V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

YAMANDU ACOSTA RONCAGLIOLO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Yamandu Acosta Roncagliolo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-273-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teorias da democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

O V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito juntamente com a Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR, Montevidéu), de 8 a 10 de setembro de 2016, possui dois marcos relevantes: o primeiro, de ordem mais geral, inaugura na América Latina o Encontro Internacional do CONPEDI. O segundo diz respeito à primeira participação do GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos em um Evento internacional.

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia e rigorosa seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no Grupo de Trabalho homônimo. Em breve relato, o GT teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC). No Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, realizado no segundo semestre deste mesmo ano, coordenaram os trabalhos do Grupo os Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR), Adriana Campos Silva (UFMG) e Armando Albuquerque (UNIPÊ/UFPB). Finalmente, no Encontro Nacional do CONPEDI Brasília, os trabalhos estiveram sob a coordenação dos Professores Doutores Rubéns Beçak (USP), José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Armando Albuquerque (UNIPÊ/UFPB).

No Encontro de Montevidéu, além dos relevantes pesquisadores brasileiros, o GT contou, com muita satisfação, com o eminente Prof. Mag. Yamandú Acosta como um dos membros da sua coordenação. Participaram, ainda, da apresentação dos trabalhos e debates, os professores uruguaios Horácio Ulises Rau Farias e Nelson Villarreal Durán.

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas que, mesmo após a terceira onda de democratização ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. Na América Latina, como não poderia deixar de ser, esta crise foi replicada.

O Encontro de Montevidéu ocorre em um momento histórico no qual duas realidades políticas latino-americanas, entre outras, são colocadas em situação diametralmente opostas:

a uruguaia, que goza de plena estabilidade institucional, e a brasileira, em grave crise das suas instituições políticas, jurídicas e econômicas.

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública dentro da diversidade política que ora se apresenta. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram, de forma relevante, para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, quais sejam, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca de sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Armando Albuquerque - UNIPÊ/UFPB (Brasil)

Prof. Mag. Yamandú Acosta – UDELAR (Uruguai)

CONSELHOS DE SAÚDE E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

THE HEALTH COUNCILS AND DELIBERATIVE DEMOCRACY

Alexandre Almeida Rocha [1]
Rafaella Martins de Oliveira [2]

Resumo

O trabalho faz uma análise, através de revisão de literatura, da teoria da democracia deliberativa sob o viés da teoria epistêmica da democracia de Carlos Santiago Nino. O artigo apresenta a concepção de democracia do autor, delineando os principais aspectos desta, em especial, os pressupostos e condições para que se alcance uma decisão moralmente correta. Como forma de aproximar esse referencial a um campo de análise específico, apresenta-se uma retrospectiva histórica do processo de institucionalização dos Conselhos, notadamente, dos Conselhos de Saúde, para demonstrar que, nesses conselhos, se estabelece uma arena de discussões, que demonstra o caráter conflitivo das discussões.

Palavras-chave: Democracia deliberativa, Participação, Conselhos de saúde

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes, through a literature review, the theory of deliberative democracy based on Carlos Santiago Nino epistemic theory of democracy. The article presents the design of the author's democracy, outlining its main aspects, particularly the assumptions and conditions for achieving a morally correct decision. In order to bring this framework to a specific field of analysis, this work presents a historical retrospective of the Councils institutionalization process, notably the Health Councils, to demonstrate that these councils are establishing a discussion arena, which demonstrates the conflictive nature of discussions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Deliberative democracy, Participation, The health councils

[1] Mestre em Direito pela UFSC e Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG

[2] Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG

1. Introdução

A democracia, sem qualquer dúvida, insere-se entre os temais mais estudados no campo das ciências sociais. O que se explica pelo fato de que a democracia pode assumir diversas roupagens teóricas, podendo conviver com ideologias diferentes. Logo, não é objetivo do presente trabalho realizar a abordagem das diversas teorias da democracia, até porque os estreitos limites deste trabalho não o permitem, senão propor, a partir da contribuição teórica de Carlos Santiago Nino acerca da democracia deliberativa, uma leitura das práticas deliberativas dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Nino, ao desenvolver a sua teoria epistêmica da democracia, estabelece os pressupostos e as condições a serem observadas para que se reconheça a existência desta. São estes pressupostos e condições que irão servir como parâmetro para a análise dos conselhos, em especial neste artigo, dos Conselhos Municipais de Saúde.

Com esta finalidade, desenvolve-se no primeiro tópico, a abordagem da teoria epistêmica da democracia, para se definir os postulados teóricos em que esta se sustenta, com enfoque, no que diz ao aspecto procedimental, sem se esquecer do caráter substancial subjacente que é dado a partir do deslocamento da questão moral para o interior da discussão que se estabelece de forma coletiva.

No segundo tópico trabalha-se com a importância dos conselhos como espaços privilegiados de discussão, para em seguida fazer-se uma análise retrospectiva da formação dos Conselhos de Saúde no Brasil, demonstrando-se de que forma foram sendo institucionalizados, não só pelo reconhecimento normativo de suas atividades, mas, sobretudo, pelo trabalho desenvolvido nestes espaços de discussão e deliberação. Ao final, articulou-se a contribuição teórica de Nino com as práticas deliberativas que têm sido executadas nos Conselhos.

