



MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA: A COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE LOCAL NA RESOLUÇÃO DAS DEMANDAS EM SAÚDE SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Ricardo Hermany¹
Adriane Medianeira Toaldo²

RESUMO

A grave crise social da saúde tem se tornado o principal problema dos governantes que não consegue executar políticas públicas eficientes. Diante da ineficiência, muitos cidadãos têm procurado a justiça como forma de garantir seus direitos preconizados pela Constituição Federal. Para evitar ou tornar a judicialização mais célere, o presente artigo apresenta a proposta de mediação comunitária, uma proposta de fortalecimento da sociedade civil e do poder local, em consonância com o princípio da subsidiariedade. Concluiu-se que a judicialização é uma prática que beneficia os cidadãos que ingressam no processo, em detrimento da maioria da população, que continua sofrendo devido à precariedade do sistema de saúde. A mediação comunitária é uma alternativa viável, na medida em que aproxima a sociedade do poder público local, na busca de soluções que evitem ou amenizem o processo de judicialização.

Palavras-chave: Cooperação da Comunidade Local. Demandas em Saúde. Mediação Comunitária. Princípio da Subsidiariedade. Redução da Judicialização.

ABSTRACT

The social health crisis has become the main problem of rulers who cannot perform efficient public policies. In the face of the inefficiency, many citizens have sought justice in order to ensure their rights provided by the Federal Constitution. To avoid or make faster judicialization, this article presents the community mediation proposal, a proposal for a strengthening of civil society and local authorities, in line with the principle of subsidiarity. It was concluded that judicialization is a practice that benefits the citizens who join in the process, to the detriment of the majority of the population, which is still suffering because of the precariousness of the health system. Community mediation is a viable alternative, as it approaches the local public power, society in the search for solutions to avoid or mitigate the application process.

Key-words: Cooperation of the Local community. Health demands. Community Mediation. Principle of Subsidiarity. Judicialization reduction.

¹ Pós-Doutor em Direito Administrativo Municipal pela Universidade de Lisboa/Portugal. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado/Doutorado da UNISC. Doutor em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos. Advogado. hermany@unisc.br

² Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, UNISC. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Ritter dos Reis, Canoas, RS. Professora da Universidade Luterana do Brasil, ULBRA – Campus Santa Maria. Advogada. Integrante do grupo de pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo professor Pós-Doutor Ricardo Hermany do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Unisc. adrianetoaldo@terra.com.br.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A saúde tem sido um dos maiores problemas dos governantes, pois a demanda criada através da garantia constitucional fez com que o sistema se tornasse quase ingovernável. Diante do caos, muitos cidadãos tem encontrado na judicialização a solução para os problemas pessoais, fazendo com que o poder judiciário dê preferência a quem opta por esta via, em detrimentos dos milhares que fazem fila nos postos de atendimento.

Em face do problema, apresenta-se para debate, neste artigo a proposta de mediação comunitária, como uma forma de se evitar ou garantir uma lide menos conflitante, atuando na conscientização das partes sobre seus direitos. O fato de envolver a sociedade civil, fortalecendo sua atuação e, por consequência, o poder local, encontra suas razões no princípio da subsidiariedade, que preconiza que a sociedade civil e o poder público precisam encontrar, em conjunto, soluções para as demandas existentes, que no caso da saúde, podem passar pela mediação comunitária, tema do presente ensaio.

1. A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Inúmeras ações tramitam na esfera judicial determinando ao ente público a concessão de medicamentos ou a realização de tratamentos médicos, deslocando, assim, o debate da assistência à saúde para o Poder Judiciário, dando ensejo ao fenômeno conhecido como “judicialização da saúde”. Estas demandas judiciais vêm crescendo consideravelmente, nos últimos anos, resultado da garantia constitucional de prestação universalizada e igualitária do serviço de saúde (art. 196, CF). Também, não resta qualquer dúvida, que a intervenção do Poder Judiciário se faz necessária quando não há efetivação das políticas públicas ou estas forem insuficientes, então, em muitos casos, envolvendo direito à saúde, o Judiciário deverá intervir, a fim de garantir o “mínimo existencial” aos cidadãos, porém, a grande discussão que se estabelece é de que as ações propostas individualmente prejudicaria o orçamento público destinado à saúde e a própria organização do

Sistema Único de Saúde, violando o artigo 196 da Constituição Federal que prevê acesso universal e igualitário aos serviços de saúde.³

Proliferam decisões judiciais, relativas a diversos tipos de prestações de saúde, como leitos em hospitais, medicamentos de uso contínuo e de alto valor, internações em redes públicas e privadas ou tratamentos médicos especializados, tudo à custa do Estado, que mal pode arcar com as despesas do seu sistema de saúde. Essas decisões judiciais refletem não apenas no orçamento público do Estado, mas também no atendimento do serviço público de saúde. Por outro lado, tais decisões não são proferidas de conformidade com um critério definido para saber qual ente federado deve ser responsabilizado pelo fornecimento de cada tipo de medicamento ou tratamento, sendo, na maioria das vezes, condenados os três entes solidariamente, em razão do que disciplina o art. 23, inc. II do texto constitucional.

