

# O papel da argumentação em processos deliberativos nas instâncias de controle social do Sistema Único de Saúde

Role of argumentation in deliberative processes in social control instances of the Brazilian National Health System (abstract: p. 15)

El papel de la argumentación en procesos deliberativos en las instancias de control social del Sistema Brasileño de Salud (resumen: p. 15)

**Juliano de Carvalho Lima**<sup>(a)</sup>

<juliano.lima@fiocruz.br> 

<sup>(a)</sup> Vice-presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional, Fundação Oswaldo Cruz. Avenida Brasil, 4365, Manguinhos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 21040-90. <juliano.lima@fiocruz.br> <https://orcid.org/0000-0001-7549-7160>

Este artigo tem como objetivo discutir teoricamente o papel da argumentação nos processos deliberativos que se dão no interior das instâncias colegiadas de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS). Baseia-se em uma leitura dos processos de participação social em saúde a partir da Teoria do Agir Comunicativo e localiza a deliberação pública dentro de um arcabouço dialógico de oferecer e receber razões para justificar posições a partir de argumentos. Defende-se que a argumentação é constitutiva da deliberação na medida em que a qualidade da primeira influencia a qualidade da segunda. Apresentam-se duas grandes correntes contemporâneas da teoria da argumentação, a Pragma-Dialética e a Nova Retórica. Defende-se uma combinação das duas abordagens como ferramenta para a compreensão dos determinantes comunicativos da deliberação e, conseqüentemente, para melhor entendimento das escolhas feitas no processo de formulação e implantação de políticas públicas de saúde.

**Palavras-chave:** Controle social em saúde. Política de saúde. Deliberação pública. Teoria do agir comunicativo. Teoria da argumentação.

## Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar a Teoria da Argumentação como importante base teórica e ferramenta analítica dos processos deliberativos no âmbito das instâncias colegiadas do SUS, os conselhos e conferências de saúde. O artigo se inspira em trabalhos anteriores<sup>1-4</sup>, que trazem uma leitura da política, da gestão e da participação popular em saúde a partir da matriz da filosofia da linguagem, mais especificamente, da Teoria do Agir Comunicativo (TAC)<sup>5</sup>.

Os conselhos e conferências de saúde constituem um dos feitos mais notáveis da Reforma Sanitária no Brasil<sup>6</sup>. Trata-se da institucionalização, no interior do aparelho estatal, de um sistema nacional de órgãos colegiados dotados de poderes legais com interferência direta sobre as políticas públicas de saúde e onde os usuários têm representação paritária em relação aos prestadores e ao governo.

Esses colegiados representaram importante inovação institucional na democracia brasileira<sup>7,8</sup>, entendida como uma “...reforma adaptativa do desenho institucional do Estado, dirigidas para alterar o padrão de recepção e processamento de demandas na área de saúde, no sentido do seu alargamento”<sup>6</sup> (p. 99). Os conselhos e conferências de saúde, nestas três décadas de criação do SUS, institucionalizaram-se e aproximaram Estado e sociedade, passando a atuar intensamente na construção das agendas das políticas de saúde<sup>9,10</sup>.

Muller Netto e Artmann<sup>1</sup> apresentam a possibilidade de traduzir as categorias teóricas básicas da TAC (mundo da vida e sistema; ação comunicativa e discurso; situação ideal de fala) em categorias analíticas para as políticas e a gestão em saúde, em especial nas experiências de participação social em fóruns deliberativos. Concluem que esses conceitos mostram grande potencial explicativo e constituem categorias analíticas importantes desde que mediadas e contextualizadas.

Desde essa perspectiva, é central a relação entre prática democrática e processo deliberativo no interior desses fóruns, ou seja, a circularidade da relação entre argumentação e deliberação, que pode oferecer categorias operacionalizáveis e instrumentos para o estudo da forma de funcionamento destes colegiados.

## Teoria democrática e deliberação pública: o papel das instâncias de controle social do SUS

Habermas desenvolveu uma teoria democrática cujo núcleo é um modelo normativo procedimental de política deliberativa. Ela constitui uma alternativa tanto à concepção liberal quanto à republicana de democracia<sup>11</sup>. Na concepção liberal, o processo da formação da opinião e da vontade comum se dá na forma de compromissos entre interesses privados, nos quais a política tem a tarefa de agregar e impor tais interesses perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Já na perspectiva republicana, a formação democrática da vontade realiza-se na forma de uma autocompreensão ética, mas torna esse processo dependente das virtudes dos cidadãos orientados para o bem comum, o que é excessivamente idealístico em um contexto de pluralismo cultural e social.

Habermas assume elementos de ambas as abordagens e os integra em um modelo ideal de deliberação, de caráter procedimental. Esse modelo busca uma integração entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de compreensão mútua e de justiça e, a partir de então, tenta fundamentar a suposição de que sob tais condições são alcançados resultados racionais e equitativos.

Em alinhamento ao modelo republicano, a teoria do discurso concede papel central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas também toma elementos do modelo liberal, sem considerar como secundária a estruturação em termos de Estado de Direito<sup>11</sup>.