2. A democracia deliberativa na concepção de Carlos Santiago Nino

Carlos Santiago Nino propõe uma teorização a respeito da democracia deliberativa que se situa entre as contribuições teóricas de John Rawls, que trabalha com uma vertente substancialista, e Jürgen Habermas, que se posiciona na vertente procedimentalista. Daí é possível afirmar que a proposta de Nino é de um procedimentalismo substancial.

De início, importa esclarecer que não se tem a pretensão de abordar as teses defendidas por Rawls e Habermas, sendo o objetivo centrar a análise no pensamento de Carlos Santiago

Nino, para identificar os pressupostos que este autor considera na sua teoria epistêmica da democracia e de que forma é possível utilizar este referencial teórico para se verificar a contribuição dos conselhos na implantação da democracia deliberativa. Ressalte-se que há consenso entre as diversas teorias da democracia deliberativa quanto a determinados pontos.

> [...] duas dimensões fundamentais da teoria democrático-deliberativa: a cooriginariedade entre soberania popular e Estado de Direito e o caráter deliberativo da democracia. Essas duas dimensões estão presentes nas propostas de quase todos os autores que se autocompreendem como democrático-deliberativos. Contudo, o consenso interno à teoria termina aqui. Fixados esses dois aspectos fundamentais, a teoria democrático–deliberativa é marcada por um aguerrido debate. (SOUZA NETO citado por LACOURT, 2014, p. 88)

Antes de se iniciar a leitura que propõe Nino, pode-se fazer alusão a um conceito geral de democracia deliberativa. Assim, pode-se dizer que a via deliberativa constitui em "[...] um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva" (LÜCHMANN, *apud* OLIVEIRA *et. alli*, 2010, p. 422).

Assim, a proposta de Nino é analisar a tensão que é própria do constitucionalismo e que nasce a partir da confluência de três elementos: os direitos, a democracia e a prática legal. Há uma permanente tensão entre estes três elementos. Gargarella, ao se referir à contribuição de Nino, destaca que a abordagem deste foi pioneira:

> Nino había comenzado a trabajar sobre el tema hace ya varios años, a través de sus estudios acerca de la justificación del orden jurídico (estudios que salieron a la luz, por ejemplo, en su libro "Ética y derechos humanos"). De todos modos, y más allá de este dato circunstancial, conviene decir que el enfoque de Nino resalta a partir de algunas virtudes fundamentales, como de su solidez (conseguida a fuerza de apoyar su análisis en múltiples bases teóricas) y su falta de "ingenuidad" (demostrada a través del tratamiento de las objeciones que se presentan habitualmente contra la propuesta de la "democracia deliberativa").

A teoria da democracia deliberativa de Nino, segundo afirma o próprio autor, é uma concepção dialógica. Ou seja, o autor visualiza as esferas da política e da moral como esferas interconectadas e coloca o valor da democracia na moralização das preferências das pessoas. De inicio diz que "[...] la democracia es el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales" (NINO, 1997, p. 154).

Nino se contrapõe às teorias da democracia que separam o campo da política e da moral, situa-se na concepção do construtivismo ético, que segundo o próprio autor, em outro texto, é "[...] una concepción metaética que admite la posibilidad de justificar racionalmente

principios Morales normativos [...]" (NINO, 1989, p. 91.). Antes de expor a sua concepção de democracia, Nino distingue três princípios ontológicos e três princípios epistemológicos acerca da constituição da verdade moral e de seu conhecimento, sendo que, respectivamente, assim os enuncia:

> Examinaré primero los tres principios ontológicos básicos, llamándolos respectivamente O1, O2 y O3.
> O1: La verdad moral es constituye por la satisfacción de presupuestos formales inherentes al razonamiento práctico de cualquier individuo, en particular el presupuesto de acuerdo al cual un principio moral es válido si es aceptable para todas las personas que se encuentran bajo condiciones ideales de imparcialidad, racionalidad y conocimiento de los derechos relevantes.
> O2: La verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos.
> O3: La verdad moral se constituye por el consenso que resulta de la práctica real de la discusión moral cuando se lleva a cabo de acuerdo con algunas restricciones procesales acerca de los argumentos que se esgriman.
> Expondré ahora las tres tesis epistemológicas:
> E1: El conocimiento de la verdad moral se alcanza sólo por medio de la reflexión individual. La discusión con otros es un elemento auxiliar útil de la reflexión individual pero, en definitiva, debemos actuar ineludiblemente de acuerdo con los resultados finales de esta última.
> E2: La discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados.
> […]
> E3: El método de la discusión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral, ya que la reflexión monológica es siempre distorcionada por el sesgo del individuo en favor de su propio interés o el interés de la gente cercana a él debido al condicionamiento contextual y a la dificultad insuperable de ponerse uno mismo en la situación de otro. Sólo el consenso real logrado después de un amplio debate con pocas exclusiones, manipulaciones y desigualdades es una guía confiable para tener acceso a los mandatos morales.(NINO, 1997, pp. 160-161).

Retomando a discussão que inicialmente propõe a partir da contribuição de Rawls e Habermas, Nino entende que quanto às teses ontológicas, Rawls adota a tese O1 (a validade da do princípio moral está condicionada aceitação dos indivíduos atendidos determinados pressupostos), enquanto Habermas adota a tese O3 (a verdade moral se constitui pelo consenso), ainda que em alguns pontos se aproxime da tese ontológica O2 (a verdade moral se constitui pela satisfação de pressupostos formais de uma prática discursiva para que se consiga cooperação e evite conflitos) (NINO, 1997, p. 161.). Para Nino, as teses mais plausíveis acerca da constituição e do conhecimento da verdade moral são a O2 e a E2 (a discussão e a decisão

intersubjetiva se constituem no procedimento mais confiável para ter acesso à verdade moral). Após tecer as críticas às teses adotadas por Rawls e Habermas, o autor justifica a adoção das teses O2 e E2.