A jurisprudência, cada vez mais,⁴ está firmando suas decisões com base no pressuposto de que o cidadão tem direito universal à saúde, devendo receber qualquer medicamento ou tratamento de que necessita para cuidar de sua saúde, desde que provada a sua insuficiência financeira, independente do valor envolvido.

Diante desta abordagem, observa-se que o Poder Judiciário já não dá mais conta de tanta demanda envolvendo o direito à saúde, por isso, mister se faz seja encontrada uma alternativa consensuada e democrática de resolver as referidas ações, evitando o processo judicial, mas, sabe-se, que desde os primórdios da civilização o processo é o instrumento da jurisdição, detendo o Estado o monopólio como meio legítimo de resolução dos conflitos. Todavia, esse modelo tradicional de justiça necessita ser repensado, abrindo a possibilidade para outras formas alternativas de solução de conflitos. Por isso, temos que voltar nosso olhar para

³ Oportuna à transcrição de Scaff a respeito do interesse individual na obtenção dos medicamentos ou tratamentos: "É nítido que a Constituição determina um direito à saúde (art. 196) através de "políticas sociais e econômicas". Portanto, a interpretação que vem sendo dada a este preceito é a de que é um direito individual, que pode ser gozado diretamente por cada indivíduo, e não através da implementação de uma política pública. Aprisiona-se o interesse social e concede-se realce ao interesse individual." SCAFF, Fernando Facury. *Direito à Saúde e os Tribunais*. In: NUNES, Antônio Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. *Os Tribunais e o Direito à Saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 109.

⁴ Na audiência pública, realizada em 2009, o STF, através do Rel. Min. Gilmar Mendes afirmou que, nos termos do art. 196, CF, que reconhece o direito à saúde no Brasil, referindo, ao tratar da expressão "direito de todos", que nela constam tanto direitos individuais como direitos coletivos, caracterizando-se como um "direito público subjetivo assegurado à generalidade das pessoas, que conduz o indivíduo e o Estado a uma relação jurídica obrigacional."BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Tutela Antecipada (STA) nº 175*, ata nº 7, de 17/03/2010. Relator Min. Gilmar Mendes. Divulgado em 24/03/2010. In: Dje nº 54.

outras possibilidades de acesso à justiça, preferencialmente antes mesmo que tenha se instaurado um processo, impõe-se, portanto, propiciar ao próprio cidadão, no seio da sua comunidade, encontrar espaço de atendimento ao conflito.

A mediação teve seu surgimento nos Estados Unidos, a partir do entendimento de que havia outras possibilidades de resolução de problemas, sendo chamada, em inglês, de ADR (Alternative Dispute Resolution), ou seja, uma forma diferente de resolver conflitos. A interdisciplinaridade faz a diferença nessa modalidade de tratamento de conflito, ou seja, são várias áreas do conhecimento envolvidas em cada caso.

A palavra mediação imprime o significado de centro, de meio, de equilíbrio, compondo a ideia de um terceiro elemento que se encontra entre as duas partes, não sobre, mas entre elas, ou como arremata Spengler⁵: “a arte de estar no meio”. Por isso, a mediação se apresenta como um processo em que um terceiro, neutro, por consentimento das partes, a assiste de forma colaborativa, a fim de que os próprios interessados possam tomar uma decisão satisfatória para eles.

Observa-se, assim, que a mediação ajuda na aproximação das partes, no diálogo, na comunicação, no consenso e na solução do seu caso concreto. As próprias partes com a ajuda do mediador decidem o seu conflito. Inúmeros conflitos podem ser resolvidos fora do sistema jurídico regular, fazendo-se uso da mediação. Muitas demandas sequer chegarão ao Poder Judiciário, pois serão resolvidos antes mesmo da instauração de qualquer processo. Aí está a efetividade no tratamento dos conflitos.

Nem sempre a mediação leva ao consenso, mas pode colaborar no sentido de preparar as partes para o confronto judicial, pois este faz as mesmas entenderem suas demandas no processo, pois estes mesmos buscam constituir suas respostas, papel que no juizado tradicional é do magistrado.

Um dos maiores benefícios da mediação é que não há ganhadores e perdedores, diferentemente do que ocorre na esfera judicial. No processo, sempre há um ganhador e um perdedor, além do que se faz necessário investigar “a verdade real dos fatos”, enquanto a mediação pretende restabelecer a comunicação entre os conflitantes, trabalhando com a ideia ganhador/ganhador.⁶ A ausência de

⁵MORAES, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição*. 2. Ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 147 e 148.

⁶SPENGLER, Fabiana Marion. *Tempo, Direito e Constituição: reflexos na prestação jurisdicional do*

custos e de recursos para as partes também são elementos a favor da mediação, já que a justiça tradicional, além de cara, é muito morosa.⁷

Dentre as principais características, destaca-se a voluntariedade, a informalidade e a confidencialidade.⁸ A mediação só tem início com a vontade das partes que concordam em instaurar tal processo, portanto, somente é iniciada pelo consentimento de todos os envolvidos e, não é permitida nenhuma imposição a qualquer das partes. Outra peculiaridade é a confidencialidade, uma vez que a mediação é realizada de forma totalmente secreta e somente será divulgada se isso for desejo das partes. Além disso, a mediação é um processo informal,⁹ de conversa entre as partes, para, através do diálogo, encontrarem soluções.

