na abertura dos participantes no debate.

O CCNE criou um Comité do Cidadão para estudar o processo do debate e escolher dois temas a ser tratados com maior profundidade: testes genéticos em final de vida e pré-conceção. O exercício resultou em três "Pareceres" publicados no relatório de síntese do CCNE.

Além do Comité do Cidadão, no âmbito do debate público, o CCNE organizou as actividades seguintes:

- 271 encontros regionais organizados pelos Fóruns Regionais para a Reflexão Ética (*Espaces de réflexion éthique régionaux* - TCRE); 21 000 pessoas participaram nessas reuniões;
- foi criado um site através do qual os indivíduos puderam fornecer contributos *online*. Entre fevereiro e abril de 2018, um total de 183 498 visitantes acederam ao site, tendo 29 032 pessoas a fornecido 64 985 contributos para a consulta. Os temas que mais

chamaram a atenção dos participantes foram "Procriação e Sociedade" e "Gestão do Final de Vida", representando 69% do total de contributos.

- 154 audiências, entre fevereiro e maio de 2018, envolvendo 400 associações e instituições científicas, além de organizações representantes de interesses filosóficos ou religiosos.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

Neste exemplo, é evidente que o compromisso político contribuiu para a concretização de um envolvimento muito amplo do público em debates sobre questões bioéticas.

O exemplo também mostra como diferentes metodologias podem ser combinadas para promover o debate informado sobre tópicos diferentes e difíceis.

Uma característica específica foi a reserva da informação sobre os locais e as datas das reuniões dos Comités de Cidadãos, a fim de evitar a pressão e influência dos meios de comunicação social e de outras partes. Ao mesmo tempo, os meios de comunicação social tiveram uma formação especial para estimular o seu interesse no projeto e nos temas a serem debatidos. Tal resultou de uma forma muito positiva na promoção da visibilidade dos temas nos meios de comunicação social nacionais.

Outro impacto dessa iniciativa em todo o país foi um claro aumento da sensibilização do público sobre os tópicos que foram objeto de debate.

O impacto da consulta na revisão da Lei de Bioética ainda não foi avaliado, pois a lei ainda não foi aprovada pelo Parlamento, mas tudo indica que o debate público contribuiu para a elaboração do novo projeto de lei.

Apesar da diversidade de ferramentas e de uma grande pluralidade de pontos de vista expressos, seria errado concluir que foi obtida uma representação verdadeira da opinião pública. A maior parte das discussões regionais decorreu num clima de tolerância e serenidade, mas nem sempre foi o caso. Durante os debates sobre as chamadas questões "sociais", por vezes algumas trocas de opiniões deixaram pouca margem para dúvidas, perguntas ou precisões e, portanto, para ouvir outros pontos de vista.

Os modos de expressão de opinião *online* também foram alvo de críticas, como: (i) a dificuldade de aceder ao site; (ii) a imprecisão da formulação dos "resultados e desafios"; (iii) a moderação, que algumas pessoas consideraram insuficiente; (iv) a definição de certas expressões que não foram consideradas suficientemente aceitáveis para todas as partes.

Esses encontros revelaram que os pontos de vista podem variar com a idade e o sexo. Por fim, as audiências, de natureza numerosa e diversificada, serviram não apenas como sedes de debate, mas como momentos de esclarecimento e elucidação por parte das organizações que aceitaram o convite.

Nesta altura, vários resultados devem ser destacados:

- o papel significativo desempenhado pelas gerações mais jovens nos debates regionais, variando com os temas em discussão, graças aos esforços dos fóruns regionais (ERER);
- a dificuldade de incluir nas consultas os membros menos informados e mais vulneráveis da população;
- a escassa discussão sobre vários assuntos importantes durante a consulta, por razões que precisarão de ser examinadas;

- a necessidade essencial de informação que preocupa não apenas os cidadãos, mas também os profissionais de saúde;
 - a importância do respeito pelas diferenças e valores pessoais, em particular no que se refere aos homossexuais e aos intersexuais;
 - finalmente, o CCNE constatou que as suas operações foram modificadas, mas também enriquecidas, pela reflexão durante esse processo. O CCNE também está convicto de que esta participação seria necessária para consolidar o debate nacional e regional sustentável sobre questões bioéticas.
-

ALEMANHA - DISCURSO PÚBLICO SOBRE EDIÇÃO DO GENOMA (2019)

Antecedentes, organizador e participantes

O projeto *Genomchirurgie im gesellschaftlichen Diskurs* (edição do genoma no discurso da sociedade) teve como objetivo estimular a discussão pública sobre os aspetos éticos, jurídicos e sociais de novos métodos em tecnologia genética. O projeto é uma cooperação entre a *Wissenschaft im Dialog* (WiD) e a Academia Nacional de Ciências da Alemanha - Leopoldina. Foi financiado pelo Ministério Federal da Educação e Investigação da Alemanha no âmbito do programa de financiamento à investigação ELSA (aspetos éticos, jurídicos e sociais) nas ciências da vida.