> Estas son las tesis intermedias entre Rawls y Habermas. En la esfera ontológica, creo que Rawls y su mentor, Kant, son seriamente deficientes al no incorporar en su perspectiva el aspecto de la práctica social del discurso moral. La inclusión de la práctica social les permitiría tomar en cuenta un punto que resulta enfatizado por el relativismo acerca de las variaciones históricas en el modo de la argumentación moral, sin entrar en el callejón sin salida en el que nos encontramos cuando admitimos la relativización de los juicios morales sustantivos. (NINO, 1997, p. 162)
> […]
> De acuerdo con E2, el procedimiento de la discusión y decisión colectivas constituido por el discurso moral (incluso por sucedáneo imperfecto, el sistema democrático de toma de decisiones) es el método *más confiable* de aproximación a la verdad moral. Sin embargo, no es el único. Es posible, aunque generalmente improbable, que a través de la reflexión individual una persona pueda representarse a sí misma adecuadamente los conflictos de intereses y pueda llegar a una conclusión correcta e imparcial. Es concebible que un individuo aislado alcance conclusiones más correctas que las que fueran alcanzadas a través de la discusión colectiva. Esta posibilidad explica la contribución que cada uno puede hacer a la discusión y por qué un individuo puede legítimamente pedir que la discusión sea reabierta. La probabilidad de que soluciones correctas sean alcanzadas por reflexión individual se incrementa cuando se refiere a los presupuestos da la validez del proceso colectivo (NINO, 1997, p. 165).

A adoção destas teses, ontológica e epistemológica (prática efetiva do discurso moral tem um valor epistemológico considerando que o intercâmbio de pontos de vista – discussão e argumentação - e o consenso unânime tendem a produzir soluções moralmente corretas), se constitui num posicionamento intermediário entre Rawls e Habermas, e é o que o autor denomina de "constructivismo epistemológico", e, a partir destas teses o autor irá desenvolver a sua compreensão de democracia, deduzindo destes pressupostos o seu valor epistêmico.

Ao iniciar a aproximação ao tema, Nino (1997, pp. 167-168) elucida que quando há a institucionalização da discussão moral, a regra da maioria se torna um substituto da unanimidade, que se faz necessária, considerando o fato de que as decisões, quando se estabelece uma discussão moral para solucionar conflitos de interesses, devem ser tomadas dentro de determinado tempo. Para o autor "[...] la democracia puede definirse como un proceso de discusión moral sujeto a un límite de tiempo" (NINO, 1997, p. 167).

Nino (1997, pp. 168-180) estabelece algumas hipóteses para a construção da teoria epistêmica da democracia, destacando os fatores que podem contribuir para a imparcialidade: 1) A necessidade de se conhecer os interesses dos outros; 2) Todo participante, considerando a visão do processo democrático como um substituto da prática informal da discussão moral, deve justificar suas propostas frente aos demais, ou seja, a preocupação com o estabelecimento de condições que possam definir o caráter genuíno do argumento; 3) A discussão intersubjetiva

ajuda a detectar erros de fato e erros lógicos; 4) Os fatores emocionais desempenham um papel importante na discussão moral e em seu substituto democrático; e, 5) A negociação contribui para o valor epistêmico de que gozam a argumentação e as decisões majoritárias.

Estes fatores, conforme destacou Nino, contribuem para a condução do indivíduo para a imparcialidade, contudo, diz o autor que "La materialización de este proceso se da como resultado de dos factores: el impacto del teorema de Condorcet y una agregación de intereses satisfechos" (1997, p. 178), daí deduz que "el apoyo mayoritario para una decisión es indicativo de la corrección de la decisión como consecuencia del presupuesto de la mayoría de los intereses en juego son satisfechos por esa decisión" (NINO, 1997, p. 180). O valor epistémico da democracia será observado mediante determinadas condições:

> Estas condiciones son: que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que le grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias. (NINO, 1997, p. 180).

Esta concepção levará Nino a afirmar que "[…] la representación es, en el mejor de los casos, un mal necesario" (NINO, 1997, p. 184.). A partir destes elementos propostos cabe indagar: qual é o impacto desta concepção de discussão coletiva e decisão majoritária? Em que medida, pode-se identificar algum traço de distinção na teoria epistêmica da democracia, que poderia colocá-la em posição de destaque em relação às teorias da democracia existentes? A resposta a esta indagação, a partir da teoria proposta, remete a dar uma resposta às tensões existentes entre constitucionalismo, direito e democracia. Na síntese do autor:

> Esta concepción de la democracia deliberativa y su valor epistémico tiene numerosas ventajas sobre las otras concepciones analizadas en el capítulo anterior. Demostraré que ello es así al probar que esta concepción logra superar problemas que las visiones alternativas mencionadas más arriba no han podido solucionar: la aparente paradoja de la superfluidad del derecho, la generación de dilemas de acción colectiva y el reconocimiento de la existencia del constitucionalismo (específicamente, el reconocimiento de los derechos básicos y la preservación de una práctica jurídica continua) (NINO, 1997, p. 187).