Há conflitos que jamais podem ser tratados através da mediação, dependendo portanto da atuação judicial, como por exemplo, a venda de bem de menor, usucapião e os procedimentos de jurisdição voluntária em geral exigem a intervenção judicial.

Sempre que for possível prevenir a demanda judicial ou facilitar a solução de conflitos e crises, sem que haja processo judicial, a mediação se impõe como possibilidade de tratamento do conflito, ou como estratégia para afastar a litigiosidade existente, logo, a justiça pode ser alcançada fora do processo judicial.

Nessa perspectiva, a criação de núcleos comunitários de mediação, com a prévia preparação de mediadores ligados a comunidade, é uma proposta de grande relevância social, oportunizando a participação do cidadão e das comunidades na solução de seus problemas. Entre as finalidades está a de prevenir ou tratar os conflitos de interesse da comunidade, sem a necessidade de intervenção judicial. Neste aspecto, a comunidade pode contribuir para a minimização das demandas em saúde, seja através da prevenção, seja no tratamento propriamente dito, orientando os cidadãos, através do diálogo e consenso.

O direito fundamental de acesso à Justiça – em especial o direito à saúde - constitucionalmente garantido, não precisa ficar restrito ao processo judicial, pode acontecer na comunidade, sob o viés da subsidiariedade.

Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 68.

⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 20.

⁸ MORAES, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição*. 2. Ed. ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 134-139.

⁹ SALES, Lília Maia de Moraes. *Justiça e Mediação de Conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

2. A COMUNIDADE E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: UM OLHAR A PARTIR DAS DEMANDAS EM SAÚDE

A palavra comunidade tem origem no termo latim *communitas*, ou seja, o conceito refere-se à qualidade daquilo que é comum ou de pessoas vinculadas por interesses comuns. Inicialmente oportuno estabelecer a diferença entre comunidade e comunitarismo, além de comunitário. O comunitarismo, para Etzioni¹⁰ é o pensamento que se ocupa fundamentalmente com a comunidade, e não com o Estado ou o mercado. Em outros termos, é uma teoria de pensamento que confere destaque a comunidade na construção da boa sociedade.¹¹ Esse enfoque busca formular uma nova matriz que supere as dicotomias tradicionais como público e privado, individualismo e coletivismo, em prol do equilíbrio entre Estado-comunidade-Mercado, ou seja, a constituição de uma organização social mais inclusiva e democrática. A concepção de comunidade para Etzioni¹² seria uma conjugação de indivíduos unidos não somente por vínculos de interesses comuns, tais como poderiam pensar os utilitaristas, mas sim uma ótica que combine também vínculos afetivos, reforçando relações e laços humanos e não somente aspectos materiais, ao mesmo tempo em que formam uma cultura moral compartilhada que seria passada de geração para geração, formatando uma noção de comunidade. Segundo Etzioni,¹³ o termo comunitário “evoca comunidades, y sobre todo aldeas y ciudades pequeñas, este estudio se refiere a lo que hace que una entidad social, de una aldea a un grupo de nacionales, se convierta en una comunidad.”

Disso tudo se extrai que a comunidade sempre transmite algo de bom, positivo,¹⁴ é um lugar bom de estar, marcada pelo equilíbrio entre os interesses

¹⁰ETZIONI, Amitai. *La Nueva Regla de Oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona e Buenos Aires: Paidós, 1999.

¹¹“La buena sociedad es la que equilibra tres elementos que frecuentemente aparecen como incompatibles: el estado, el mercado y la comunidad. Ésta es la lógica que subyace en las afirmaciones anteriores. La buena sociedad no pretende eliminar estos elementos sino preservarlos adecuadamente nutridos, y restringidos”. ETZIONI, Amitai. *La tercera vía hacia una buena sociedad*. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Mínima Trotta, 2001. p. 17.

¹² Importante trazer o conceito de comunidade. Para Amitai Etzioni: “A comunidade, no meu entender, se baseia em dois fundamentos, reforçadores ambos das relações Eu-Tu. Em primeiro lugar, as comunidades proporcionam **laços de afeto** que transformam grupos de gente em entidades sociais semelhantes a famílias amplas. Em segundo lugar, as comunidades transmitem uma **cultura moral compartilhada: conjunto de valores e significados sociais compartilhados** que caracterizam o que a comunidade considera virtuoso diante do que considera comportamentos inaceitáveis (...) “ (grifo nosso). ETZIONI, 2001, p. 24

¹³ ETZIONI, 1999, p.25-26.

¹⁴ BAUMAN, Sigmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 7.

individuais e os compromissos sociais (autonomia e ordem social), ou seja, através de valores compartilhados.¹⁵ Logo se observa, que a visão comunitarista contrapõe-se ao individualismo excessivo mas defende a importância da autonomia coligada a ordem social, então, o individualismo cede espaço para o socialismo.

Segundo Nisbet¹⁶ “a base da comunidade pode ser parentesco, religião, força política, revolução ou raça”, mas “o essencial é que a base contenha interesse e durabilidade suficientes para interessar certo número de seres humanos, despertar lealdades e estimular um primordial sentido de identidade característica.”