A questão

As tecnologias genéticas convencionais têm sido objeto de debate desde há muitos anos e agora esta área está a ser revolucionada pelas novas tecnologias de edição do genoma, sendo a mais conhecida o sistema CRISPR-Cas9. O projeto incidiu sobre as aplicações médicas da edição do genoma. O público-alvo incluía cidadãos interessados, alunos do ensino secundário, professores, universitários e formandos, além de partes interessadas na política, ciência e media. Esses grupos participaram em várias atividades interativas que os informaram sobre a nova tecnologia e as oportunidades e riscos associados, com o objetivo de motivá-los a desenvolver as suas próprias opiniões. Foram realizados 16 eventos entre o outono de 2017 e a primavera de 2019 sobre tópicos como o tratamento do cancro com recurso à terapia genética somática, o uso da genética dirigida a vetores da malária e as oportunidades e riscos da edição do genoma.

Metodologia

A *Wissenschaft im Dialog* foi responsável por 13 eventos em toda a Alemanha, projetados para a população em geral e alunos do ensino secundário. Alguns dos eventos públicos foram examinados do ponto de vista das ciências sociais por estudantes e cientistas convidados.

Como parte do projeto, foi desenvolvido um jogo de simulação para alunos do secundário incidindo na tecnologia de genética dirigida, que pode ser usada para controlar a malária modificando geneticamente os mosquitos (*Anopheles*). Após uma fase de testes envolvendo quatro visitas a escolas de diferentes tipos, o jogo foi publicado como um kit de ferramentas. Este kit de ferramentas inclui apresentações, um vídeo, cartas de jogar e folhas de trabalho, o que permitiu aos professores executar o jogo de forma independente com os seus alunos.

Cinco "debates de câmara baixa", dirigidos ao "público em geral", foram organizados para oferecer uma oportunidade de discutir a edição do genoma. Dois especialistas, um para a parte científica e outro para a parte ética ou jurídica, introduziram o tópico e, em seguida, juntaram-se à plateia para um debate focado em questões específicas. Os participantes deram à vez a sua opinião sobre cada questão.

Três outros eventos públicos tomaram a forma de um jogo de simulação sobre o tratamento do cancro com recurso à terapia genética somática. Durante o jogo, os participantes envolveram-se intensamente numa situação hipotética sobre um doente oncológico que não tem a certeza se uma nova terapia genética através da CRISPR-Cas9 é a escolha certa para o seu caso. O público recebeu sugestões e apoio dos moderadores.

A Academia Leopoldina foi responsável por três eventos para jornalistas, investigadores e partes interessadas políticas e científicas em Halle/Saale e Berlim. Em dois seminários de formação organizados pelo Colégio de Jornalistas da Leopoldina, jornalistas e editores juntaram cientistas das áreas de biologia, medicina, ética e direito para desenvolver ideias aprofundadas sobre a área especializada da edição de genoma sob múltiplas perspetivas. O objetivo foi sensibilizar os jornalistas para esta matéria complexa e incentivar a cobertura qualificada dos meios de comunicação social. No âmbito do seminário, foi organizado um “debate de câmara baixa”, com a participação de membros da Leopoldina e especialistas de hospitais, administração de serviços de saúde, sociedades médicas e associações de pacientes.

O seminário final para as partes interessadas de todos os grupos-alvo teve como objetivo apresentar e discutir as descobertas de eventos anteriores e permitir que os participantes adquirissem novas perspetivas através de discussões em grupo. Os alunos de mestrado em ciências sociais tiveram a oportunidade de estudar antecipadamente os eventos para determinar como os participantes reagiriam aos formatos de eventos interativos. Estes resultados foram discutidos no seminário. No final do projeto, foi disponibilizada documentação resumida.

Site do projeto (em alemão): www.genomchirurgie.de

Aspetos a destacar e lições aprendidas

Os diversos formatos de eventos testados no projeto tinham diferentes pontos fortes e pontos fracos, tornando-os adequados aos diferentes públicos e propósitos. Concluiu-se que as medidas de publicitação correspondentes devem ser bem planeadas e amplamente divulgadas.

Os “debates de câmara baixa” são adequados para grandes audiências (até 100 pessoas) e para audiências com pouco ou nenhum conhecimento prévio do tópico. Em comparação com uma discussão formal, os “debates de câmara baixa” são muito mais interativos e permitem que mais pessoas intervenham. É necessário um moderador experiente e os especialistas devem ser bem informados.

Os jogos de simulação são adequados para grupos menores (máx. 50 pessoas) e geralmente atraem participantes com interesse na matéria. Duram mais tempo e permitem uma discussão mais profunda e detalhada dos problemas. Desenvolver um novo jogo, ou adaptar um jogo existente a um novo tópico, requer um investimento de tempo e de recursos.

Os principais benefícios dos seminários para jornalistas foram vincular a ciência e os media, comunicar descobertas científicas e facilitar discussões conjuntas sobre oportunidades e benefícios da investigação. Além disso, os participantes puderam estabelecer contatos pessoais e esses relacionamentos, geralmente, servem de apoio a relatórios futuros, com vantagem sobre histórias imediatas acerca do próprio evento.