O primeiro ponto analisado por Nino é o paradoxo da superficialidade do governo. Para que seja possível afirmar o caráter democrático das leis, a partir desta concepção, este não está restrito pela observância do procedimento utilizado para a aprovação das leis, já que "Leyes democráticas no son en sí mismas razones para actuar o decidir" (NINO, 1997, p. 187).

Ou seja, as razões para decidir ou atuar estão condicionadas a observar e satisfazer as condições para debater os valores em discussão. Caso contrário, "[...] las razones epistémicas proveídas por esas leyes son más débiles y la competencia de ellas con la calidad epistémica de la reflexión individual puede tener un resultado diferente" (NINO, 1997, p. 188).

O segundo ponto que retoma Nino (1997, pp. 188-190) é a questão dos problemas de ação coletiva. Este problema está presente em qualquer discussão que se estabeleça de forma coletiva, qual seja, o de que os participantes de determinada discussão são movidos pelo interesse próprio. Para Nino a visão da democracia se embasa na discussão, isto, contudo, não elimina, mas reduz as probabilidades de que existam referidos problemas, considerando o fato de que este processo democrático, que se constrói sobre a discussão, sendo observadas as condições já firmadas anteriormente, atenua a busca do interesse próprio pelos participantes. Assim, o que se busca é a transformação dos interesses próprios/preferências dos participantes para que se possa chegar a uma decisão. A argumentação terá papel importante neste procedimento de deliberação.

> A argumentação levada a cabo dentro deste procedimento tem por finalidade última a transformação das preferências/interesses dos sujeitos participantes, de maneira que uma preferência comum possa ser obtida. Ainda que às vezes o consenso não seja possível, situação em que poderá haver a necessidade, por exemplo, de se recorrer ao processo de votação, é possível determinar – mediante um razoável e racional processo de argumentação e deliberação – que aqueles que não restam convencidos ainda possam reconhecer o caráter racional e razoável de uma decisão tomada pela maioria e, reconhecendo-o, a ela se sujeitarem e implicitamente legitimarem o procedimento decisório. A argumentação é um procedimento intrinsecamente conectado à razão, a qual deve revelar-se desapaixonada e desinteressada. (KOZICKI, p. 50).

O terceiro ponto analisado é a partir da relação da democracia com a constituição ideal dos direitos. Aqui se enfrenta a discussão constitucionalismo e democracia, já que em algumas concepções de democracia, ao serem analisadas, revelam uma contradição com a idéia de reconhecimento de direitos, idéia central presente no constitucionalismo. Na teoria constitucional esta discussão está estabelecida entre os autores procedimentalistas e os autores substancialistas. Para Nino o valor epistêmico da democracia supera os problemas do constitucionalismo, ou seja, a tensão existente entre a constituição ideal dos direitos e a constituição do poder.

O reconhecimento de direitos – tais como os direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e os direitos humanos reconhecidos em tratados e declarações internacionais – se constituem pré-requisitos para o processo democrático por promoverem e proverem de valor epistêmico a democracia. Adverte Nino que este direito – a que se denominam direitos "a

priori" não podem impedir o funcionamento da democracia, sob pena de comprometer o seu valor epistémico.

E por fim, quanto à aplicação da teoria proposta, é a prática jurídica constitucional. O que o autor defende aqui, é que a preservação da prática jurídica é valiosa sempre que possa ser legitimada por princípios morais. Neste sentido, a atuação judicial contribuiria para a materialização da teoria epistémica da democracia. Tal fato justificaria as intervenções do poder judiciário no campo das políticas públicas, quando a intervenção se dá para assegurar as condições mínimas para a democracia.

Oportuno dizer, que o autor reconhece que a maior dificuldade de aplicação deste construtivismo epistémico, é "[...] el de transferir el valor epistémico del proceso informal de discusión moral al procedimiento democrático institucionalizado" (NINO, 1997, p. 198.) A partir destes pressupostos e condições da democracia deliberativa, no próximo tópico, se fará uma análise da questão da participação nos Conselhos Municipais, entendendo-se que *"*[...] os conselhos gestores estão sendo apontados como atores-chave da democracia deliberativa no Brasil" (AVRITZER, 2000, p. 43.), e são instrumentos para implantação da democracia deliberativa, considerando que se constituem em fóruns de discussão, portanto, espaços de decisão coletiva.

3. A prática da democracia deliberativa: os conselhos gestores de saúde como espaço de decisão coletiva

Os movimentos sociais, na luta por novos direitos e pela democratização nas relações entre o Estado e a sociedade, pautada na reivindicação pela maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado, impulsionaram o processo de redemocratização brasileiro. Esse processo permitiu que ascendessem ao poder novos grupos políticos, tendo a participação popular funcionado como articuladora do processo político para a gestão do Estado. Vivenciou-se, então, "[...] um contexto em que atores sociais e políticos tiveram um projeto político comum no sentido de transformar as relações de poder existentes até então em relações de autoridade partilhada" (CUNHA, 2007, p. 149).

Diante da conjuntura nacional vivenciada, foram introduzidos na Constituição da República brasileira de 1988, diversos dispositivos visando à participação da sociedade na gestão pública, como é o caso do artigo 194, no inciso VII de seu parágrafo único; artigo 198, III; artigo 204, II; e, ainda, o artigo 206, inciso "VI", do texto Constitucional. A partir daí, deu-se, então, a criação de novas instituições visando à concretização dos princípios

participativos, como é o caso da criação de conselhos de políticas nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do meio ambiente, do trabalho, dentre outros.