De acordo com Martin Buber¹⁷ “a nova comunidade tem como finalidade a própria comunidade”, isto é, a finalidade da comunidade é o grupo e não o indivíduo isoladamente, por isso todos querem estar na comunidade, porque lá todos se entendem, podem confiar uns nos outros, compartilhar experiências, trocar informações, também podem estar seguros a maior parte do tempo, visto que há um autêntico culto a comunidade.

No que se refere as políticas públicas de saúde, busca-se a sua consolidação junto as comunidades locais, uma vez que a construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática depende da articulação entre os atores sociais e o poder local.

Dentro deste contexto, pode-se afirmar que, entre as políticas públicas presentes no texto constitucional, a política de saúde foi, sem dúvida, uma das estratégias de descentralização de maior sucesso, tanto no aspecto relativo a gestão, quanto em relação a participação popular.¹⁸ É por meio dela que o SUS remete aos entes locais, que, devido ao caráter de proximidade da população, tem melhores condições de avaliar e resolver as demandas envolvendo a assistência à saúde, seja no que se refere a sua prevenção e tratamento.

Como se pode observar a descentralização possui estreita relação com o princípio da subsidiariedade¹⁹, uma vez que este repousa na descentralização

¹⁵ ETZIONI, 1999, p. 18 e 49.

¹⁶ NISBET, Robert. *Os Filósofos Sociais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 13.

¹⁷ BUBER, Martin. *Sobre Comunidade*. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 33.

¹⁸ AVRITZER, Leonardo. *Relatório de Pesquisa: “democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil”*. Belo Horizonte: Prodep/UFMG/Finep. 2009. p. 180.

¹⁹“(…) princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.” BARACHO, José Alfredo de Oliveira *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.p. 92

administrativa, como também redimensiona as relações entre Estado e Sociedade Civil, com a finalidade de fortalecer o poder municipal.

Para Baracho²⁰ o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado ao federalismo brasileiro, não devendo se transferir para uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor, ou seja, deve se dar preferência não ao nível estatal, mas ao local.²¹ Em termos de assistência à saúde, a Carta Magna de 1988 priorizou a descentralização das políticas públicas para as esferas públicas menores – Município – visto que mais próximas do cidadão.

Nesta esteira, o princípio da subsidiariedade serve de reorganizador nesta repartição de competências, segundo o qual as atribuições devem ser exercidas pela esfera de governo melhor colocado para exercê-las com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos.²²

Pelo referido princípio, a regra geral é o caráter de proximidade, ou seja, as atribuições de competências pelas esferas mais próximas do cidadão e, excepcionalmente, em função de critérios de eficácia e economia, exercidos por espaços mais centrais da administração.

Nesta abordagem, a ideia de subsidiariedade apresenta-se incompatível com a centralização, haja vista que não há subsidiariedade relativamente a entidades que não tenham autonomia, pois a relação entre entidades que a subsidiariedade implica é sempre uma relação de não dominação, de não controle, de não ingerência, insuscetível de controle administrativo, ou como sugere Martins²³ “um poder centralizado não pode ser subsidiário pois age sempre a título principal, repudiando a autonomia.”

A noção de subsidiariedade também implica uma nova relação entre Estado - poder local - e sociedade civil, o que se reconhece a necessidade de participação dos atores sociais, ou seja, um envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões públicas que ultrapasse a mera democracia representativa. Trata-se da ideia de subsidiariedade que contribui para a ampliação dos espaços de articulação da sociedade na esfera local de poder, ampliando-se, assim, a noção do referido

²⁰ BARACHO, op. cit., p. 52.

²¹.Arremata Baracho: “Objetivando-se igual eficácia, deve-se dar preferência à unidade social menor, em lugar da maior, do mesmo modo privilegiar o nível social inferior, a um nível social superior ou mais amplo.” BARACHO, op. cit., p. 43

²²MARTINS, Margarida Salema D’Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. p. 474.

²³ Ibidem. p. 457.

princípio para além das competências na esfera local, mas determinando-se uma nova relação no próprio espaço local, a partir da inserção dos atores sociais como partícipes na construção de tomada de decisões públicas, notadamente nas políticas públicas de saúde.

Ressalta-se que a concretização do princípio da subsidiariedade,²⁴ sob esta ótica, amplia as potencialidades das relações horizontais na esfera local, como também a cidadania, a solidariedade e a cooperação entre os atores sociais e o poder local, devido a noção indeterminada de interesse local.

Cumprir ressaltar que essa relação entre Estado e sociedade, sob o viés subsidiário, se manifesta mais facilmente a partir da esfera local, visto que permite segundo Baracho²⁵ uma visão efetiva dos problemas a serem solucionados de forma conjunta entre esfera municipal e sociedade, esta contribuindo para implementação, efetivação e controle das políticas públicas a nível local, especialmente do direito à saúde.

