

Discursos proferidos na audiência pública da saúde no Supremo Tribunal Federal: uma análise à luz da teoria dos sistemas sociais

Speeches on public hearing on health in Supremo Tribunal Federal: an analysis under the theory of social systems

Discursos en la audiencia pública sobre la salud en el Supremo Tribunal Federal: un análisis bajo la teoría de los sistemas sociales

Alethele Oliveira Santos ¹

RESUMO:

Os tribunais brasileiros estão sendo convocados para julgar sobre direitos prestacionais sociais e sobre a compreensão da obrigatoriedade do Estado de dar-lhes cumprimento por intermédio das políticas públicas. Com o direito social da saúde não é diferente. A esse fenômeno convencionou-se chamar de judicialização das políticas públicas de saúde.

Em vista do número excessivo de decisões nas políticas setoriais da saúde, o Supremo Tribunal Federal (STF), convocou, entre abril e maio de 2009, a Audiência Pública da Saúde. O STF vem adotando esse novo instituto jurídico, como metodologia de oitiva da sociedade para angariar subsídios para suas decisões em temas considerados de repercussão geral e de relevante interesse público. Este

artigo apresenta resultado de pesquisa em que se analisaram 33 discursos proferidos na Audiência Pública da Saúde tomando-se como unidade de pesquisa a categoria sobre a importância jurídica e política da audiência e os argumentos fortes e não fortes encontrados nos discursos analisados.

Palavras Chave: saúde pública, políticas públicas, jurisprudência.

ABSTRACT:

Brazilian courts are being called on to judge fundamental social rights and the understanding of the State's obligation to fulfill these rights through public policies. With the social right of health is not different. This phenomenon is usually called of judicialization of public health policies.

Considering the excessive number of decisions in the health sectoral policies, the Supreme Court (STF), convened a Public Hearing on Health between April and May

¹ Graduada em Direito, Pós graduada em Gestão de Políticas Públicas e Mestranda em Saúde Coletiva

2009. The Supreme Court has adopted this new legal institute, as the methodology to hear the society to raise subsidies for their decisions on issues considered of general repercussion and relevant public interest.

This paper presents results of a research, which analyzed 33 speeches given at the Public Hearing on Health taking as a research unit the category about the legal and political importance of the Hearing and the strong or weak arguments found in the analyzed discourses.

Key words: public health, public policies, jurisprudence.

RESUMEN:

Los tribunales brasileños están siendo convocados para juzgar sobre derechos prestacionales sociales y sobre la comprensión de la obligatoriedad del Estado en darles cumplimiento a través de políticas públicas. Con el derecho social de la salud no es diferente. A este fenómeno se le denomina de judicialización de las políticas públicas de salud.

Teniendo en cuenta el número excesivo de decisiones en las políticas sectoriales de salud, el Supremo Tribunal Federal (STF), convocó, entre abril y mayo de 2009, una Audiencia Pública sobre Salud. El STF ha venido adoptando ese nuevo instituto jurídico, como metodología de escucha de la sociedad para levantar subsidios para sus decisiones en temas considerados de repercusión general y de relevante interés público.

Este artículo presenta resultado de una

investigación que analizó 33 discursos pronunciados en la Audiencia Pública sobre Salud tomándose como unidad de investigación la categoría sobre la importancia jurídica y política de la audiencia y los argumentos fuertes y no fuertes encontrados en los discursos analizados.

Palabras Clave: salud pública, políticas públicas, jurisprudencia.

INTRODUÇÃO

A realidade mundial e, por conseguinte, a brasileira passa por transformações das mais diversas ordens, o que faz com que alguns elementos, em primeira análise, indistintos, tornem-se pronunciados e complexos. Num contexto em que a complexidade é crescente, o estabelecimento de regras gerais de convivência - o Direito - altera-se constantemente e exige de seus operadores a capacidade de alterar suas práticas, conceitos, expectativas, para bem aplicar a regra.

Na medida em que o papel do Estado passou a ser discutido pela sociedade sobre o ponto de vista de pleitear o cumprimento de direitos prestacionais, algumas dessas mudanças ficaram ainda mais evidentes.