Os conselhos gestores surgiram com natureza deliberativa e/ou consultiva e/ou operativa, sendo dependentes de meios físicos, materializados em espaços, móveis e equipamentos disponíveis para reuniões; meios gerenciais e meios financeiros – que requer dotações orçamentárias específicas e controle sobre fundos públicos[1].

O processo deliberativo dos conselhos está sujeito ao conjunto de ao menos três fatores que interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. O primeiro fator se refere à garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação, em que o respeito à fala e ao posicionamento das partes deve se sobrepor, buscando evitar-se que saberes e discursos especializados atuem como instrumentos de poder ou de exclusão. O segundo fator que está relacionado aos conselhos que contribui para o exercício da democracia deliberativa, é a promoção da cidadania deliberativa, entendida essa como aquela que "advoga que os indivíduos, conscientes de seu papel de sujeitos sociais, devam atuar não apenas como contribuintes ou eleitores, mas como atores sociais ativos e solidários que decidem o destino de sua comunidade". O terceiro fator, por sua vez, se refere à compreensão das nuanças da participação e o estímulo à sua forma política (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2009, p. 431-432).

A partir da concepção epistêmica sustentada por Nino, considerando os fatores acima mencionados, vê-se que a uma aproximação entre estes fatores e as condições que Nino estabelece para que se observe a "[…] capacidad sistémica de la discusión colectiva y de la decisión mayoritaria para detectar soluciones moralmente correctas" (NINO, 1997, p. 180). Ao primeiro fator aproxima-se a exigência de que se assegure a participação de todos os interessados em igualdade de condições e sem qualquer coerção. O terceiro, da mesma forma, se aproxima da exigência de que o grupo tenha uma dimensão apropriada que maximize a probabilidade de um resultado correto. Os conselhos gestores compreendem, assim, arranjos institucionais peculiares, sendo que a concretização e a continuidade de suas decisões dependem de suas conexões com os poderes locais.

Os conselhos se constituem em ferramentas para a mudança deste quadro indicativo de uma realidade que desafia o que está posto Constituição eliminando-se, para citar Bobbio (1993, p. 319-329.), os poderes ocultos. Os conselhos gestores representam assim a

[1] Sobre uma tipologia e características de conselhos no Brasil consultar: TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-104.

publicização do Estado, tendo em vista que há a institucionalização da participação da sociedade organizada no processo decisório das políticas sociais. Desta feita, destaca-se a institucionalização dos Conselhos de Saúde, para democratização da política municipal de saúde, uma vez que se vê ampliado e diversificado o número de atores participando do seu processo decisório, conforme se procede à análise a seguir.

3.1. Democratização dos Conselhos de Saúde no Brasil

Para que seja possível falar sobre a democracia deliberativa nos Conselhos de Saúde, é preciso que se esclareça inicialmente, por meio de uma breve retrospectiva histórica, como a participação social foi sendo edificada no setor de saúde do Brasil.

Ainda que se cogite da idéia de que os programas e as ações em saúde tenham se dado com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS –, a participação popular já foi viabilizada nas décadas de 1970 e 1980 por meio de outros tipos de conselhos, como é o caso dos conselhos comunitários, dos conselhos populares e dos conselhos administrativos (ESCOREL; MOREIRA, 2008, p. 996).

Os conselhos se tornam, então, espaços de discussão em que se pode buscar, a partir da argumentação o consenso ou a decisão majoritária, mas, sobretudo, indicam que são espaços de discussão em que sempre se estabelecem conflitos de interesse entre os atores sociais envolvidos, mas que, sem qualquer dúvida, contribuem para a construção da democracia desde que se observem os seus pressupostos epistêmicos. Escorel e Moreira (2008, pp. 997-998) atentam para a presença da participação social como elemento estruturante do sistema nacional de saúde já no início dos anos 1970, quando da proposta do movimento da Reforma Sanitária.

Com a 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986, em seu relatório final, ficou consubstanciada a proposta do movimento sanitário, por meio da propositura de uma reformulação das políticas de saúde então existentes por meio da criação do Sistema Único de Saúde – SUS, em nível municipal, estadual e federal, permitindo a participação plena da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos programas de saúde (ESCOREL; MOREIRA, 2008, p. 998).

Ainda, despontaram os conselhos municipais como instâncias participativas externas ao poder público e que são controlados pelos usuários do sistema de saúde e das demais etapas de seu ciclo de políticas, bem como deveriam esses conselhos se voltar ao enfrentamento de interesses e das demandas de mercado, especialmente no que tange à intervenção ou redução do fluxo de recursos a serem alocados nas políticas sociais.

Com o movimento da Reforma Sanitária, desenvolveu-se uma intensa articulação social, política e partidária, o que culminou na inserção do direito à saúde na Constituição brasileira, tendo sido prescrita como direito de todos e dever do Estado, como se pode notar do artigo 198 do texto constitucional prevê em seu artigo 198.

A partir daí, com a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, denominada de "Lei Orgânica da Saúde", restou prescrita a fundamentalidade do direito à saúde, cabendo ao Estado a promoção das condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Referida lei foi a responsável por prescrever acerca da constituição do Sistema Único de Saúde – SUS – e toda a sua estrutura de funcionamento, atendendo às diretrizes previstas constitucionalmente.