O impacto mais significativo desses espaços participativos é que eles ajudam a criar, e expandir, três tipos de comunidades, segundo Wampler:²⁶ a comunidade de políticas públicas, a comunidade do associativismo e a comunidade política. Nesse sentido, argumenta o autor, distinguindo as três espécies de comunidades:

A consolidação de comunidades de políticas públicas se dá a partir da reunião de especialistas em políticas públicas e líderes comunitários, para desenvolver uma base de conhecimento comuns, a fim de permitir-lhes tratar dos problemas de forma coletiva e semelhante. Os líderes comunitários são, então, incluídos nos debates políticos, enquanto que, anteriormente, tinham pouca ou nenhuma participação. A formação de comunidades associativas permite que os líderes comunitários e os cidadãos se conectem a outros cidadãos e comunidades, como um meio para entender melhor os problemas seus problemas e, mais importante, para criar a base para o engajamento em atividades políticas. Finalmente, a organização de comunidades políticas permite que as autoridades eleitas e os líderes comunitários avancem em suas agendas políticas partidárias. O sistema político no Brasil continua a ser dominado por regras e incentivos incorporados na democracia, mas a gestão participativa agora complementa

²⁴“A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional. Considerando o Município como uma forma da democracia local, convém destacar que uma das aplicações práticas e prioritárias do princípio de subsidiariedade tem como finalidade afiançar e fortalecer o regime municipal.” BARACHO, op. cit., p. 51.

²⁵ “o melhor clima das relações entre cidadão e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.” BARACHO, op. cit., p. 19.

²⁶ WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 395.

as atividades governamentais, eleitorais e associativas.

A sociedade contemporânea, portanto, exige uma mediação participativa, com o poder de decisão aos cidadãos na formulação de políticas locais, através de estruturação de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil, produzindo novas formas de engajamento entre esses atores. Instituições de política participativa estão, agora, produzindo novas redes, novos mecanismos de participação, através de líderes comunitários, especialistas em políticas públicas e as prefeituras.

Portanto, é preciso que os dois mundos – o Estado e a sociedade civil – que devem permanecer separados, fiquem também ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes políticos. Essas três dimensões da democracia – respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes – completam-se; aliás, é sua interdependência que constitui a democracia.²⁷

Neste viés, pode-se afirmar que não há democracia sem a participação efetiva dos cidadãos nas decisões de interesses públicos, isto é, responsáveis pela criação e implementação de políticas públicas.

Portanto, a comunidade local é aquela que procura resolver os conflitos de interesses dos seus próprios envolvidos através da mediação comunitária, a partir da noção de subsidiariedade, com uma nova relação e cooperação entre os espaços locais de poder e a sociedade civil, na resolução das demandas em saúde, consubstanciando-se em importante instrumento de efetivação da garantia constitucional do direito à saúde.

3. MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA: A COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE LOCAL NA RESOLUÇÃO DAS DEMANDAS EM SAÚDE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A mediação comunitária é uma forma compartilhada de resolver e prever os conflitos existentes no âmbito da comunidade, destina-se, também, a criar e fortalecer laços entre os indivíduos. Este mecanismo de resolução de conflitos, também facilita a comunicação entre as pessoas envolvidas nas demandas, resgatando o diálogo interrompido entre elas, através da escuta. Busca-se a solução

²⁷ TOURAINÉ, Alain. *O Que é a Democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro: Vozes. 1996. p. 43.

das disputas através do consenso, que, significa, segundo Spengler²⁸ que toda comunicação volta-se para o entendimento, compartilhando expectativas, buscando o acordo. Ainda refere a autora que o consenso é uma recomendação prática para uma boa convivência. Nas palavras de Spengler²⁹, a mediação comunitária se apresenta

como um instrumento de paz e política democrática, tudo isso porque num primeiro momento oferece: a possibilidade do acesso à Justiça; segundo, a resolução dos conflitos por meio do diálogo e da compreensão mútua; além disso, num terceiro momento, a prevenção dos conflitos, na medida em que as partes se tornam responsáveis por suas decisões, e ainda, porque são decisões discutidas e acordadas com base na solidariedade entre as partes; além disso quando soluciona os conflitos com base no diálogo, transforma-os e possibilita novos vínculos entre as partes; conscientiza-as sobre seus direitos e acerca de como buscar esses direitos; e por fim, inclui socialmente os excluídos quando possibilita que indivíduos pobres atuem como mediadores ou como partes, oferecendo a esses oportunidade de discussão e solução de seus conflitos.

Como se observa, os indivíduos da própria comunidade atuam como mediadores ou como partes, uma vez que a justiça comunitária, em verdadeira oposição a justiça tradicional, acontece na própria comunidade, desta forma, na lição de Spengler³⁰ “tem como mediador um morador do bairro que conhece e compartilha a realidade vivida pelos conflitantes”. Segue a doutrinadora “sua legitimidade se dá em função de suas características pessoais e da confiança que inspira nas partes.” Já na justiça tradicional, o magistrado possui sua legitimidade estatal calcada no poder de resolver os conflitos, na qualidade de terceiro imparcial. Cabe a ele dizer qual das partes tem razão, qual delas tem o melhor direito, ou seja, nenhum conflito de interesse pode ficar sem resposta. Por outro lado, o mediador comunitário possui sua legitimidade baseada na sua conduta e nos seus valores pessoais, o que facilita o diálogo, a aproximação com as partes da própria comunidade, já que não impõe decisão alguma.