Segundo Gutmann<sup>12</sup>, a democracia deliberativa leva a democracia a um passo adiante do populismo e do liberalismo ao valorizar, simultaneamente, a vontade popular e a liberdade individual.

Junto com essa concepção vem um ideal de política em que as pessoas relacionam-se, não somente afirmando a própria vontade ou lutando por seus interesses predeterminados, mas também influenciando umas às outras por meio do uso publicamente valorizado de argumentos, evidências e julgamentos fundamentados, e da persuasão que recruta razões para a sua causa<sup>12</sup>. (p. 20)

O modelo normativo de democracia deliberativa desenvolvido por Habermas pauta-se na circulação do poder e resgata a dimensão comunicativa da política<sup>13</sup>. Segundo esse modelo, o processo de formação da opinião e da vontade comum decorre da intersubjetividade gerada em processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações nas instituições do aparato estatal e na rede de comunicações dos espaços públicos políticos. Nessa teoria, há uma dupla dinâmica do processo deliberativo: a do processo informal de formação da vontade na esfera pública e a da deliberação política, regulada por procedimentos democráticos dentro do aparelho de Estado.

A esfera pública cumpre uma função de integração social e de um espaço de relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco; e possui também uma função política. “As práticas de justificação moral e de legitimação política [...] passam a adotar como critério de ‘verdade’ aquelas razões que puderam obter o consentimento público e o apoio universal de todos os indivíduos”<sup>13</sup> (p. 150).

Em seus estudos mais recentes, Habermas formulou a ideia de política deliberativa no modelo de eclusas, em que o sistema político é constituído por um centro – o Estado constitucional com suas instituições – e uma periferia, formada pela esfera pública. A formação democrática da vontade precisa transpor as eclusas dos procedimentos democráticos e do Estado constitucional para alcançarem os centros de tomada de decisão da administração, bem como as decisões aí tomadas precisam justificar-se perante esse espaço ampliado de comunicação que é a esfera pública<sup>14</sup>.

A esfera pública seria uma espécie de caixa de ressonância para problemas que devem ser tratados pelo sistema político: “[...] é um sistema de alarme com sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade”<sup>15</sup> (p. 174). O modelo procedimental de deliberação pública constitui-se justamente desses

contornos da esfera pública forjados durante os processos de identificação, filtragem e interpretação de temas e de contribuições que emergem de esferas públicas autônomas e são transportados para os fóruns formais e institucionalizados do sistema político, administrativo e judiciário<sup>16</sup>.

A legitimação do processo democrático deriva, portanto, não apenas da formação da vontade da maioria manifestada por meio do voto, como na teoria liberal, mas também dos pressupostos e procedimentos comunicativos da formação da vontade e da opinião, que também funcionam como espaços para a justificação discursiva das decisões dos governos<sup>17</sup>. Essa concepção coloca a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão como elemento central de compreensão do processo democrático.

Avritzer<sup>18</sup> identifica nos fóruns entre o Estado e a sociedade os locais de institucionalização da deliberação pública. Ele cita os exemplos dos Panchayats na Índia, dos arranjos deliberativos que articulam políticas ambientais nos Estados Unidos e os conselhos e o orçamento participativo no Brasil.

São três as características centrais da democracia deliberativa a partir desses fóruns. Em primeiro lugar, a criação desses arranjos representa a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada de participação dos cidadãos, o que contribui para a argumentação como forma de legitimação na medida em que garante a presença permanente de interesses minoritários e a justificação estatal em favor de um interesse específico. Em segundo lugar, a criação desses espaços possibilita a transparência, uma vez que aí as informações relevantes para a deliberação governamental se tornam públicas e compartilhadas. Por fim, esses fóruns propiciam a oportunidade de se testar múltiplas experiências, nas quais a diversidade é o valor central e a eficiência é gerada pelo aprendizado e pela variação institucional mais do que a repetição<sup>18</sup>.

Os conselhos e as conferências de saúde representam esse tipo arranjo institucional do aparelho de Estado que proporciona a operacionalização da democracia participativa no setor saúde.

Moreira e Escorel<sup>19</sup> consideram o caráter deliberativo dos conselhos de saúde como uma práxis fundamental para a democratização das políticas públicas de saúde e propõem um modelo de análise passível de ser aplicado a esses colegiados. Entre as 11 características identificadas como inerentes à prática da democracia deliberativa, encontram-se as seguintes, de particular interesse para o raciocínio posterior sobre a prática do processo deliberativo e sua relação com a argumentação: I) necessidade de os representantes compreender os representados e a si mesmos como livres e de igual capacidade para tomar decisões políticas; II) igual possibilidade por parte de todos os participantes de formular, apresentar e defender propostas; III) necessidade de as propostas por eles apresentadas serem fundamentadas em razões que todos os participantes poderiam considerar como possíveis de serem aceitas; e IV) não redução do debate a posturas de veto/aceite, constituindo-se em um processo que busca aprimorar a proposta original.