Regulamentando a Lei Orgânica da Saúde, a Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, passou a dispor sobre "a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre a transferência de recursos financeiros na área de saúde". Desse modo, a regulamentação da participação social se deu por meio de duas instâncias colegiadas, quais sejam, as conferências e os conselhos, formas essas obrigatórias em todo o país e que instituem um sistema de controle social.

Preconiza ainda a Lei 8.142/90 que a gestão do SUS por meio dos conselhos de saúde, deve se dar em âmbito municipal, estadual e federal e os define, conforme o §1º do seu artigo 1º, como sendo aquele órgão colegiado em caráter permanente e deliberativo, "[...] composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários", que atuem na "na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros", tendo suas decisões "homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo".

A paridade entre os segmentos é determinada pela Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003 – que mantém as propostas da Resolução n. 33/92 e as recomendações da 10ª e 11ª Conferências Nacionais de Saúde –, devendo as vagas dos conselheiros serem preenchidas da seguinte forma: 50% devem ser representantes do segmento dos usuários; 25% dos trabalhadores de saúde e 25% formados por representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Conforme a Resolução n. 286, de 03 de setembro de 1998, do Conselho Nacional de Saúde, os recursos advêm do Fundo Nacional de Saúde (FNS). No entanto, conforme prescreve a própria Lei 8.142/90 em seu artigo 4º, para que os Municípios, os Estados e o Distrito Federal possam receber os recursos, devem contar com fundo de saúde, conselho de saúde, plano de saúde, relatórios de gestão que permitam o controle pelo Ministério da Saúde, contrapartida de

recursos para a saúde no respectivo orçamento e comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Em não havendo o atendimento a tais requisitos, os recursos concernentes serão administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

A já citada Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003, prescreve, ainda, que os Governos são os responsáveis por garantir a autonomia ao pleno funcionamento do Conselho de Saúde, da dotação orçamentária, da secretaria executiva e da estrutura administrativa.

Desta feita, nas disposições da quarta diretriz de referida resolução, fica determinado que é por meio da deliberação de seu Plenário que os Conselhos de Saúde definem sua estrutura administrativa bem como seu quadro de pessoal. Determina, também, que a estruturação interna dos Conselhos de Saúde se volte à garantia da funcionalidade na distribuição de atribuições entre conselheiros e servidores, de forma a fortalecer o processo democrático, evitando que seja criada hierarquia de poder entre conselheiros ou permita medidas tecnocráticas de seu funcionamento.

A Secretaria Executiva, estando subordina ao Plenário do Conselho de Saúde, é a responsável pela definição da estrutura e dimensão dos Conselhos de Saúde, enquanto que a questão orçamentária será gerenciada pelo próprio Conselho de Saúde.

No que tange às decisões do Conselho de Saúde, estas serão adotadas mediante quórum mínimo da metade mais um de seus integrantes, sendo que apenas em casos devidamente justificados serão buscadas auditorias externas e independentes, sobre as contas e atividades do Gestor do SUS, ouvido o Ministério Público. Ainda nesse aspecto, no que se refere ao Pleno do Conselho, este apenas deverá se manifestar por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos, devendo ser homologadas pelo chefe de cada esfera de governo, num prazo de 30 (trinta) dias, sendo-lhe dada publicidade oficial. Caso decorra o prazo e não haja a sua homologação, nem enviada proposta de alteração ou rejeição, podem as entidades que integram o Conselho de Saúde buscar a validação das resoluções, recorrendo, quando necessário, ao Ministério Público.

A quinta diretriz da Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003, estabeleceu as diversas competências dos Conselhos de Saúde, das quais se destacam, considerando o caráter deliberativo:

> [...] VIII - Deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os em face do processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos, na área da Saúde. [...] XI - Avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. [...] XV - Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de

> contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento. [...] XXIII - Aprovar, encaminhar e avaliar a política para os Recursos Humanos do SUS.

Esse conjunto de leis, advindo das lutas contra a ditadura militar e do embate pela hegemonia na condução do processo de redemocratização, "produziu importantes mudanças no desenho institucional do Estado brasileiro, revigorando tradicionais espaços de participação da sociedade e criando novos" (MOREIRA; SCOREL, 2009, p. 796).

Assim, pode-se considerar que os Conselhos de Saúde, enquanto espaço de poder, de conflito e de negociação, apontam avanços no que tange às possibilidades de os cidadãos controlarem as ações governamentais, à mudança na forma de interferir e no processo pedagógico de aprendizado do exercício no poder político (ESCOREL; MOREIRA, 2008, p. 1004). No entanto, apesar disso, apresentam também aspectos negativos que impedem a efetiva participação e concretização das práticas deliberativas, especialmente no que tange aos Conselhos Municipais de Saúde, conforme se verá na próxima subseção.

3.2. Elementos da democracia deliberativa nos Conselhos Municipais de Saúde

Ao se considerar as sociedades complexas e plurais, percebe-se que as mesmas são permeadas por problemas concretos que devem ser solucionados por meio de políticas públicas. Por essa razão, ao se falar em participação se faz necessário ter em mente que esta "[...] vai além do ideal republicano de autodeterminação e da construção e definição do interesse comum", uma vez que recuperam "[...] o aspecto da decisão decorrente de argumentação anterior, estruturada em procedimentos participativos que valorizam a pluralidade de interesses, que devem ser expressos em espaços públicos". Desse modo, a ideia de democracia deliberativa está, portanto, "[...] relacionada com a disputa entre diferentes interesses e projetos políticos, através de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e distribuição" (CUNHA, 2007, p. 153).