De acordo com Spengler³¹ há duas modalidades de mediadores: os institucionais e os cidadãos. Os institucionais que são regulados e controlados pelos Tribunais, visam evitar que os litígios cheguem aos tribunais, são especialistas,

²⁸ SPENGLER, Fabiana Marion. *O Estado-Jurisdição em Crise e a instituição do consenso: por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. 2007. 453 f. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito. Doutorado em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo. 2007. p. 355.

²⁹ SPENGLER, Fabiana Marion. *A Mediação Comunitária Enquanto Política Pública Eficaz no Tratamento dos Conflitos*. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Tomo 11. p. 187.

³⁰ SPENGLER, 2011, p. 184.

³¹ *Ibidem*, p. 185.

formados para atender demandas específicas. Já os mediadores cidadãos,³² segundo a autora, são mediadores naturais, que nascem dos grupos sociais, “são os cidadãos entre os cidadãos”. Esses mediadores não se destinam a resolver conflitos, mas procuram aproximar pessoas, restabelecer o diálogo entre todos os membros da comunidade.

Diante deste panorama, na mediação comunitária, os próprios indivíduos envolvidos nas disputas buscam resolver os seus conflitos, o que significa a ampliação dos espaços de participação política no contexto da comunidade local. Logo, se observa, que o Estado Democrático de Direito permitiu a criação de mecanismos de participação e, como consequência disso, resulta uma articulação³³ de ações conjuntas em rede que deverão ser desenvolvidas entre o poder municipal e a sociedade civil, através da mediação comunitária, no sentido de resolver os conflitos advindos do direito à saúde, como forma de valorizar o bem comum.

Essa articulação dos atores sociais de se mobilizarem no respectivo espaço público local é uma forma de valorizar as potencialidades locais na prevenção ou resolução dos conflitos, notadamente da saúde, visto que privilegia o próprio cidadão da comunidade.

É no poder local, através da mediação comunitária, que devemos garantir a formação da cidadania e do empoderamento social. Nessa esteira, Dowbor³⁴ enfatiza que o problema central é o cidadão recuperar o controle sobre as formas de desenvolvimento e a criação de dinâmicas concretas que tornem a vida mais agradável, no seu bairro e na sua comunidade. Ainda refere o autor que “quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades.” Isso conduz a um distanciamento, visto que o cidadão não participou do processo decisório, adotando uma postura de mero receptor das decisões e das políticas públicas advindas do governo central.

³² Segundo Six, os mediadores cidadãos são aqueles que “mesmo sendo grandes técnicos, são, sobretudo, gente da rua, gente do ramo, aqueles que pensam seu lugar dentro de uma visão de conjunto, que recusam todos os corporativismos e querem organizar juntos, com todos, uma vida em comum.” SIX, Jean François. *Dinâmica da Mediação*. Tradução de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 136.

³³ Segundo Dowbor: “Esta rearticulação passa por uma redefinição da cidadania, e em particular por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas. As hierarquizações tradicionais dos espaços já são insuficientes, ou inadequados, precisamos de muito mais democracia, de uma visão mais horizontal e inter-conectada da estrutura social.” DOWBOR, Ladislau. *Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços*. São Paulo, jun. 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³⁴ DOWBOR, Ladislau. *O que é Poder Local*. São Paulo Brasiliense, 1999.p. 9.

No mesmo sentido, Alcântara, enfatiza que o espaço público local é “a esfera privilegiada de governo e a mais próxima do cidadão, capaz em conjunto com sua população, de equacionar e prestar serviços”, como também para “conduzir processos de articulação e entendimento entre os agentes da sociedade civil, responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico, em nível local.”³⁵

Através da mediação comunitária também se busca uma emancipação social local – empoderamento - o que significa “dar poder a outros”³⁶, como um processo de auto estima e influência sobre a vida das próprias pessoas. Sabe-se que o fortalecimento da democracia local é uma ótima forma de encontrar soluções para problemas que atingem os cidadãos no seu espaço, o município.

Neste contexto de articulação entre espaço público local e sociedade civil,³⁷ no dizer de Spengler.³⁸, a mediação comunitária vem sendo realizada dentro dos bairros da periferia em algumas cidades do nosso país. De acordo com a autora é uma tentativa de evitar que o remédio seja judicial, fazendo com que as partes encontrem uma solução para suas demandas. Além disso, a mediação comunitária aproxima as pessoas, dando-lhes sentimento de pertencimento, o que gera uma comunhão em torno de seus problemas, principalmente na área da saúde, efetivando ainda mais sua cidadania.

Para Leal³⁹, o cidadão é indispensável no processo de gestão dos assuntos públicos, sendo um importante instrumento na construção do paradigma da

³⁵ ALCÂNTARA, Lucio. *Poder Local: gestão municipal*. Coleção Responsabilidade Social. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2001, p. 10.

³⁶ HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Miorana Koppe. Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa. REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Tomo 11. p. 223.

³⁷ A sociedade civil “é um espaço de mediação, ou se preferir, interação social entre os subsistemas político (Estado) e econômico (mercado) constituído por um conjunto de associações autônomas e esferas públicas criadas pelos cidadãos.” LEROUX, Sergio. In: SAUCA, J.; WENCES, I. *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2007, p. 164.

³⁸ SPENGLER, 2011, p. 175.