Depreende-se dessas características a centralidade do uso público da razão no modelo de democracia deliberativa, pois um Estado democrático que depende de uma forma deliberativa de política retira sua legitimidade de pretensões de validade contestáveis em público. Aí devem ser levados em conta os temas, posicionamentos,

informações e argumentos que encontram ressonância na esfera pública e contribuem para a mobilização das decisões que são tomadas e implantadas pelo poder político estatal<sup>15</sup>.

Há, portanto, uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado-sociedade que está além do processo de formação da vontade geral<sup>16</sup>. No modelo proposto por Habermas, o processo argumentativo não se reduz à vontade da maioria ou à representatividade de um só indivíduo na posição original. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação. É fundamental, portanto, compreender o que é a deliberação política e como ela se relaciona com o processo argumentativo, objeto das discussões a seguir.

## Deliberação pública e argumentação

Em síntese, a teoria deliberativa sustenta que a legitimidade do processo democrático deriva principalmente da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Logo, os processos de decisão dos governos devem, o máximo possível, contemplar deliberações em fóruns amplos de debate e negociação, envolvendo a sociedade civil, como é o caso dos conselhos e das conferências de saúde.

Mas o que é deliberação pública? Qual seu objetivo? Quais as condições para a sua realização? O que a favorece e o que a constrange?

Três frases clássicas para ajudar a adentrar neste terreno:

(1) “Examina então agora, e com grande atenção, se também tu partilhas as mesmas ideias que eu, se pensas aquilo que eu penso, e se, na nossa deliberação, devemos partir do princípio segundo o qual não há nunca justiça nem no cometimento da injustiça nem em responder com a injustiça à injustiça, nem, por se ser vítima de maus-tratos, e responder com maus-tratos; ou então se também tu te afastas deste princípio e não partilhas as minhas ideias”<sup>20</sup> (p. 1).

(2) “[Deliberar é] pensar a partir do ponto de vista de todos os demais”<sup>21</sup> (p. 40).

(3) “Ora, nós deliberamos acerca de questões que parecem nos oferecer a possibilidade alternativa de duas soluções opostas; pelo contrário, no que diz respeito a coisas que não podem nem ter sido, nem tornar-se, nem ser diferentemente, ninguém que percebe sua natureza perde seu tempo a deliberar; sem mais, admite-se o fato”<sup>22</sup> (p. 52).

O diálogo de Sócrates com Críton (1) acerca da justiça e da injustiça traz um elemento importante na forma de se chegar a um acordo sobre questões que são importantes, moralmente relevantes e com consequências futuras. Trata-se da busca de entendimento acerca dos princípios que devem nortear a ação. Já Kant (2), citado por Bohman<sup>21</sup>, em suas “máximas da compreensão comum humana”, realça que a razão pública, voltada para o pensamento ampliado e sem preconceitos, depende da capacidade de pensar a partir do ponto de vista dos outros. Apenas aqueles com a capacidade de ouvir e interpretar os demais e considerar seus pontos de vista e suas contribuições estarão de fato aptos a trabalhar conjuntamente. Por fim, Aristóteles (3) traz à tona a consequência prática da deliberação, que se estende à escolha acerca de ações futuras.

Dessas aproximações iniciais extraem-se alguns elementos importantes da deliberação pública: seu caráter prático, voltado para a solução de situações problemáticas, a necessidade de compartilhar, mesmo sem consenso, princípios e valores que orientam os pontos de vista defendidos e a capacidade de diálogo, escuta e consideração dos pontos de vistas dos outros.

Esses elementos estão presentes em diversas conceituações contemporâneas de deliberação pública. Para Burkhalter et al.<sup>23</sup>, a deliberação pública é uma combinação de cuidadosa análise de problemas e processo igualitário em que os participantes têm oportunidades adequadas e se envolvem em escuta atenta ou diálogo que une maneiras divergentes de falar e conhecer. Para Mathews<sup>24</sup>, o coração do processo deliberativo é fazer escolhas difíceis entre alternativas conflitantes. Essas conceituações enfatizam o objetivo primordial da deliberação, a resolução de problemas e a realização de escolhas.

Mas é Bohman<sup>21</sup> quem traz, junto com essa perspectiva, a clareza de uma característica definidora da deliberação pública, que a distingue de outros processos também voltados para a resolução de problemas ou para a realização de escolhas. O objetivo da deliberação pública é “[...] *to solve a problem together with other who have distinct perspectives and interests* [...]”<sup>21</sup> (p. 55). A existência de indivíduos com perspectivas e interesses distintos é um elemento diferenciador da deliberação pública; ela exige um sujeito plural, e não coletivo ou individual.

Além disso, é importante considerar que, embora a tomada de decisão seja um elemento importante, a deliberação pública não se confunde com ela. “*Moreover, decisions are ‘points of touching down’, rather than ends to deliberation, in that they are always embedded in ongoing historical process*”<sup>23</sup> (p. 405).

A deliberação põe necessariamente em jogo a subjetividade, ela implica a existência de um campo de relações interpessoais comuns. Além disso, para além de decidir, a deliberação pública tem o objetivo de justificar e fundamentar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar<sup>16</sup>.