Não é fácil incentivar uma amostra representativa da população a discutir em conjunto questões tão complexas. Na maioria das vezes, esses formatos só abrangem pessoas comprometidas e interessadas. Essa série de eventos conseguiu atrair uma participação mais alargada. Os participantes apreciaram muito a oferta de um evento noturno sobre o tema da edição do genoma; o apetite por informações e discussões era alto.

Impacto do projeto

Todos os participantes no seminário enfatizaram a importância de tais eventos participativos e expressaram o seu interesse em debates complementares temáticos (por exemplo, pesquisa de embriões, terapia na linha germinativa, engenharia genética verde, engenharia genética e exploração animal). Deve-se ter o cuidado de assegurar que a complexidade dos debates permanece acessível para o público. De um modo geral, mais participantes e participantes mais diversificados também poderão ser incluídos nos eventos.

O estudo socio-científico que acompanhou este processo analisou os formatos de participação sob diferentes ângulos. Os formatos e as informações recolhidas podem ser usados em futuros projetos de comunicação.

IRLANDA - DEBATE PÚBLICO SOBRE O ABORTO E REVOGAÇÃO DA OITAVA EMENDA À CONSTITUIÇÃO (2016)

Antecedentes, organizador e participantes

Em maio de 2016, o Programa para um Governo de Parceria comprometeu o Governo irlandês a estabelecer uma Assembleia de Cidadãos com o mandato de examinar um determinado número de questões fundamentais durante um longo período. Uma dessas questões era considerar se se deveria revogar ou substituir a Oitava Emenda à Constituição que proibia o aborto.

Vários casos trágicos que acabaram em tribunal pressionaram cada vez mais o governo irlandês a tratar dessa controversa questão. Em 2013, a morte de uma mulher por septicemia após lhe ter sido recusada assistência para abortar na sequência de um aborto espontâneo parcial levou a apelos por parte de ativistas para a revogação da emenda.

O presidente da Assembleia de Cidadãos foi nomeado pelo Governo e um grupo representativo de 99 cidadãos foi escolhido aleatoriamente para representar amplamente os pontos de vista do povo da Irlanda.

Objetivo

Dar recomendações consultivas para consideração por uma comissão parlamentar, que, por sua vez, fará uma recomendação ao governo.

Metodologia

A Assembleia de Cidadãos realizou cinco reuniões de fim de semana entre outubro de 2016 e abril de 2017, período em que testemunhas jurídicas e médicas foram convidadas a prestar depoimento e a ser questionadas. Um relatório final com recomendações foi preparado e posto à consideração de um comité de parlamentares de ambas as câmaras que, em dezembro de 2017, recomendou um referendo dos cidadãos sobre a supressão da Oitava Emenda à Constituição. Para alterar a Constituição é requerido um referendo, o que o governo irlandês propôs. Este referendo ocorreu em 25 de maio de 2018 e uma clara maioria, 66,4% contra 33,6%, votou a favor da supressão da Oitava Emenda.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

A Assembleia de Cidadãos era composta por cidadãos particulares; nas suas deliberações não participaram políticos. O governo definiu os seus parâmetros e o Parlamento respondeu ao relatório final.

As técnicas de construção de consenso facilitaram um maior envolvimento e respeito mútuo. O tom dos procedimentos na Assembleia de Cidadãos não foi agressivo e as informações apresentadas eram inteligíveis para leigos.

A comissão parlamentar refletiu amplamente o tom e a abordagem da Assembleia de Cidadãos e a sua atitude foi, por isso, mais inquiridora do que contraditória.

As campanhas do 'Sim' e do 'Não' ao referendo foram, em grande medida, conduzidas fora das estruturas tradicionais dos partidos políticos.

Embora tenha havido políticos que se destacaram nas duas campanhas, os principais partidos permitiram que os seus membros apoiassem os dois lados.

A tomada de decisões foi deliberadamente dilatada para permitir o debate público entre as partes.

POLÓNIA - SEMANA CONSTITUCIONAL PARA INFORMAR E DIALOGAR COM OS CIDADÃOS (2018)

Antecedentes, organizador e participantes

A entidade organizadora da Semana Constitucional, a Associação *Pro Memoriam Zbigniew Hołda*, foi fundada por um grupo de especialistas jurídicos com o objetivo de comemorar a atividade científica e social do professor Hołda, através da prestação, entre outras coisas, de educação jurídica de uma forma aberta e criativa.

Objetivo

A Associação busca construir um terreno comum com vista ao consenso e cooperação entre representantes de diferentes profissões jurídicas. O objetivo deste debate público é informar ou educar as pessoas e incentivá-las a ser proativas em público. Deste modo, fornece à sociedade ferramentas para ajudar a fazer escolhas informadas, ao mesmo tempo que potencia a participação ativa dos cidadãos na vida pública e contribui para o fortalecimento da sociedade civil.

A Semana Constitucional é um projeto nacional que a Associação organiza desde 2015.

Inicialmente, o projeto era dirigido apenas a estudantes de escolas do ensino básico e secundário, mas desde a sua 4ª edição outras instituições, como autarquias, casas de cultura, cafés, cinemas, armazéns e comunidades religiosas, são convidadas a participar.

Até à data, 2 300 advogados ministraram aulas sobre direito constitucional em cerca de 1 700 escolas. Estima-se que aproximadamente 170 000 alunos tenham participado nessas aulas.