³⁹ “Portanto, a novidade da qual brota o paradigma da responsabilidade social é a emergência deste novo ator social que é o cidadão consciente, comprometido com a sobrevivência e o bem estar de si próprio, de tal família, de sua comunidade e do Planeta, voltado para as grandes causas públicas com se debate a humanidade neste período de transição de séculos, indignado com a incapacidade dos grandes atores mundiais, empresas e governos, de dar respostas minimamente efetivas a esses desafios e ansiosos com os descaminhos que perigosamente o mundo vem trilhando no sentido de ainda maior insegurança, tensão social e política e insustentabilidade. Esse cidadão gestor que exerce atividades públicas em sua comunidade, rompendo a velha dicotomia entre Estado e mercado, e conclamando a todos para assumirem responsabilidades pelo destino comum que nos une como humanidade, é a essência da concepção e da prática de governança solidária local. É ele que convoca a todos: governos, empresas, universidades, meios de comunicação, organizações sociais, cidadãos em geral para exercerem a responsabilidade social, criarem ambientes

responsabilidade social e autor consciente da sua importância na comunidade. Desta forma, o espaço local, segundo Hermany⁴⁰, além de favorecer a responsabilidade social, potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento, também contribui para a efetividade do controle social. Nesta abordagem, afirma o autor, que o direito social se manifesta na tomada de decisões públicas a partir de um compromisso compartilhado, ganhando destaque o controle e acompanhamento da execução das políticas públicas realizadas em parceria com a sociedade. O fortalecimento do poder local amplia o espaço social de debates e fortalece o Estado e a Sociedade civil, garantindo que sua atuação garanta direitos mais efetivos para a comunidade.

Logo se verifica que o papel dos cidadãos na comunidade local é de fundamental importância para a concretização da mediação comunitária, já que ganha destaque a cooperação entre os atores dessa comunidade na resolução das demandas em saúde em parceria com o poder municipal. Entende-se a cooperação a partir das ideias de Sennett,⁴¹ que visualiza o processo como uma troca em que as partes se beneficiam. Traduzindo esta ideia para o cenário da saúde, pode-se entender que a cooperação seria uma política de atuação conjunta em que cada ente “colabora” ou “partilha” seu *know how* para aperfeiçoar o sistema.

Portanto, essa integração entre a sociedade civil e o poder municipal se transforma em um compromisso de solidariedade e de união de esforços que possibilita realizar de modo mais efetivo o bem-estar da coletividade, em especial nas questões relativas à saúde, a fim de reduzir a judicialização.

Este princípio da cooperação traz uma índole comunitária de responsabilidades mútuas, trilhando uma direção humano-social em prol da defesa do direito à saúde. A teoria comunitarista de Etzioni propõe uma nova orientação às políticas públicas, destacando, sobretudo, o papel das comunidades⁴² nesse cenário.

participativos e solidários e constituírem redes sociais de cooperação voltadas para a melhoria de vida e convivência entre os homens em sua comunidade. “ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre Livraria do Advogado, 2006. p. 13.

⁴⁰ HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local*. Uma abordagem a partir do direito social de Georges Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 297/298.

⁴¹ SENNETT, Richard. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 15.

⁴² Oportuno destacar a diferença entre comunidade e sociedade. Sociedade civil é “uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de mais nada pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública”. COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y*

Para Etzioni⁴³, as políticas públicas devem realizar-se nas “unidades sociais menores”, uma vez que o caráter de proximidade com o cidadão facilita a solução dos problemas nas comunidades locais, ficando a cargo das instituições maiores os serviços que não podem ser atendidos pelas menores.

Etzioni faz uma leitura comunitarista⁴⁴ da subsidiariedade, destacando o papel das comunidades e da esfera local de poder. As comunidades podem desempenhar um papel importante no contexto das políticas sociais, em especial da saúde, com melhor qualidade que o Estado. Seu potencial é tão grande que “las comunidades bien pueden llegar a ser la más importante nueva fuente de servicios sociales en el futuro previsible.”⁴⁵

Desta forma, as comunidades locais podem colaborar no controle e implementação de políticas públicas de saúde, seja no desempenho de doenças preventivas, seja no tratamento à saúde, reduzindo a necessidade de serviços sociais através do financiamento público. Para que isso seja possível, as comunidades necessitam de condições mínimas, o que pode ser consolidado através da disponibilidade de instituições e equipamentos públicos locais, espaços públicos adequados, participação nas decisões públicas, etc.

Todos esses arranjos institucionais podem contribuir para uma administração pública mais democrática, na esfera local de poder, dando relevância para uma organização social orientada pela confiança, a solidariedade e a cooperação na concretização de políticas públicas de saúde, através da mediação comunitária, a fim de reduzir as demandas em saúde, porque “os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais,”

teoría política. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 8. Já a comunidade, no entender de Nisbet compreende as “relações entre indivíduos que são marcadas por um alto grau de intimidade pessoal, de coesão social ou compromisso moral, e de continuidade no tempo. A base da comunidade pode ser parentesco, religião, força política, revolução ou raça. (...) O essencial é que a base contenha interesse e durabilidade suficientes para interessar certo número de seres humanos, despertar lealdades e estimular um primordial sentido de identidade característica.” NISBET, op. cit., p.13.

⁴³ ETZIONI, 2001, p. 39.