Bohman, ao criticar a abordagem procedimentalista, enfatiza que as condições por ela descritas são necessárias, porém, não suficientes para compreender o processo da deliberação e, principalmente, quando e como ele é bem-sucedido. Para Bohman<sup>21</sup>, a deliberação é uma atividade social coletiva, embutida na ação social do diálogo, isto é, no processo de apresentar e demandar razões para justificar posições. Assim, o sucesso da deliberação ocorre na medida em que os participantes reconhecem que eles contribuíram e influenciaram o resultado, ainda que discordem em relação a ele, ou seja, quando estão dispostos a seguir cooperando e participando, mesmo que o resultado da deliberação não lhe seja favorável. Para isso, as razões que sustentaram a decisão precisam ser suficientes para motivar essa cooperação entre todos os participantes.

Para que uma deliberação seja democrática, ela deve se dar de maneira livre e racional. Para tanto, três condições precisam ser atendidas: I) não tirania, que garanta que as decisões sejam tomadas a partir da apresentação e debate de razões, e não baseadas em assimetrias de poder; II) igualdade, de modo a assegurar a inclusão de todos os cidadãos e a exclusão de formas endógenas de influência como poder, riqueza e iniquidades sociais preexistentes; e III) publicização, que assegure que as razões sejam formuladas de forma que todos os deliberadores possam entendê-

las, aceitá-las e respondê-las em seus próprios termos. Razões apresentadas dessa forma resultam em decisões legítimas, ou seja: mesmo não havendo unanimidade, os participantes concordarão em seguir cooperando no processo deliberativo.

A deliberação pública é baseada no diálogo mais do que no discurso<sup>21</sup>. Essa abordagem, dialógica, sustenta que a publicização se dá não pelo conhecimento pleno de todos os interesses e todas as razões relevantes, como supõe-se na ação discursiva, mas sim de uma forma particular de ação cooperativa – o diálogo –, no qual se oferecem razões e obtêm-se respostas por meio da comunicação<sup>17</sup>.

Diálogo é movimento, no qual cada participante incorpora e reinterpreta as contribuições dos outros. Ao longo do processo de deliberação, pode até levar a mudanças na própria forma de expressão e nas razões julgadas convincentes por um participante.

Como já apontado anteriormente, a deliberação inicia-se por uma situação problemática ou quebra de coordenação, e nessa perspectiva é compreendida como uma ação cooperativa de ação social, e não uma forma de buscar o consenso. A questão da argumentação passa a ser central para a compreensão de como se dá, na prática, o processo de diálogo e, conseqüentemente, de deliberação.

Para entender-se como as razões públicas apresentadas em um processo deliberativo tornam-se convincentes sob certas circunstâncias, são mais importantes as condições para a atividade de diálogo do que as argumentações em si. No entanto, o próprio autor ressalta que a argumentação tem caráter deliberativo quando inserida em um processo dialógico: “*Argumentation is deliberative only when it is dialogical, in the give and take arguments among speakers*”<sup>21</sup> (p. 42). É nessa perspectiva que a combinação das duas mais importantes tradições da teoria da argumentação contemporânea pode representar um passo adiante para a análise e compreensão de processos deliberativos em colegiados como os conselhos e as conferências de saúde.

## Estudos da argumentação: Pragma-Dialética e retórica

No campo da argumentação, existem duas principais tradições: a retórica e a dialética. Apesar de sua conexão inicial, desde Aristóteles ocorreu uma crescente divisão entre elas, com a primeira passando a estar devotada ao estilo e a segunda incorporada à lógica. Mais recentemente, em função de movimentos nos dois campos, tem-se observado esforços no sentido de reaproximá-las.

O estudo da argumentação a partir da perspectiva retórica ocupa-se da persuasão. Argumentar é influenciar por meio do discurso; seu objetivo é provocar a adesão do outro às teses que se apresentam a seu assentimento.

Para a Nova Retórica<sup>25</sup>, discurso, auditório e orador são elementos em intensa e permanente ligação. Mas é ao auditório, ou seja, a quem se dirige o discurso, que cabe o papel principal para definir a qualidade da argumentação e o comportamento do orador. A adaptação do discurso ao auditório é a regra de ouro da argumentação segundo a perspectiva da retórica.

A argumentação consiste em transpor a adesão inicial que o auditório tem sobre uma opinião comum para uma outra que o orador quer convencer. O ponto de partida é um acordo tácito no contexto de um auditório. Sem premissas acordadas, explícita ou implicitamente, não há argumentação possível.

A noção de acordo torna-se tão mais necessária nos casos em que o objeto do debate não é a verdade de uma proposição, mas sim o valor de uma decisão, de uma opção ou de uma ação, consideradas como justas, equitativas, razoáveis, honrosas ou conforme o direito<sup>26</sup>. Os acordos podem ser de duas categorias, conforme o objeto: a relativa ao real, que comporta os fatos, as verdades e as presunções; e a relativa ao preferível, que contempla os valores, as hierarquias e os lugares do preferível.