No Brasil, a busca pelo Judiciário, para a realização de políticas públicas, tomou proporções de fenômeno social e ganhou olhares de estudiosos, políticos, gestores e dos operadores do direito. O indivíduo ou a coletividade, cientes de seus direitos, passou a provocar o Poder Judiciário para efetivar política pública prevista na lei e neste contexto o STF viu-se obrigado a manifestar-se sobre o

que até então não havia manifestação: políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior, interrupção de gravidez de feto anencéfalos, pesquisa com células tronco embrionária e dentre outros, a judicialização do direito à saúde.

Este terceiro poder vem utilizando o instrumento da Audiência Pública para ouvir a sociedade sobre o tema da saúde.

Como um espaço de manifestação pública para a oferta de subsídios ao julgador, os diversos interesses apresentam seus argumentos na audiência pública, que depois de ouvidos, serão ou não, incorporados nas decisões postas a julgamento. Para Minayo [1] qualquer discurso é referidor: dialoga com outros discursos; é também referido: produz-se sempre no interior de instituições e grupos que determinam quem fala o que e como fala e em que momento.

Assim é que o Supremo Tribunal Federal pode ouvir sobre a importância política e jurídica da convocação da primeira audiência pública da saúde da história brasileira.

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa quali-quantitativa realizada com os dados dos discursos proferidos durante a audiência pública da saúde no Supremo Tribunal Federal.

PRESSUPOSTOS

Muitas teorias levam em conta a postura evolutiva da sociedade – evolução é adaptação e transformação – não necessariamente progresso. Assim também o é a teoria de

Luhmann. Destaca Neves [1] para quem pretende estudar e compreender a teoria sistêmica de Niklas Luhmann:

Mas para aqueles interessados em aplicar a teoria luhmanniana, cabe uma advertência: a teoria de Luhmann não é uma teoria de chegada, projeto acabado e fechado, mas sim uma teoria de partida, aberta a novas incursões e alternativas. Este é o verdadeiro “espírito” de Luhmann.

A Teoria Sistêmica de Niklas Luhmann é a lupa sob a qual o autor vê a sociedade evolutiva, indica que a racionalidade do indivíduo alcança o sistema, e, portanto seu *locus* de observação está nos mecanismos de funcionamento e funções cumpridas pelos sistemas que compõem o grande sistema social global.

Os referenciais usados por Niklas Luhmann derivam de várias áreas e sua compreensão e aplicabilidade em área distinta da original, confirma exatamente o que ele descreve: os subsistemas sociais tanto formam a si mesmos, quanto formam o sistema social global. Para dar conta da conformação social, Luhmann indica a comunicação como fator de organização, o que explicaria a configuração dos sistemas conforme a função que exercem.

A partir deste entendimento um sistema social tanto captura no ambiente, quanto reproduz ao ambiente, o que diz respeito à sua função – ou seja, os sistemas sociais têm códigos próprios. Assim, os sistemas ao captarem sentidos no ambiente, alteram seus códigos próprios e se mantêm vivos e, por conseguinte, alteram o sistema global, que

também se mantém vivo. Esta captação de estímulos ou de sentidos recebe por Luhmann [2] o nome de irritação.

Todavia é preciso considerar que o ambiente tem inesgotáveis possibilidades de irritação e a escolha carrega em si a contingência. Uma mesma escolha pode acarretar resultado diverso, uma escolha diferente pode levar ao mesmo resultado, uma escolha diferente pode levar a um resultado diferente – a isto, Luhmann denomina contingência [3]. Pelo que, quanto mais complexo, mais contingente.

Lidar com complexidades e contingências gera expectativas. As expectativas são estratégias de adaptação ao ambiente e elas trazem em seu âmago condições de existência originais: (i) a expectativa é mantida independente do resultado alcançado, ou (ii) a expectativa é alterada. As expectativas baseadas em outros códigos que não os fatos (contrafáticas) são chamadas normativas. Aquelas baseadas nos fatos são chamadas cognitivas.