⁴⁴ Para conferir a distinção aprofundada entre comunidade e comunitarismo consultar: SCHMIDT, João P. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, vol. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.

⁴⁵ ETZIONI, 2001, p. 30.

mas porque “os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes.”⁴⁶

Nesta abordagem, é possível a construção de uma comunidade cívica, da qual defende Putnam,⁴⁷ através da mediação comunitária, mediante a participação ativa dos cidadãos na vida política da comunidade, na busca de soluções para as demandas da saúde pública, funcionando, assim, como mecanismo de redução da judicialização excessiva, além de figurar como estratégia que implique a democratização das decisões públicas no âmbito local.

A subsidiariedade pressupõe uma nova relação entre o poder público local e os cidadãos, ampliando a sua participação e gerando soluções mais efetivas para a comunidade que se organiza e participa desta forma.

Nesta perspectiva, a mediação comunitária, por conseguinte, é uma alternativa eficaz na prevenção e tratamento dos conflitos relativos à saúde, já que visa reduzir as ações propostas no Poder Judiciário, mas também é vista como uma forma de tratamento dos conflitos mais adequada, uma vez que será realizada por mediadores cidadãos, que conhecem a realidade da comunidade e onde o conflito surgiu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A judicialização da saúde tem sido o “calcanhar de aquiles” dos governantes que não conseguem comandar políticas públicas eficientes no setor. Na busca de soluções individuais para suas demandas e com o apoio das defensorias públicas, embasadas no direito à saúde promulgado pela Constituição, os cidadãos encontram no processo uma alternativa que lhe garanta o fim do sofrimento pela sua situação. Porém, se o Estado não consegue, por sua livre iniciativa, promover ações de saúde efetivas, não será através da judicialização que isto acontecerá, pois esta apenas inverterá a ordem de quem deve ser atendido primeiro, “vestindo um santo para desvestir outro”. Pior para aqueles que não entrarem na justiça e ficarem na fila do SUS esperando sua vez. Para muitos, já será tarde.

⁴⁶ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV. p. 102.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 102.

Na busca de soluções para o problema, este artigo apresentou como alternativa a mediação comunitária, um instrumento que pode ajudar a resolver as questões antes do processo judicial e, se possível, evitar o mesmo. Porém, é preciso frisar que o mediador não possui o papel de encontrar soluções, mas sim de promover o debate entre as partes para que estes pensem nas alternativas possíveis.

E quando a mediação assume um caráter comunitário, ela é ainda mais eficaz, pois permite que a própria sociedade participe do processo, envolvendo-se e resolvendo melhor as questões que tão bem conhece, aplicando um princípio que se tornou corrente quando se fala em fortalecimento do poder local, a subsidiariedade. Assim, a mediação comunitária consiste em mais uma estratégia de fortalecimento da sociedade civil e do poder público local.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lucio. **Poder Local: gestão municipal**. Coleção Responsabilidade Social. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Relatório de Pesquisa: “democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil”**. Belo Horizonte: Prodep/UFMG/Finep. 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada (STA) nº 175, ata nº 7, de 17/03/2010**. Relator Min. Gilmar Mendes. Divulgado em 24/03/2010. In: Dje nº 54.

BAUMANN, Zigmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BUBER, Martin. **Sobre Comunidade**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. São Paulo, jun. 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **O que é Poder Local.** São Paulo Brasiliense, 1999.

ETZIONI, Amitai. **La Nueva Regla de Oro: comunidad y moralid em uma sociedad democrática.** Barcelona e Buenos Aires: Paidós, 1999.

_____. **La tercera via hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo.** Madrid: Mínima Trotta, 2001.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Miorana Koppe. **Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa.** In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Tomo: 11 p.214-31.

_____. **(Re)Discutindo o espaço local. Uma abordagem a partir do direito social de Georges Gurvitch.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade.** Porto Alegre Livraria do Advogado, 2006.

LEROUX, Sergio. In: SAUCA, J.; WENCES, I. **Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías.** Madrid: Trotta, 2007.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política.** Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MORAES, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição.** 2. Ed. ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

NISBET, Robert. **Os Filósofos Sociais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos.** Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação.** Rio de Janeiro: Record, 2012.

SIX, Jean François. **Dinâmica da Mediação.** Tradução de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonnte: Del Rey, 2001.

SCAFF, Fernando Facury. **Direito à Saúde e os Tribunais.** In: NUNES, António Avelãs; SCAFF, Fernando Facury. Os Tribunais e o Direito à Saúde. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHMIDT, João P. **Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica.** Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.

SPENGLER, Fabiana Marion. **A Mediação Comunitária Enquanto Política Pública Eficaz no Tratamento dos Conflitos.** In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Tomo 11. p.174-193

_____. **Tempo, Direito e Constituição: reflexos na prestação jurisdicional do Estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. **O Estado-Jurisdição em Crise e a instituição do consenso: por uma outra cultura no tratamento de conflitos.** 2007. 453 f. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito. Doutorado em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo. 2007.

TOURAINE, Alain. **O Que é a Democracia? Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira.** Rio de Janeiro: Vozes. 1996.

WAMPLER, Brian. **Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades polícia, associativa e de políticas públicas.** In: AVRITZER, Leonardo (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.