Por ser uma abordagem com caráter instrumental, a Nova Retórica dá ênfase especial às técnicas argumentativas, ou seja, aquelas formas de organização do discurso que favorecem a persuasão do auditório.

As técnicas argumentativas podem ser de dois aspectos. O positivo estabelece solidariedade entre teses que se procura promover e as teses já admitidas pelo auditório; já o aspecto negativo visará romper a solidariedade constatada ou presumida entre as teses admitidas e as que se opõem às teses do orador. No primeiro caso tem-se os argumentos de ligação e no segundo, os de dissociação.

Os argumentos de ligação são agrupados em três tipos: argumentos quase-lógicos, argumentos baseados na estrutura do real e argumentos que fundam a estrutura do real. Já os argumentos de dissociação buscam dividir uma ideia com o intuito de evidenciar uma incompatibilidade do discurso e visam promover uma dissociação ou a negação da existência de uma ligação. O quadro a seguir traz uma síntese desses argumentos.

**Quadro 1.** Síntese das técnicas argumentativas

Argumentos	Tipos	Características
De ligação	Quase lógicos.	Balisa sua força na aproximação com os raciocínios formais, lógicos ou matemáticos. O orador evoca o prestígio do raciocínio rigoroso, tanto que a acusação de contradição ou de falta de lógica de um discurso é das mais significativas em um debate, assim como a acusação de se fazer um discurso passional e não lógico.
	Baseados na estrutura do real.	Buscam estabelecer uma ligação entre juízos admitidos e aqueles que se procuram promover. Entre estes argumentos estão aqueles que se aplicam a ligações de sucessão, que unem um fenômeno às suas consequências ou a suas causas; os que se aplicam a ligações de coexistência, que unem uma pessoa a seus atos, um grupo aos indivíduos que dele fazem parte ou uma essência às suas manifestações; os argumentos de hierarquia dupla, que correlacionam os termos de uma hierarquia discutida e os de uma hierarquia aceita; e, por fim, os argumentos relativos às diferenças de graus ou de ordem.

Continua.

**Quadro 1.** Síntese das técnicas argumentativas

Argumentos	Tipos	Características
De ligação	Que fundam a estrutura do real.	São de caráter empírico e podem desempenhar papéis variados de ação, como generalizações, regularidades e imitações. Seu mecanismo básico é a criação de nexos entre pessoas e acontecimentos. Dividem-se em argumentos pelo caso particular, no qual se encontram as técnicas do exemplo, da ilustração, do modelo e do antimodelo e argumentos por analogia, nos quais se encontram a própria analogia e a metáfora.
De dissociação	Par aparência-realidade e pares filosóficos.	O empenho argumentativo consiste em tirar partido de dissociações já aceitas pelo auditório ou introduzir novas dissociações. Esta técnica consiste na apresentação de pares filosóficos, sendo o seu protótipo de dissociação nocional o par aparência-realidade. Estes argumentos buscam dissociar, entre as aparências, as que são enganosas das que correspondem ao real. A este tipo seguem uma variedade de outros pares: meio-fim, teoria-prática, individual-universal, subjetivo-objetivo, etc.

A Pragma-Dialética é uma vertente contemporânea da Teoria da Argumentação que alcançou proeminência<sup>27</sup>. Parte de uma filosofia crítico-racionalista, combina aspectos descritivos e normativos da análise da argumentação<sup>28,29</sup> e busca explicar as maneiras como os diversos movimentos argumentativos contribuem para resolver uma diferença de opinião.

*El mejoramiento de la práctica argumentativa se logra estimulando una actitud orientada a la discusión y promoviendo, a partir de una creciente toma de conciencia de los obstáculos, la comprensión de los prerrequisitos de procedimiento necesarios para resolver conflictos*<sup>28</sup>. (p. 28)

O objetivo da argumentação, nessa perspectiva, é contribuir para a resolução de uma diferença de opinião ou uma disputa. Um argumento é, portanto, o elenco de enunciados apresentados em defesa de um ponto de vista.

A Pragma-Dialética apresenta um modelo ideal de discussão crítica que facilita a identificação de elementos implícitos e os analisa para clarificar o seu papel no processo de resolução de uma discussão<sup>30</sup>.

O primeiro estágio é o de confrontação, no qual os participantes reconhecem que têm uma diferença de opinião. Analiticamente, a mais importante tarefa é identificar os pontos de vista relevantes em oposição e como se relacionam entre si. Deve-se identificar quais são os desacordos e por meio do que argumentos são expressos.

O próximo passo é o estágio de abertura, no qual se decide resolver a diferença de opinião. Aí definem-se os papéis de protagonista, que propõe e defende um ponto de vista, e de antagonista, que questiona o ponto de vista apresentado. Nesta etapa, outros participantes, explícitos ou implícitos, também são identificados como público real ou hipotético, árbitro ou juiz.

Na etapa de argumentação, o protagonista apresenta seus argumentos, destinados a ultrapassar sistematicamente as dúvidas ou refutar as críticas do antagonista. Nesta fase, deve-se avaliar a razoabilidade dos argumentos apresentados. São razoáveis se aceitáveis pelos debatedores como válidos e criarem possibilidades para resolver a diferença de opinião.