A partir desta lógica, se a Constituição Federal (CF), enquanto norma, confere direito à saúde e não há uma prestação cumprida – a expectativa normativa foi frustrada pelo fato. Essa frustração faz com que a expectativa normativa seja requerida nos tribunais. Considerando que a existência da norma pode ser anterior ao fato, ela é capaz tanto de regular a expectativa, quanto de legitimar situações fáticas ou jurídicas. Portanto, no direito, há diferença entre o fato e a norma. Assim, são gerados os inúmeros processos judiciais em desfavor do Sistema Único de Saúde: ou porque há um entendimento equivocado do

autor da ação de que a prestação que deseje não foi cumprida e que a norma abrangente inclui e determina o seu apelo ou, de fato, o determinado pela norma não vem sendo cumprida pelo operador da política pública.

Para o sistema jurídico o reconhecimento de validade de uma norma, deve ser outra norma - a (CF). E este reconhecimento de validade deve ser feito também por tribunal superior, capaz de interpretar e orientar a aplicabilidade das normas sobre os fatos – o STF. O STF utiliza códigos próprios ao subsistema jurídico no exercício de suas funções e sob esse prisma, uma justificativa crível para o sistema religioso, como exemplo, não se aplica ao sistema jurídico.

Conforme Kunzler [4] o que não fizer sentido para um sistema será descartado, remanescendo na complexidade do ambiente. Complexidade, para Luhmann (1999) deve ser compreendida como a totalidade das possibilidades de experiências ou ações, cuja ativação permita o estabelecimento de uma relação de sentido.

Na teoria dos sistemas de Luhmann [5] quando há sobreposição de sistemas, estes perdem suas especificidades e passam a tomar decisões sobre códigos alheios – ocorrendo o que é denominado de corrupção dos códigos dos sistemas. Os sistemas são fechados para si e abertos para a complexidade do ambiente. A troca de informações decorrentes das relações entre sistemas é denominada de acoplamento estrutural, que ocorre quando um sistema “irrita” outro.

Campilongo [6] indica que o acoplamento

estrutural é a forma específica de um sistema - ao pressupor a situação e as mudanças de seu ambiente - de coligar um contexto às suas operações internas. Isto revela chance de aprendizagem entre sistemas, aprendizagem traduzida por irritação contra a qual o sistema se mantém ou se modifica.

Aplicando-se ao caso concreto, a Audiência Pública da Saúde pode ser compreendida como um espaço dedicado às irritações. E ainda que seu objetivo tenha sido provocar no sistema jurídico acoplamento estrutural, seu alcance, pode ter sido ainda maior – considerando que naquela ocasião vários sistemas apresentaram seus códigos.

Ao convocar a Audiência Pública da Saúde, o STF expressou sua abertura à complexidade do ambiente e em decorrência angariou um número de possibilidades maior que suas experiências. Experimentar é um processo de compreensão e de redução de complexidade. Reduz-se por não se conseguir lidar com o excesso e para criar um código, uma técnica e um âmbito decisório, próprios – sua comunicação interna e com os demais sistemas.

Os acoplamentos estruturais oriundos da audiência pública da saúde terão reflexo na produção jurídica asseverada por quem detém competência para fazê-lo. A indeclinabilidade da jurisdição é, simultaneamente, o fechamento autopoietico do direito e de abertura cognitiva ao sistema social.

A Audiência Pública da Saúde convocada pelo STF

O instituto da Audiência Pública é recente

no Brasil, e, portanto, ainda requer esforços em estudos e pesquisas.

Leal e Stein [7] defendem que algumas modalidades de participação social no âmbito da administração pública, revelaram a importância e a eficácia de alguns institutos mais políticos que jurídicos de gestão compartilhada e entre outros mencionam a audiência pública. A lição de Soares [8] indica que a Audiência Pública, induz uma decisão política ou legal, de forma legítima e transparente, na medida em que a autoridade que representa o Estado destina espaço que aqueles que possam sofrer os reflexos da decisão possam se manifestar antes que ela seja tomada. A lição indica ainda que é por este instrumento que o responsável pela decisão acessa, de modo simultâneo e em condições de igualdade, argumentos sobre o tema em contato direto com os interessados. Saliencia que tais argumentos não tem caráter vinculante, mas a autoridade deve analisá-las, seja para acolher ou descartar.