A questão

Casos práticos de influência da lei básica são objeto de aulas interativas conduzidas por advogados, juizes, procuradores, académicos e juristas estagiários.

Numa perspetiva mais ampla, a iniciativa pode ser vista como uma maneira de comunicar na sociedade que a Constituição não é um conjunto de regras gerais que diz respeito apenas a um grupo estreito e hermético daqueles que aplicam a lei, mas que respeitar a lei e a Constituição é uma questão de interesse comum.

Metodologia

As informações sobre a Semana Constitucional e o formulário de inscrição *online* são publicadas no site oficial da Associação e divulgadas nas redes sociais, principalmente no Facebook. As escolas e outras instituições podem inscrever-se através do formulário, indicando, entre outros, sua localização, o número de alunos que participarão na aula constitucional e horários preferenciais. Os advogados podem registar-se da mesma maneira e devem informar onde, quando e quantas lições podem realizar. De seguida, a Associação vincula a instituição ao advogado para que entre si acordem na organização das aulas.

Os advogados que concordaram em participar do projeto receberam estudos de caso preparados, não apenas pelos membros da Associação, mas também pelos membros

da Associação de Jovens Jornalistas, uma organização que visa envolver jovens no ativismo e promover os direitos humanos, e também pela Associação Científica de Direito Constitucional da Universidade de Varsóvia. Os advogados são aconselhados a falar numa linguagem simples, adequada à idade dos alunos. No final, os alunos devem transmitir aos instrutores o que acharam da aula.

A supervisão substantiva do projeto é assegurada por juristas eminentes. Todos os advogados que concordaram em participar do projeto ministram estas lições *pro bono* e não recebem reembolso das despesas de viagem. Uma vasta gama de profissionais de direito está envolvida na realização de aulas durante a Semana Constitucional, incluindo os decanos das Câmaras de Advogados Distritais, o Comissário para os Direitos Humanos e outros advogados ou académicos conhecidos.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

A Semana Constitucional demonstra que o debate público, que visa informar e educar as pessoas e incentivá-las a serem proativas na vida pública, pode ser alcançado com recursos financeiros relativamente modestos.

O projeto demonstra o poder das redes sociais, que, quando usadas adequadamente e direcionadas ao grupo certo, podem atrair atenção significativa. A Associação deve o sucesso da Semana Constitucional ao facto de ter conseguido criar uma atmosfera muito positiva em torno do projeto, recorrendo, designadamente, aos meios de comunicação social.

O projeto, como qualquer outro, não é perfeito. Apesar de estar aberto a outras instituições, as escolas continuam a ser os principais participantes. Além disso, os advogados que ministram aulas e as escolas não precisam de dar feedback à Associação que avalia o projeto.

Impacto

Apesar das diferenças de opiniões políticas na sociedade, a Semana Constitucional prova que é possível a comunicação sobre valores fundamentais que são compartilhados numa sociedade democrática, especialmente quando discutimos esses valores em casos claros e específicos, com os quais as pessoas se podem relacionar.

Desafios

Um dos desafios enfrentados pelos organizadores do projeto é separar a narrativa política das questões jurídicas, de forma a refutar as alegações sobre a natureza política do evento.

Site: <http://stowarzyszenieholda.pl/>

PORTUGAL - DEBATE PÚBLICO SOBRE O FINAL DA VIDA (2017)

Antecedentes, organizador e participantes

O Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV) lançou um debate nacional sobre decisões em fim de vida, que incluiu, além da eutanásia, várias questões éticas relacionadas com os cuidados no final da vida.

A iniciativa começou em Lisboa em maio de 2017, seguida de uma série de debates públicos. Houve 14 debates, com a participação de um grande número de membros do público, que tiveram lugar em 12 cidades diferentes em todo o país.

Objetivo

Aumentar a sensibilização do público e incentivar a promoção de um debate livre e informado entre todos os cidadãos, para permitir uma participação responsável nas decisões democráticas.

A questão

Várias questões foram levantadas durante o debate, principalmente:

- o respeito pela autonomia individual;
- as limitações da autonomia ao solicitar a eutanásia e o suicídio assistido;
- como cuidar no final da vida e a disponibilidade e adequação dos cuidados no final da vida;
- argumentos a favor e contra a legalização da eutanásia e do suicídio assistido.

Metodologia

Todos os debates foram abertos aos cidadãos.

Os especialistas foram convidados a apresentar as suas opiniões sobre os dilemas correspondentes aos seus papéis profissionais (médicos, religião, filosofia, direito), mas também seus pontos de vista pessoais (como jovens, representantes de pacientes, formadores de opinião).

Na última conferência (a conferência internacional), foram seguidas duas abordagens sobre a importância do papel da sociedade civil e do processo de deliberação, e aos especialistas de diferentes países foi solicitado, não que expressassem os seus pontos de vista, mas que fornecessem informações sobre a situação jurídica e factual nos seus países. Os “atores principais” foram os cidadãos, que participaram em todas as conferências e tiveram a liberdade de intervir, fazer perguntas e trocar experiências.