Na etapa de fechamento, as partes avaliam em que medida a diferença de opinião foi resolvida. Neste caso, o ponto de vista ou a dúvida/crítica ao ponto de vista deve ser retirado. Um ponto de vista também pode ser atenuado ou alterado parcialmente. Pode até ocorrer de o antagonista adotar um ponto de vista oposto ao original.

Em todos os estágios devem-se observar as regras que favorecem a resolução da disputa.

*The pragma-dialectical rules, which provide a definition of the general principles of constructive argumentative discourse, are designed to prevent such obstacles, traditionally known as fallacies, from arising – and to enable the analyst to point them down<sup>26</sup>. (p. 294)*

Falácias são, portanto, atos de fala ou condutas que levam à ruptura das regras.

O quadro a seguir traz as dez regras de uma discussão crítica segundo a Pragma-dialética:

#### Quadro 2. As dez regras de uma discussão crítica

1 As partes não devem impedir-se de apresentar pontos de vista ou de questionar opiniões.
2 A parte que apresenta um ponto de vista não pode se recusar a defendê-lo.
3 O ataque a um ponto de vista deve relacionar-se estritamente àquilo que fora, de fato, expressado pela outra parte.
4 A opinião não pode ser defendida por meio de não argumentação ou argumentação irrelevante, não relacionada ao ponto de vista.
5 Uma parte não pode falsamente apresentar algo como uma premissa que não foi expressa pela outra ou negar uma premissa deixada implícita por ela mesma.
6 Os participantes não podem apresentar falsamente uma premissa como um ponto de partida aceito ou negar que uma premissa represente um ponto de partida aceito.
7 A razoabilidade que se apresenta como formalmente conclusiva na argumentação não deve ser invalidada em um sentido lógico.
8 As partes devem utilizar apenas argumentos logicamente válidos ou passíveis de serem validados pela explicitação de suas premissas implícitas.
9 A defesa inconclusiva da opinião não pode levar à manutenção dessa opinião e a defesa conclusiva da opinião não pode resultar na permanência das expressões de dúvida concernentes a essa opinião.
10 As partes não devem usar formulações pouco claras ou ambíguas e devem interpretar as formulações apresentadas da maneira mais cuidadosa e acurada possível.

## Considerações finais

### Combinando Pragma-Dialética e retórica na análise das argumentações

A argumentação, enquanto processo dialógico de intercâmbio de razões, é um elemento constitutivo da deliberação pública. Nesta, a argumentação é usada para o propósito específico de formação de opinião e vontade que apoia o processo de tomada de decisão. A argumentação é constitutiva da deliberação na medida em que a qualidade da argumentação determina, em grande medida, a qualidade da deliberação<sup>31</sup>.

A partir dessa premissa – de que o processo deliberativo é essencialmente um processo argumentativo e que a qualidade do seu resultado é dependente da qualidade da argumentação realizada –, propõe-se que os estudos dos espaços colegiados do SUS constituídos para fins deliberativos podem ser enriquecidos a partir da abordagem das teorias da argumentação. A Pragma-Dialética e a Nova Retórica podem auxiliar nesse sentido.

Defende-se uma abordagem integrativa, que considere elementos da dialética e da retórica, ainda que com primazia da primeira, uma vez que esta enfatiza não o caráter instrumental da argumentação, mas um ideal filosófico de uma racionalidade crítica orientada para a resolução de uma diferença de opinião, ou seja, para o entendimento.

A razão principal para tal combinação se deve ao fato de que, embora as pessoas possam se engajar em uma discussão para a resolução de uma diferença de opinião e sejam comprometidas com as normas exigidas para este propósito, mantendo certo padrão de razoabilidade, isto não significa que elas não estejam interessadas em resolver a disputa em seu próprio favor<sup>26</sup>. Na prática cotidiana, não se pode ignorar a persuasão como um elemento intrínseco da argumentação. No entanto, tais atos de fala, de caráter persuasivo, não podem descarrilar para falácias, ou seja, não podem permitir o rompimento das regras de uma discussão crítica.

Aqui se aplica o conceito de manobra estratégica, que é o ato de equilíbrio realizado por um debatedor entre fazer movimentos argumentativos que são ao mesmo tempo retoricamente efetivos e dialeticamente razoáveis. *“Even when they try as hard as they can to have their point of view accepted, they have to maintain the image of people who play the resolution game by the rules and may be considered committed to what they have said, presupposed or implicated”*<sup>26</sup> (p. 294). Isso significa que, no plano ideal, o participante deve buscar atender às suas obrigações dialéticas sem sacrificar seus objetivos retóricos.