O Judiciário, uma vez provocado, não pode deixar de decidir e não tem suas decisões controladas por outra instância, exceto a lei. Assim, o sistema jurídico – enquanto sistema funcional – lidou com a audiência pública da mesma forma com que lida na sua interação com o ambiente: (i) reconhecendo seu código binário aplicado ao direito: lícito/ não lícito; (ii) preservando seu fechamento operativo conforme as conexões de seu código; (iii) distinguindo a si e ao ambiente; (iv) observando o ambiente a partir de suas operações e seleções internas e (v) contingenciando.

Autores como Motta Pinto e Rosilho [14] enveredam seus estudos na discussão de

admissibilidade da realização de audiências públicas em outros tipos processuais que não os mencionados especificamente na legislação. Todavia, ponderam os autores, na medida em que os objetivos a serem alcançados dizem da “necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato”, de “notória insuficiência das informações existentes nos autos”, para os casos em que o Ministro Relator “entender necessário” ou “entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal”.

Alição de Soares [15] indica que a Audiência Pública, induz uma decisão política ou legal, de forma legítima e transparente, na medida em que a Autoridade que representa o Estado destina espaço que aqueles que possam sofrer os reflexos da decisão possam se manifestar antes que ela seja tomada. A lição indica ainda que é por este instrumento que o responsável pela decisão acessa, de modo simultâneo e em condições de igualdade, argumentos sobre o tema em contato direto com os interessados. Salienta que tais argumentos não tem caráter vinculante, mas a Autoridade deve analisa-las, seja para acolher ou descartar.

Todavia, ainda que tomados os conceitos discutidos nacional e internacionalmente acerca de participação popular e controle – as audiências públicas no STF parecem ter característica própria e estão destinadas ao cumprimento de função distinta das mencionadas. Mas observados os dispositivos legais seria temerária qualquer identificação funcional para este instrumento na Corte Suprema.

Para Gonçalves [16] as audiências no STF não tem a finalidade de discutir teses jurídicas, e sim, apresentar argumentos oriundos de outras áreas do saber e expor as consequências das posturas assumidas ao interpretar a lei.

Sob o prisma da teoria luhmanniana, a Audiência Pública pode ser vista como um campo aberto às irritações vindas de outros subsistemas, com foco em tema específico de interesse, e, após as análises fundadas no código daquele que a tenha convocado, há escolhas, contingências e acoplamentos.

Por conseguinte, seria adequado reconhecer que o subsistema jurídico não é isolado e reconhece sua necessidade de adaptar seu código ao ambiente. Por mais que pareça ser de exclusividade do STF a guarda da constituição e da constitucionalidade, as funções exercidas pelo subsistema jurídico não podem estar e nem se apresentar como oposição aos demais subsistemas. Há uma interação expressa e indubitável – como define Luhmann – pela comunicação.

Para Araújo [17]: a realização de audiências públicas tende a criar expectativas, na sociedade e nas partes dos processos que tramitam na Suprema Corte. Para que haja uma adequação entre expectativa e resultado das audiências públicas no STF, é necessário que a sua função esteja clara para a sociedade, mormente quanto aos seus reflexos nas decisões dessa Corte.

As expectativas com as quais o subsistema jurídico lida são normativas. Ao lidar com expectativas normativas, faz sentido que o STF indique que os dados e informações produzidas no âmbito da audiência pública da

saúde podem ser utilizados para a instrução de qualquer processo que discuta matéria relativa à aplicação de normas constitucionais com relação ao direito à saúde.

MÉTODOS

Antes de expor as especificidades metodológicas é preciso distinguir o contexto que se estuda e sobre o qual se escreve, para que assim, conforme ensina Foucault [9], seja determinada qual a posição que deve (e pode) ocupar cada um para ser sujeito de seu discurso. A instância tanto confere ao sujeito seu próprio discurso, quanto o legitima.

A Suprema Corte do Brasil é responsável pela interpretação e validação constitucional de toda a legislação infraconstitucional existente no país. A utilização do instrumento das audiências públicas pelo STF representa inovação nas estratégias utilizadas pelo Poder Judiciário e denota, de forma visível, o relacionamento havido entre sistema político, científico, social organizado e o sistema jurídico do país.