A sociedade teve a oportunidade de discutir questões relevantes sobre o final da vida (por exemplo, cuidados paliativos, consentimento informado), além da questão específica da eutanásia.

O projeto terminou em dezembro de 2017. No início de 2018, o Parlamento votou contra a proposta de alteração da lei.

Os debates foram gravados e amplamente divulgados pelos meios de comunicação social. Um meio de comunicação parceiro cobriu os debates regularmente (entrevistas, fotos, anúncios e reportagens pós-debate).

Um livro chamado “Decidir sobre o final da vida – ciclo de debates” foi publicado com uma coleção de excertos das conferências e intervenções do público (com uma visão geral de todas as opiniões expressas), bem como com os textos das conferências apresentadas no seminário internacional. Também incluiu um glossário, uma conclusão com as principais perguntas e argumentos apresentados nos debates e um breve estudo sobre legislação comparada.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

O trabalho foi saudado por todos os setores da sociedade, que reconheceram a importância de ajudar os cidadãos a construir as suas próprias opiniões através de um debate aberto e pluralista.

O envolvimento de todos os principais atores nas discussões ajudou os cidadãos a entender as suas opiniões, esperanças e receios.

Uma publicação contendo os destaques dos debates, as principais conclusões, um glossário e um resumo de quadro jurídico comparativo foi lançada em 1 de fevereiro de 2019 numa cerimónia com a presença do Presidente da República. A documentação permanece relevante, apesar da decisão do Parlamento contra as propostas. Manifesta as conclusões dos debates para referência futura.

Impacto

Os debates tiveram um impacto considerável nas comunidades locais, avaliado pelo número de notícias e artigos de opinião publicados nos meios de comunicação social e em transmissões e publicações nacionais e regionais que mostraram reconhecimento pelo formato do processo de auditoria e a discussão livre e aberta sobre o tema, que nunca havia sido feita antes.

Curiosamente, várias instituições desafiaram o CNECV a estender o período de discussões públicas, oferecendo-se para organizar iniciativas em locais que não foram incluídos no roteiro original dos debates.

Um volume especial do resumo dos debates foi editado, contendo as posições mais relevantes dos intervenientes (palestrantes e público em geral), juntamente com as principais conclusões do consenso e as principais questões que geram opiniões controversas e opostas.

Este volume foi distribuído por uma vasta rede de livrarias em todo o país e esgotou em pouco tempo. O Presidente da República esteve presente no evento de lançamento, ressaltando a relevância da iniciativa, o que aumentou o impacto mediático do conteúdo do livro.

FEDERAÇÃO RUSSA – DEBATE PÚBLICO E O SEU IMPACTO NA LEI SOBRE O TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS E TECIDOS HUMANOS (2016)

Antecedentes

A Federação Russa tem uma prática de longa data de consultas sobre projetos de lei no nível das autoridades estaduais, bem como discussões públicas. As discussões públicas decorrem em vários locais e com representantes interessados de comunidades profissionais e organizações públicas, incluindo as comunidades de pacientes.

A resolução do governo da Federação Russa "sobre medidas para melhorar as atividades legislativas" (2009) prevê que um projeto de lei aprovado por órgãos governamentais e autoridades executivas seja colocado num site de Internet especial para discussão pública. Os comentários e sugestões fornecidos pelos cidadãos são publicados ou enviados através do mesmo site. As respostas às sugestões também são ali publicadas. Essas respostas são preparadas pelo Ministério da Saúde e por funcionários do Departamento de Assistência Médica e do Departamento Jurídico, com o envolvimento de grupos de especialistas.

Além disso, são realizadas discussões públicas sobre projetos de lei com vários públicos-alvo: comunidades profissionais, incluindo acadêmicos, representantes de confissões religiosas, organizações de pacientes e representantes do foro público, que deixam patente a diversidade da sociedade civil.

As propostas de lei são alteradas com base nas opiniões recolhidas. Se se considerar que a adoção de um projeto de lei viola ou restringe os direitos humanos, esses projetos de lei podem ser reencaminhados para comentários do público.

A questão

A lei da Federação Russa de 1992 "sobre transplante de órgãos e tecidos humanos" permite que sejam removidos órgãos do corpo de uma pessoa adulta após a sua morte, se não houver registo de que tal fosse contrário à vontade dessa pessoa. Por outras palavras, há um consentimento presumido na ausência de recusa explícita ("opt-out"). A legislação incide no transplante de órgãos e apresenta lacunas significativas em questões relacionadas com os direitos humanos nos que respeita à doação de órgãos.

Tem havido debate sobre se os familiares devem participar na decisão de doação de órgãos de uma pessoa falecida, incluindo o direito a recusarem a doação de órgãos quando a pessoa em causa não manifestou expressamente esse desejo.

Outra discussão diz respeito à doação de órgãos de crianças. A lei de 1992 proíbe doações de órgãos vivos de menores de 18 anos e exige o consentimento informado de um dos pais (consentimento explícito, "opt-in") para remover um órgão de uma criança falecida.