Essas questões elencadas são particularmente importantes quando se considera que os espaços de deliberação, caracterizados pela pluralidade, não são isentos – diga-se de passagem, muito pelo contrário – de assimetrias de poder entre seus participantes. *“There is no way to construct a deliberative environment in which asymmetry, power, and potentially coercive flashpoints do not contribute to the outcome”*<sup>32</sup> (p. 74). No caso da saúde, estudos de experiências de participação de usuários e da sociedade civil em ambientes de deliberação demonstram que existem hierarquias de poder<sup>33</sup>, nas quais certos recursos como a *expertise*, a inserção na máquina burocrática e o acesso a informação diferenciada distribuem desigualmente as capacidades de influenciar as decisões.

No plano analítico, a Pragma-Dialética combinada com a retórica pode contribuir para revelar essas assimetrias a partir do uso do discurso argumentativo realizado no processo deliberativo e, assim, apoiar outras abordagens. Ao basear-se em um modelo ideal de discussão crítica, a Pragma-Dialética apresenta padrões desejáveis para uma deliberação livre de constrangimentos (falácias) e, dessa forma, auxilia na identificação de relações de dominação em níveis discursivos que vão além do processo de apresentação de argumentos em si. Por exemplo, a análise a partir dessa abordagem pode mostrar inconvenientes interacionais como a restrição da liberdade de ação do outro participante em nível de confrontação (violação da regra 1). Se o oponente é pertencente a um grupo social suprimido de poder, essa falácia poderia apontar para a (re)criação da desigualdade social no discurso. Além disso, o tratamento de uma disputa mista em termos de diferença de opinião não mista (violação da regra 2) poderia ser uma forma de negligenciar a existência do outro (discursos contraditórios e não dominantes) na esfera pública<sup>34</sup>.

A análise da retórica também pode auxiliar na identificação da distribuição do poder entre os participantes da deliberação. O recurso a argumentos de autoridade do tipo “eu sou especialista no assunto pela Universidade de Harvard, você não sabe do que está falando”, por exemplo, que remetem à desqualificação do outro, podem indicar as assimetrias de poder e fazer com que haja constrangimentos, dificultando que o outro participante volte a querer expor seu ponto de vista.

A Pragma-Dialética consiste em realizar uma reconstrução normativa do discurso a partir das regras de uma discussão crítica. A finalidade de tal reconstrução é recuperar, de uma sequência de atos de fala pragmaticamente organizados, um conjunto de atos argumentativamente relevantes, aos quais as normas e as categorias do modelo ideal para uma discussão crítica são pertinentes e representam-nos em uma visão geral analítica. A visão geral especifica o tipo de disputa, as proposições que compõem a substância dos pontos de vista e argumentos, os pontos de partida da discussão, os tipos de esquemas de argumentos usados (aqui entram elementos da retórica) em cada argumento separadamente e a forma como esses argumentos se relacionam uns com os outros.

Estudo recente utilizando esta abordagem foi realizado tomando o caso dos debates sobre o Programa Mais Médicos, veiculados em mídias como TV e internet<sup>4</sup>, a partir do qual se pode identificar alguns procedimentos metodológicos no sentido da abordagem proposta para os colegiados de controle social e participação popular no SUS.

A análise consistente dos discursos produzidos nos atos deliberativos nos conselhos ou nas conferências de saúde sob a ótica da argumentação, ancorando-se no vasto material produzido, seja em vídeo ou em registro escrito, utilizando-se do instrumental trazido pela Pragma-Dialética e pela retórica, poderá trazer novos elementos para a compreensão dos determinantes comunicativos da deliberação e, conseqüentemente, para mais esclarecimentos das escolhas feitas no processo de formulação e implantação de políticas públicas de saúde. Para tanto, fica o desafio para o desenvolvimento de procedimentos de captura e análise de deliberações aplicadas a casos concretos no âmbito dos colegiados deliberativos do SUS.

## Contribuições dos autores

Todos os autores participaram ativamente de todas as etapas de elaboração do manuscrito.

## Direitos autorais

Este artigo está licenciado sob a Licença Internacional Creative Commons 4.0, tipo BY ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)).



## Referências

1. Müller Neto JS, Artmann E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Cienc Saude Colet*. 2012; 17(12):3407-16.
2. Rivera FJU. Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. *Cad Saude Publica*. 2011; 27(9):1847-58.
3. Lima JC, Rivera FJU. Redes de conversação e coordenação de ações de saúde: estudo em um serviço móvel regional de atenção às urgências. *Cad Saude Publica*. 2010; 26(2):323-36.
4. Lima JC. Uso público da razão e argumentação: análise dos debates sobre o Programa Mais Médicos. *Interface (Botucatu)*. 2017; 21 Supl 1:1115-27.
5. Habermas J. Teoría de la acción comunicativa. Tomos I e II. Madrid: Taurus; 2001.
6. Carvalho AI. Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: Fleury S, organizador. *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial; 1997. p. 93-112.
7. Labra ME, Figueiredo JSA. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Cienc Saude Colet*. 2002; 7(3):537-47.
8. Ribeiro JM. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cad Saude Publica*. 1997; 13(1):81-92.
9. Gerschman S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cad Saude Publica*. 2004; 20(6):1670-81.
10. Durán PRF, Gerschman S. Desafios da participação social nos conselhos de saúde. *Saude Soc*. 2014; 23(3):884-96.
11. Habermas J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*. 1995; 36:39-53.
12. Gutmann A. A desarmonia da democracia. *Lua Nova*. 1995; 36:5-37.
13. Habermas J. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário; 2003.
14. Habermas J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário; 1997.