Com vistas a essa idéia de democracia deliberativa, Eleonora Cunha (2007, p. 153) destaca alguns dos pressupostos que a orientam. Dessa forma, elenca como um dos mais gerais a legitimidade das decisões coletivas, derivada de procedimentos deliberativos em que participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões. Prossegue afirmando que mesmo em contexto sócio-político complexo é possível que sejam ampliados espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação política pelos cidadãos, como forma de melhorar a qualidade da democracia. Por fim, um terceiro pressuposto elencado seria a concretização da democracia deliberativa em instituições que articulam sociedade e Estado, situações em que é

possibilitado “o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos”. Nesse sentido, acrescenta afirmando que justamente por serem coletivas é que as decisões se legitimam, “podendo incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro”.

Assim, os acordos podem ser parciais e temporários. É, inclusive, neste sentido, que a proposta de Nino se coloca adequada para a análise da legitimidade das decisões.

> De un modo similar a algunas de ellas, mi posición se apoya en la capacidad de la democracia para transformar los intereses de las personas y sus preferencias. El diálogo es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales. Sin embargo, esta concepción se diferencia de aquéllas debido al énfasis que pongo en el valor epistémico del consenso que se alcanza a través del diálogo. A diferencia de Habermas, no concibo el consenso, ni siquiera cuando es alcanzado bajo condiciones ideales, como constitutivo de soluciones justas. Tampoco creo que la empresa colectiva de la discusión sea la única forma de conocer esas decisiones justas. Mi posición sólo intenta sostener que la democracia deliberativa es el método más confiable para lograrlo. (NINO, 1997, p. 202)

Desse modo, para que se atinjam condições de efetividade da democracia deliberativa dos conselhos de saúde, é preciso ter em mente que:

> [...] a natureza deliberativa dos conselhos de política e sua função de controle sobre as ações do Estado nas áreas específicas às quais estão vinculados, indicam que nesses espaços devam ocorrer processos de deliberação pública, definição de agenda, produção de acordos públicos. As deliberações dos conselhos, portanto, devem influenciar as decisões políticas e controle público sobre as ações e os recursos públicos (utilizados pelo Estado e por organizações da sociedade civil que prestam serviços públicos financiados pelo Estado) (CUNHA, 2007, 154).

Nesse sentido, no que tange aos Conselhos Municipais de Saúde – CSM –, Escorel e Moreira (2009, p. 798) destacam que “[...] ao mesmo tempo em que ampliam a participação de novos atores no processo decisório, são uma das instituições em que os interesses destes vão competir com os dos demais atores políticos”. Destas competições, resultam, ao menos em tese, que os interesses dos CMS “[...] vão disputar sua satisfação com os interesses das demais instituições que participam do processo decisório”. Ademais, acrescentam os autores, que essa característica se configura numa dupla participação, ou seja, “[...] a participação de novos atores políticos nos CMS e a participação dos CMS (e, por conseguinte, dos novos atores) no processo decisório das políticas municipais de saúde”.

Nesse aspecto, é preciso chamar a atenção acerca da disputa pelo poder por parte dos atores e dos interesses que representam. Dessa forma, visualiza-se a existência de dois macrofóruns: internamente, representando a concretização no plenário dos conselhos durante a reunião; e externamente, no que se refere ao processo decisório das políticas municipais, em que, a fim de fazer valer seus interesses, os CMS disputam espaço e poder com outras instituições (ESCOREL; MOREIRA, 2009, p. 798).

Nos dois aspectos é necessário que tanto os atores políticos com assento no conselho bem como as instituições políticas participantes do processo decisório da política de saúde, reconheçam e legitimem a atuação dos CMS para que estes almejem sucesso. A relação se encontra estruturada a partir das Secretarias Municipais de Saúde, como representantes do Executivo, sendo este os atores que devem participar de todas as etapas do processo decisório.

No entanto, tem-se que o caráter deliberativo dos CMS causa incerteza ao executivo municipal no que tange à garantia de seus interesses. Isso porque, conforme visto acima, ainda que a Lei n. 8.142/1990 estabeleça que caiba ao poder executivo homologar em até trinta dias as deliberações do CMS, essa prática pode ser encarada como um problema.

A razão para tanto é que, como se infere da Resolução n. 333 de 04 de novembro de 2003, metade dos conselheiros é representante de um mesmo segmento, o que pode ocasionar que, sozinhos ou com baixo custo de transação, possam se articular e fazer valer seus interesses, de forma independente de outros segmentos. Nesse sentido, Miranda assevera que:

> [...] a Lei 8.142 (BRASIL, 1990b), em seu artigo 1º, §1º, é bastante clara ao dispor que o Conselho de Saúde terá natureza deliberativa, reforçando este entendimento ao, no final do dispositivo, determinar que suas "decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo". Não há, portanto, segundo o disposto legal, possibilidade de o Executivo rejeitar as resoluções provindas dos Conselhos. Tal natureza dos órgãos em questão é caracterizada como "deliberativa", referindo-se este termo não apenas ao ato de seus conselheiros debaterem, discutirem os rumos da política de saúde, mas também no sentido resolutivo, definitivo de tais atividades. Uma vez realizadas as reuniões do Conselho e enviadas à Administração suas decisões, estas teriam natureza definitiva, irrevogável, necessitando apenas da homologação política (Miranda, 2014, p. 111).