Utilizou-se critérios propostos pelo método da Análise de Discurso (AD), que analisou aspectos quantitativos e qualitativos do conteúdo dos 33 discursos proferidos na Audiência Pública da Saúde, constantes da base de dados pública – disponível no sítio: www.stf.jus.br/audienciapublica/saude. O acesso foi livre e desembaraçado e a proposta do projeto foi devidamente aprovada em Comitê de Ética em Pesquisa².

2 Registro 066/12 aprovado em 13.06.2012 Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciência da Saúde e Registro 1705/2012 aprovado em 01.06.2012 no Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas

Os dados qualitativos foram trabalhados com a ferramenta auxiliar denominado *software* QualiQuantisoft.

Foram utilizadas decisões prolatada pelo STF nas Suspensões de Tutela Antecipada³ (STA) 178 e a Resolução 31 do CNJ, obtidas no sítio das respectivas entidades.

Para o caso específico desta pesquisa, considerou-se o universo discursivo de Maingueneau [11] conceituado como conjunto das formações discursivas, de todos os tipos, que mesmo que em interação numa conjuntura, é finito e jamais concebível totalmente na AD. Para o autor é o fato de levar em conta a singularidade do objeto, a complexidade dos fatos discursivos e a incidência dos métodos de análise que permite produzir estudos mais interessantes.

Foram incluídos na análise os 33 discursos constituídos pelas falas dos especialistas, já disponibilizadas em formato escrito, que compareceram efetivamente à Audiência Pública da Saúde, e estes, por sua vez, foram agrupados conforme sua representação social – seja de sua base profissional, entidade social organizada, ou instituições profissionais. Os subsistemas se conformam em razão dos discursos. Foram criados códigos alfanuméricos 3 A tutela antecipada pode ser compreendida como o instrumento processual que, formulado expressamente pelo autor, tem por escopo o adiantamento de parte ou totalidade dos efeitos da decisão final, concedida através de decisão interlocutória, sendo necessário, para seu deferimento, os requisitos do art. 273 do Código de Processo Civil possuindo força executiva suficiente para que seja cumprida de imediato, podendo ser revogada ou modificada a qualquer tempo. A suspensão dos direitos deferidos pela Tutela Antecipada dos processos STA 175, 211 e 178 é que são aqui analisados.

de identificação para os discursos (código no Qualiquantisoft), de modo a indicar o subsistema a que pertencem e a data em que foram pronunciados.

Há em Maingueneau [12] assertiva que bem denota a formação dos subsistemas identificados:

Não existe um conjunto mais ou menos esquematizado de representações, ao que se sobreporia a seguir e proveniente do exterior, uma estrutura mais ou menos complexa de organizações. [...] É preciso, conseqüentemente, interessar-se por estes “processos de organização”, pensar a instituição não como um organograma estático, mas como um complexo que também inclui gestos e modos de relação entre os homens.

Foram conformados 4 subsistemas (sistemas parciais): (i) Subsistema Jurídico: que tem como núcleo o STF e agregou representantes do Poder Judiciário que exerciam ou representavam (em abril e maio de 2009) funções relativas ao funcionamento do sistema jurídico; (ii) Subsistema Político: que tem como núcleo o Poder Executivo em sua função gestora para a saúde pública e as procuradorias dos entes federados, por serem as responsáveis pelas ações judiciais que envolvem a Administração Pública; (iii) Subsistema Científico: que tem como núcleo as universidades e agregou instituições de ensino e pesquisa, independentemente de pertencerem aos quadros do Poder Executivo de qualquer dos entes federados; e, (iv) Subsistema Social Organizado: que tem como núcleo as associações civis ligadas ao direito

à saúde e agregou a Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal de Medicina, associações representativas de pacientes, porque tais discursos apresentaram conteúdos caracterizados mais à expressão de categorias organizadas.

Foi considerada uma categoria de análise: A - Teses: categoria na qual foram inseridos todos os fragmentos de discurso com abordagens teóricas sobre determinado assunto. Formatada a categoria, estabeleceu-se a subcategoria A.1 – A importância jurídica e política da Audiência Pública da Saúde.