A nova legislação, proposta em 2016, teve como objetivo melhorar o enquadramento jurídico no domínio da doação de órgãos, com vista a preencher as lacunas legais relacionadas com os direitos dos dadores de órgãos; equilibrar os direitos dos dadores, dos destinatários, dos seus familiares e as perspectivas de especialistas de organizações médicas; e melhorar os aspetos jurídicos e éticos da doação.

Outro objetivo foi informar a população sobre a importância da doação de órgãos e a legislação vigente, incluindo o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

Metodologia

As emendas propostas foram sujeitas a consulta e debate públicos, conforme exigido pelo Projeto de Lei de 2009.

As discussões ocorreram de diferentes formas. O debate *online* contou principalmente com a participação de cidadãos comuns, com idade superior a 40 anos, que discutiram o projeto de lei e expressaram as suas opiniões sobre a doação de órgãos. As suas atitudes em relação à doação de órgãos eram principalmente negativas ou neutras.

A discussão sobre doação de órgãos, entre as gerações mais jovens, ocorreu nas redes sociais.

O debate detalhado sobre o projeto de lei decorreu na comunidade profissional, em reuniões com especialistas. As opiniões dos especialistas foram analisadas de acordo com as regras para a elaboração de um projeto de lei a ser submetido ao Governo. As análises foram tidas em consideração pelo Ministério na preparação do projeto de lei.

Resultado

O resultado dos debates permitiu ao Ministério melhorar as disposições do projeto de lei e aperfeiçoar os programas de informação aos cidadãos sobre a doação de órgãos.

As normas legais que permitem a doação de órgãos de crianças falecidas foram muito criticadas. O debate mostrou que a sociedade russa não está pronta para a doação de órgãos de crianças falecidas, embora isso já esteja regulamentado na lei, e não haja obstáculos para a implementação dessa disposição.

As emendas propostas à lei receberam muitas críticas, e a nova lei foi interrompida antes de chegar ao Parlamento (Duma).

Aspetos a destacar e lições aprendidas

A doação de órgãos é uma questão muito sensível para a sociedade russa, devido à importância dada à integridade do corpo das pessoas falecidas. Foi possível chegar a um consenso entre especialistas em muitas questões, mas ainda há dificuldades em regular os direitos dos familiares de doadores.

Uma das lições aprendidas mais importantes é que o debate só será eficaz se as pessoas tiverem um entendimento completo do assunto, especialmente quando estejam em causa questões de direitos humanos. O debate deve ser precedido de uma ampla campanha de informação, com explicações detalhadas de todas as disposições discutidas na legislação atual e na nova proposta.

A discussão do projeto de lei continua, e o mais difícil é superar as atitudes negativas em relação à doação de órgãos dos cidadãos com idades entre 50 e 60 anos, que estão muito ativamente envolvidos em discussões públicas sobre esse assunto.

O debate público deve ser adaptado ao contexto cultural. Talvez esta questão tenha as suas próprias raízes históricas e culturais, uma vez que a Federação Russa é um país

multiétnico e multiconfessional, onde sempre foi importante preservar a integridade do corpo de uma pessoa falecida antes do enterro.

REINO UNIDO - ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO EM NEUROCIÊNCIA, DEPENDÊNCIA E DROGAS (2007)

Antecedentes, organizador e participantes

Em 2006, a Academia de Ciências Médicas (AMS) lançou uma investigação independente sobre as questões sociais, de saúde, de segurança e ambientais que haviam sido identificadas num relatório anterior, *DrugsFutures 2025?*, publicado em 2005.

As atividades de envolvimento do público no *DrugsFutures* foram realizadas de janeiro a abril de 2007 e envolveram grupos específicos que incluíam pais de crianças com TDAH, estudantes, professores, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, idosos, jovens e pessoas com problemas de saúde mental.

Objetivo

Explorar as expectativas e preocupações de uma ampla secção transversal do público sobre questões atuais e futuras relacionadas com a neurociência, a dependência e as drogas.

A questão

O programa de envolvimento do público pretendeu concentrar-se nas áreas em que a dependência, a neurociência e as drogas se sobrepõem, cobrindo os três tipos de drogas identificados no relatório original de antevisão: drogas ilegais e drogas legais 'recreativas', medicamentos para a saúde mental e uma nova categoria de substâncias denominadas "melhoradores da cognição" ("cognition enhancers"), que podem aperfeiçoar o desempenho do cérebro de maneiras específicas, como melhorar a memória de curto prazo ou a rapidez do pensamento.

Foram feitas perguntas específicas com base nos seguintes cenários: as drogas e os jovens, drogas para um cérebro mais inteligente e as drogas e a lei.

Metodologia

A AMS criou um Grupo de Trabalho para apoiar a sua análise, independente das questões sociais, de saúde, segurança e ambiente levantadas pelos progressos científicos em neurociências, dependência e drogas (BSAD). Procurou-se que a composição do Grupo de Trabalho refletisse a diversidade das questões a ser exploradas e incluiu especialistas em epidemiologia, medicina, neurociência, psiquiatria, psicologia, farmacologia, filosofia e direito.

O Grupo de Trabalho consultou organizações relevantes de partes interessadas (por exemplo, cientistas, financiadores de investigação, profissionais de saúde, instituições de beneficência e grupos de pacientes) sobre questões que possam resultar dos desenvolvimentos científicos atuais e futuros nestas matérias.