15. Werle DL. Razão e democracia - uso público da razão e política deliberativa em Habermas. *Trans/Form/Acao*. 2013; 36:149-6.
16. Lubenow JA. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. *Kriterion*. 2010; 51:227-58.
17. Faria CF. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman. *Lua Nova*. 2000; 49:48-68.
18. Avritzer L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. 2000; 49:25-46.
19. Moreira MR, Escorel S. Dilemas da participação social em saúde: reflexões sobre o caráter deliberativo dos conselhos de saúde. *Saude Debate*. 2010; 34:47-55.
20. Tunhas P. Deliberação [Internet]. Lisboa: Dicionário de Filosofia Moral e Política; 2019 [citado 3 Mar 2019]. Disponível em: <http://www.ifilnova.pt/file/uploads/3cbf1dec82f6e9cba7bbc8ef7fee190d.pdf>
21. Bohman J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: The MIT Press; 1996.
22. Aristóteles. *Retórica*. São Paulo: EDIPRO; 2011.
23. Burkhalter S, Gastil J, Kelshaw T. A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Commun Theory*. 2002; 12(4):398-422.
24. Mathews D. *Politics for people: finding a responsible public voice*. Chicago: University of Illinois Press; 1994.
25. Perelman C, Olbrecht-Tyteca L. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes; 2005.
26. Eemeren FH, Houtlosser P. Rhetorical analysis within a pragma-dialectical framework: the case of R. J. Reynolds. *Argumentation*. 2000; 14:293-305.
27. Gerber M. Pragmatism, pragma-dialectics, and methodology: toward a more ethical notion of argument criticism. *Speaker Gavel*. 2011; 48:21-30.
28. Eemeren FH, Grootendorst R. *Argumentacion, comunicacion y falacias*. Santiago: Ediciones Universidad Catolica de Chile; 2001.
29. Eemeren FH. *Strategic maneuvering in argumentative discourse: extending the pragma-dialectical theory of argumentation*. Amsterdam: John Benjamins; 2010.
30. Eemeren FH, Grootendorst R, Henkemans FS. *Argumentation: analysis, evaluation, presentation*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.; 2002.
31. Lewiński M, Mohammed D. Deliberate design or unintended consequences: the argumentative uses of facebook during the Arab Spring. *J Public Deliberation* [Internet]. 2012 [citado 3 Mar 2019]; 8(1):1-11. Disponível em: <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art11/>
32. Lupia A, Norton A. Inequality is always in the room: language & power in deliberative democracy. *Daedalus*. 2017; 146:64-76.
33. O'Shea A, Boaz AL, Chambers M. A hierarchy of power: the place of patient and public involvement in healthcare service development. *Front Soc*. 2019; 4:1-12.
34. Ihnen CJ, Richardson JE. Sobre a combinação da pragma-dialética com a análise crítica do discurso. *EID&A*. 2011; (1):38-48.



---

This article aims at theoretically discussing the role of argumentation in deliberative processes that occur in social control board instances of the Brazilian National Health System (SUS). Social health participation processes were analyzed based on the Theory of Communicative Action. This article considers public deliberation under a dialogic framework of providing and receiving reasons to justify opinions based on arguments. We support that argumentation is part of deliberation, since the quality of the former influences the quality of the latter. Two great contemporary currents of the Argumentation Theory are presented: Pragma-Dialectics and New Rhetoric. We argue that a combination of both approaches helps understand deliberation's communicative determinants and consequently further understand the choices made in the process of creation and implementation of public health policies.

**Keywords:** Social health control. Health policy. Public deliberation. Theory of communicative action. Argumentation theory.

---

El objetivo de este artículo es discutir teóricamente el papel de la argumentación en los procesos deliberativos que se realizan en el interior de las instancias colegiadas de control social del Sistema Brasileño de Salud (SUS). Se basa en una lectura de los procesos de participación social en salud a partir de la Teoría del Actuar Comunicativo y localiza la deliberación pública dentro de una estructura dialógica de ofrecer y recibir razones para justificar posiciones a partir de argumentos. Se defiende que la argumentación es constitutiva de la deliberación en la medida en que la calidad de la primera influye sobre la calidad de la segunda. Se presentan dos grandes corrientes contemporáneas de la teoría de la argumentación, la Pragma-dialéctica y la Nueva Retórica. Se defiende una combinación de los dos abordajes como herramienta para la comprensión de los determinantes comunicativos de la deliberación y, consecuentemente, para un mejor entendimiento de las elecciones realizadas en el proceso de formulación e implantación de políticas públicas de salud.

**Palabras clave:** Control social en salud. Política de salud. Deliberación pública. Teoría del actuar comunicativo. Teoría de la argumentación.

Submetido em 23/08/19.

Aprovado em 12/02/20.