Maingueneau [13] leciona que o estudo da argumentação conduz a uma possível interpretação, que traduz não apenas as indicações trazidas ao destinatário, mas também seu caráter indireto – o percurso que a leitura implica:

Compreender uma sequência onde figura um conectivo não consiste em decifrar seus significados para associá-lo aos de seus concorrentes, mas em aplicar um certo número de instruções ligadas ao emprego deste conectivo para reconstruir o sentido de um enunciado. (grifos nossos)

Em diversos campos da ciência, como no direito sanitário, é de se considerar que os discursos podem ser exposição de motivos ou defesas de interesses e, portanto, admite-se, haja teses divergentes oriundas de uma mesma premissa.

Como forma de apresentação dos dados, foi elaborado um quadro síntese para a subcategoria, assim como gráficos.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

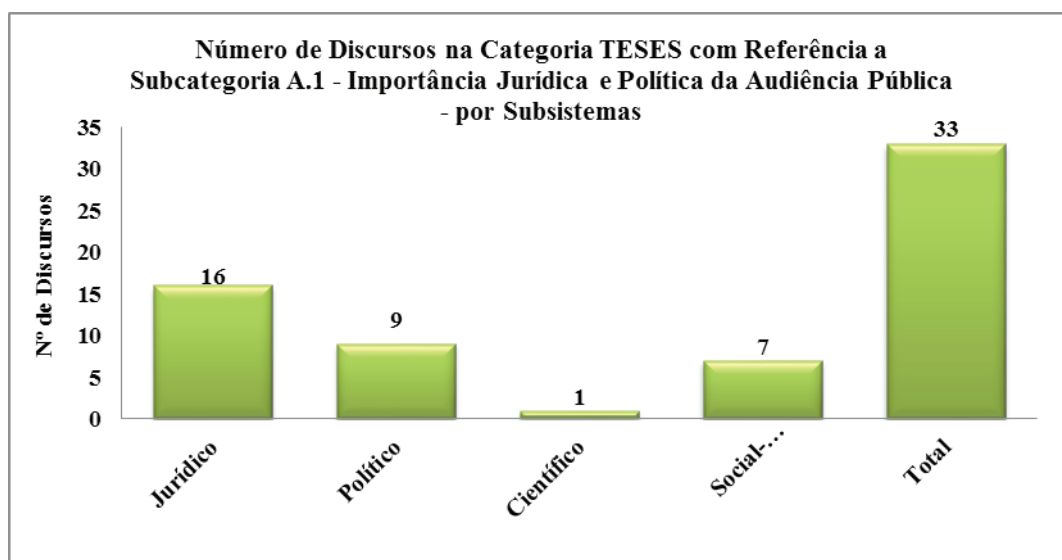
A Audiência Pública da Saúde foi realizada segundo os ditames da Emenda Regimental 29 do STF, art.13, inc. XVII do Regimento Interno que tratam da dos procedimentos convocatórios e realização de audiências públicas naquele

tribunal.

Foram identificados um total de 63 discursos em toda a Audiência Pública da Saúde

Na análise da subcategoria A.1 – Importância Técnica e Jurídica da Audiência Pública da Saúde apresentou-se 33 discursos.