Houve uma grande diversidade de tipos de eventos, com um lançamento público em Londres (113 participantes), 19 seminários curtos de divulgação (2 horas) (146 participantes) em todo o Reino Unido, 5 seminários regionais em todo o Reino Unido (180 participantes), cada um focado num tópico diferente (por exemplo, direito, saúde mental, etc.) e um *Brainbox* – duas sessões de dois dias com seis semanas de intervalo para discussões mais aprofundadas, cobrindo todos os cinco tópicos dos

seminários regionais (25 participantes). Os eventos de divulgação, alguns dos quais envolveram apresentações de toxicodependentes e ex-toxicodependentes, incluíram a consulta às partes interessadas e, simultaneamente, uma análise por especialistas.

Aspetos a destacar e lições aprendidas

O projeto foi integralmente avaliado. Algumas características a destacar sobre o valor para os participantes são referidas abaixo (para mais informações, consulte a avaliação integral do projeto):

- o processo funcionou bem para os participantes do público. De um modo geral, os entrevistados ficaram muito satisfeitos com o processo e com o modo como foi executado. O processo envolveu as pessoas de forma eficaz;
- os participantes consideraram o processo muito interessante, informativo e útil. A qualidade das discussões e o interesse e entusiasmo dos participantes foram elevados;
- os participantes aprenderam algo novo. Muitos também disseram que o seu envolvimento esclareceu a sua forma de pensar e afetou os seus pontos de vista sobre as drogas e os problemas de saúde mental;
- houve um aumento do entusiasmo pelo envolvimento futuro. Em resultado de terem estado envolvidos neste processo, quase todos os entrevistados se sentiram mais dispostos a envolver-se em discussões sobre questões políticas no futuro. Quase todos os entrevistados também consideraram que era importante envolver o público na discussão deste tipo de questões, e muitos expressaram o desejo de que houvesse mais eventos deste tipo;
- muitos participantes consideraram importante poderem expressar-se e ser ouvidos pela AMS e acharam que poderiam dar um contributo para as políticas públicas e influenciar decisões futuras.

Impacto

- uma das prioridades públicas, nomeadamente a necessidade de estudar a dependência como doença, foi escolhida pela AMS e um novo financiamento de 8 milhões de libras foi disponibilizado pelo Conselho de Pesquisa Médica para a realização desse estudo;
 - em julho de 2009, o Conselho Consultivo para o Uso Indevido de Drogas (junto do Ministério da Administração Interna) realizou uma análise detalhada da segurança e regulamentação dos melhoradores da cognição, considerada uma prioridade de investigação pelos participantes do público nesse projeto;
 - o diálogo enriqueceu as informações disponíveis sobre as razões por que algumas intervenções legais sobre o consumo de drogas não funcionam;
 - o diálogo influenciou e melhorou diretamente o relatório final da AMS sobre Neurociência, Dependência e Drogas (*Brain Science, Addiction and Drugs - BSAD*) enviado ao governo. Os participantes do público puderam constatar o seu contributo para o relatório final.
-

TERMOS USADOS NESTE GUIA

Na medida da sua génese enquanto área de prática profissional, o debate público desenvolveu conceitos e terminologia próprios, muitos dos quais são contestados ou refletem preferências e compromissos diferentes. A lista seguinte não pretende apresentar uma explicação definitiva do significado dos termos, mas apenas esclarecer como certos conceitos, potencialmente ambivalentes, são usados neste guia.

Atividade de debate público – uma atividade organizada, de âmbito limitado, destinada a estimular e considerar o debate público sobre um tema específico, na expectativa de que este informe ou influencie o desenvolvimento de políticas ou a governação.

Cidadão – uma pessoa singular sujeita às leis e políticas de um Estado e usufruindo de direitos tutelados e garantidos por esse Estado. Em casos compostos, como o de "assembleia de cidadãos", o significado de "cidadão" é mais amplo do que apenas aquelas pessoas que têm nacionalidade ou direito a voto nesse Estado.

Co-conceção – a conceção e a configuração de um processo pelos participantes, entre si, facilitadas ou negociadas pelo organizador do debate público.

Consulta – obtenção de informações qualitativas com o objetivo de modificar ou confirmar uma medida proposta que recaia nas áreas de responsabilidade do organizador. Normalmente, o objetivo é procurar obter o contributo de um vasto leque de pontos de vista. As consultas podem ser abertas ao público (especialmente em questões de política pública que podem afetar indiretamente a todos) ou ser dirigidas a grupos-alvo ou indivíduos detentores de determinados interesses, conhecimentos ou experiências específicas. Os respondentes são auto-selecionados.

Debate – qualquer discurso no qual vários indivíduos ou grupos interagem para identificar, explorar e resolver os seus diferentes pontos de vista e interesses, através da apresentação de evidências, argumentos e valores. No presente documento, esse conceito mais geral de 'debate' distingue-se do de um debate formal entre dois lados opostos numa moção proposta por um deles (ver também 'debate público').