Escorel e Moreira (2009, p. 799) destacam, nesse sentido, que, em razão de não haver uma definição jurídica da natureza do caráter deliberativo dos CMS, inexistem regras que responsabilizem os CMS pelos resultados e impactos de suas deliberações. Assim, no caso dos Conselhos, "a doutrina jurídica admite que, se não acatadas as resoluções de tais órgãos pela Administração correspondente, esta poderá sofrer as sanções previstas" (Miranda, 2014, p. 117.). Em razão disso, a prática deliberativa repercute de forma negativa nos gestores, que sem

garantia de respeito aos seus interesses, consideram elevados os custos de aceitação dos CMS, como destaca ESCOREL e MOREIRA (2009, pp. 789-790).

A participação, assim, sofre uma forte elevação nos custos, já que demanda investimentos pessoais por parte dos conselheiros, a fim de suprir lacunas institucionais. A dependência e desorganização funcional causam impactos negativos para a consolidação dos CMS como instituições viabilizadoras da participação deliberativa dos diferentes atores nos processos decisórios das políticas municipais de saúde. Tais situações, por certo, se considerarem-se os pressupostos e condições estabelecidos para a democracia deliberativa na visão epistêmica de Nino, se constituem em falhas institucionais que diminuem o grau de satisfação daqueles pressupostos e condições.

O que se percebe, então, é que no que se refere ao setor de saúde em nível municipal, há uma capacidade da promoção de aumento da participação, inclusive com previsão legal para tanto. Porém, ainda não foram possíveis condições de legitimação e consolidação efetivas dessas instituições que visam à participação de novos atores de forma qualitativa e tendo como objetivo estabelecer a discussão coletiva em bases procedimentais sem se apartar das discussões morais na perspectiva da teoria epistêmica da democracia deliberativa, conforme proposta por Nino.

4. Considerações finais

A partir da concepção de democracia deliberativa de Carlos Santiago Nino, conforme desenvolvida neste trabalho, o propósito foi realizar uma análise dos conselhos municipais, em especial, do processo de institucionalização dos conselhos municipais de saúde, como sendo uma instância privilegiada de discussão de interesses dos diversos atores sociais.

A concepção epistêmica da democracia contribui para o aperfeiçoamento das regras institucionais, a fim de que o processo deliberativo é marcado pelas "tensões em torno da preocupação do Executivo com o não cumprimento de seus interesses, por um lado, e encarecer os custos das reações negativas dos gestores do setor, por outro" (ESCOREL; MOREIRA, 2009, p. 805), se constitua num espaço privilegiado de discussão.

Os pressupostos e as condições estabelecidas na teoria proposta por Nino se observadas no âmbito dos conselhos municipais, em destaque neste trabalho os conselhos municipais de saúde, representará a possibilidade de encontrar as soluções moralmente corretas com diz o autor, institucionalizando-se, desta forma, o processo informal de discussão moral.

A democracia deliberativa, entendida como "[...] um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva" (LÜCHMANN, *apud* OLIVEIRA *et. alli*, 2010, p. 422.), a partir da contribuição de Nino, não só consolida o caráter procedimental desta, mas permite a partir do deslocamento da discussão moral para o interior da discussão política, pelo caminho da institucionalização que se faz pelos conselhos, assegurar o caráter substancial da democracia.

Como irá concluir Nino (1997, p. 2002.), quanto à sua concepção de democracia, há que se acreditar na capacidade desta para "[...] transformar los intereses de las personas y sus prefencias. El diálogo es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointereadas en preferencias imparciales", diálogo que se constrói pela via da argumentação, que se torna possível na discussão coletiva que se estabelece nas deliberações nos Conselhos, espaço em que os atores sociais envolvidos têm assegurada sua participação.

5. Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, n. 50, p. 25-46, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

_____. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução de Carmen C. Varrialle, *et. al.* 5. ed. Brasília: UNB, 1993.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. Leonardo Avritzer (Coord.). In: **Relatório da pesquisa**: Participação e distribuição nas políticas públicas do nordeste. Disponível em: < http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/relatorio_ford_final.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Debate contemporâneo: sociedade civil, democracia e esfera pública. Maria Lúcia Duriguetto (Org.). In: **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

ESCOREL, Sarah; MOREIRA; Marcelo Rasga. **Conselhos Municipais de Saúde do Brasil**: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. vol.14 no.3 May/June 2009. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300015>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. Participação social. Lígia Giovanella, Sarah Escorel, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (et. all) (Org.). In: **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

GARGARELLA, Roberto. La constitución de la democracia deliberativa según Carlos Nino. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**. Comentarios Bibliográficos. Disponível em: <http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica14.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. **Fundamentação Jusfilosófica do Mínimo Existencial no Modelo Procedimental de Democracia Deliberativa**. Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público. v. 11, n. 59. 2014. Disponível em: < http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/DP-59-set-out2014.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2014.

MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. **Expressões do poder local na materialização das Conferências Municipais de Saúde de Ponta Grossa – 2009 e 2011**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003**. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Diário Oficial da União. n. 236, seção 1, 57 p.. Brasília, DF: Imprensa Nacional, dez. 2003.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Trad. Roberto P. Saba. Barcelona: Gedisa, 1997.

_____. **Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación.** 2. ed. Revisada e ampliada. Buenos Ayres: Astrea, 2007.

OLIVEIRA, Virgílio Cézar da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumento da democracia deliberativa no Brasil**. CADERNOS EBAPE.BR, Rio de Janeiro, 2010, v. 8, p. 422-437.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 47-104.