Debate público – neste documento e no artigo 28.º da Convenção de Oviedo, o conceito abrangente de 'debate público' é usado para descrever interações discursivas na esfera pública (isto é, num contexto não profissional) através das quais indivíduos e grupos podem identificar, explorar e resolver os seus diferentes interesses em questões que afetam (ou potencialmente afetam) a todos. (ver também 'debate').

Debate público por convite / sem convite – no debate público por convite, uma autoridade responsável convida os membros do público a participar numa atividade com uma finalidade previamente definida; nos debates públicos sem convite, os membros das organizações públicas e da sociedade civil fazem propostas a uma autoridade responsável com vista à efetivação de determinadas mudanças.

Diálogo – o 'diálogo público' é uma forma de envolvimento deliberado entre profissionais, legisladores/decisores e não especialistas, através do qual os participantes ouvem-se e respondem uns aos outros. Este envolvimento decorre de acordo com condições previamente delineadas, de forma a neutralizar assimetrias de poder e de conhecimento.

Esfera pública – o espaço do debate público; um ambiente comunicativo nacional no qual indivíduos particulares podem formular e discutir os desafios sociais que afetam a todos e influenciar as políticas daí decorrentes. Na prática, pode ser apoiado por instituições, como instituições sociais e políticas, e pela comunicação social.

Governança – neste guia, 'governança' significa o uso responsável do poder ou da autoridade para definir, monitorar e aplicar padrões e comportamentos aos sistemas ou organizações. Pode significar, tanto a orientação do comportamento das pessoas, como a garantia de prestação de contas. A governança pode ser efetivada através de medidas obrigatórias e não obrigatórias (disposições legais, sistemas de licenciamento, normas profissionais, códigos de conduta, recomendações, etc.). A governança pode ser uma função de atores públicos e privados.

Métodos deliberativos – encontros discursivos sustentados nos quais os participantes abordam uma questão de interesse comum, partilhando informações, examinando evidências e envolvendo-se em discussões numa posição de respeito mútuo.

Métodos qualitativos / quantitativos – os métodos quantitativos recolhem informações que são produzidas sob a forma de valores numéricos (por exemplo, o número ou a proporção de pessoas que dão uma resposta específica a uma pergunta); os métodos qualitativos fornecem informações discursivas e geralmente permitem a exploração aprofundada de aspetos de interesse através de questionamento e reflexão.

Organizador – a pessoa que toma a iniciativa de organizar uma atividade de debate público (ver 'debate público por convite / sem convite'). O organizador geralmente fornece ou coordena os recursos necessários à atividade, podendo contratar especialistas para facilitar ou realizar a atividade em seu nome.

Participante – autoridades públicas, especialistas e cidadãos, todos podem ser considerados participantes numa atividade de envolvimento ou debate público.

Público / públicos – muitos cientistas sociais e profissionais de envolvimento público preferem o termo 'públicos', no plural, ao singular 'público', para evitar a implicação de que existe um único grupo homogéneo ou de que esse 'público' tem existência concreta, independentemente das temáticas em questão.

Representatividade – a participação por convite pode ser estabelecida de forma a ser representativa da população em geral ou de um subconjunto específico da população, de acordo com certos critérios, como sejam os critérios sociodemográficos. A dimensão apropriada de uma amostra, os critérios de representatividade e o significado que pode ser atribuído aos resultados 'representativos' requerem uma reflexão crítica cuidadosa.

RECURSOS SELECIONADOS

Delib – um empreendimento social com fins lucrativos que fornece uma variedade de ferramentas para a participação dos cidadãos (em inglês, <https://www.delib.net/>)

Dicopart (Dictionnaire Critique et Interdisciplinaire de la Participation) – léxico de termos e conceitos relativos à participação (em francês, <https://www.dicopart.fr/>)

Les États généraux de la bioéthique («Fórum da Bioética») é uma forma de consulta aos cidadãos prevista na lei (audiências, eventos nas regiões, consultas pela Internet, comitês de cidadãos) para conhecer a opinião dos cidadãos antes dos processos de revisão e possível modificação da legislação da bioética existente em França (em francês, <https://etatsgenerauxdelabioethique.fr/>).

Fonden Teknologirådet (Board of Technology Foundation) – Organização dinamarquesa que apoia a avaliação e previsões de tecnologia, a participação pública, a Investigação e Inovação Responsáveis (IIR) e novas formas de governação (em dinamarquês e inglês, <http://www.tekno.dk/?lang=en>)

Guide No.5 of UNESCO – sobre Comissões Nacionais de Bioética e Participação Pública (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371176>)

Involve – organização do Reino Unido que presta consultoria e apoio à participação democrática em áreas que incluem as políticas de ciência e de saúde (em inglês, <https://www.involve.org.uk/>); a Involve possui descrições resumidas de mais de cinquenta abordagens diferentes sobre o debate público, disponíveis como recursos em <https://www.involve.org.uk/resources/methods>.

Sciencewise – o programa Sciencewise é o exemplo do Governo britânico de como desenvolver evidências robustas sobre opiniões públicas para informar o desenvolvimento de políticas nas áreas de inovação científica e tecnológica. Criado em 2004, o programa apoiou mais de 50 projetos de diálogo. (em inglês, <http://sciencewise.org.uk/>)