Gráfico I: Número de Discursos na Categoria A com referência à Subcategoria A.1

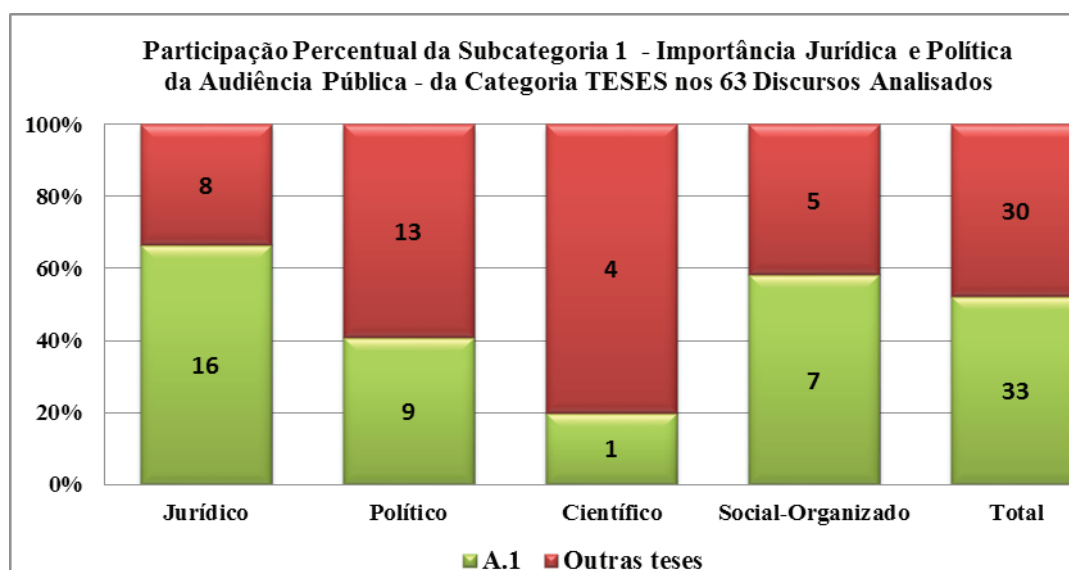


Fonte: Dados extraídos dos discursos proferidos na Audiência Pública da Saúde-STF

Dos subsistemas participantes da APS, percebe-se que o Jurídico foi o que melhor resultado apresentou no que se refere ao reconhecimento da importância jurídica e política da Audiência Pública da Saúde. Certamente, esse resultado, tem respaldo do conhecimento do público desse segmento de que o instituto da audiência é uma novidade no moderno direito e a oitiva da sociedade pela mais alta corte de justiça do país é algo de relevante importância.

O total de 52,38% dos participantes da audiência reconheceram sua importância jurídica e política.

Gráfico II: Participação percentual da Subcategoria A.1 no total de discursos analisados



Fonte: Dados extraídos dos discursos proferidos na Audiência Pública da Saúde-STF

O elevado percentual de reconhecimento da importância da audiência tinha sua razão de ser. Algumas decisões, de fato, incorporaram informações extraídas do evento, tais como a decisão STA 178 e outros processos e Recomendação 31 do CNJ que denotam verdadeiramente o uso das informações da Audiência Pública da Saúde, pelo STF:

Decisão STA 178 e outros processos: [...] Passo então a analisar as questões complexas relacionadas à concretização do direito fundamental à saúde, levando em conta, para tanto, as experiências e os dados colhidos na Audiência Pública – Saúde, realizada neste Tribunal nos dias 27, 28 e 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009. [...] Assim, levando em conta a grande quantidade de processos e a complexidade das questões neles envolvidas, convoquei Audiência Pública para ouvir os especialistas em matéria de Saúde Pública, especialmente os gestores públicos, os membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia da União, Estados e Municípios, além de acadêmicos e de entidades e organismos da sociedade civil. Após ouvir os depoimentos

prestados pelos representantes dos diversos setores envolvidos, ficou constatada a necessidade de se redimensionar a questão da judicialização do direito à saúde no Brasil. [...]. Como esclarecido, na Audiência Pública da Saúde, pelo Médico Paulo Hoff [...] Esse é mais um dado incontestável, colhido na Audiência Pública – Saúde. [...] Após refletir sobre as informações colhidas na Audiência Pública - Saúde e sobre a jurisprudência recente deste Tribunal [...] (grifos do original).

Resolução 31 do CNJ: [...] Considerando que ficou constatada na Audiência Pública no. 4, realizada pelo Supremo Tribunal Federal para discutir as questões relativas as demandas judiciais que objetivam o fornecimento de prestações de saúde, a carência de informações clínicas prestadas aos magistrados [...]

Dos 33 discursos da categoria analisada, foram identificados 12 argumentos. Destes, 9 foram considerados fortes, ou seja, aqueles que foram admitidos nas decisões do STF:

Quadro I: Argumentos fortes na categoria A – Subcategoria A.1

A	A- TESES	Subsistemas				STF	
	A.1 - Importância Política e Jurídica da Audiência Pública	J	P	C	SC	Forte	Não Forte
A.1.1	O estado atual da Democracia no país é o da efetivação de direitos e a Audiência Pública da Saúde, aconteceu num momento em que o STF tanto abriu as portas para a sociedade brasileira, quanto reconheceu a dificuldade que existe na tomada de decisões sobre o tema. A Audiência Pública refletiu a necessidade de discutir o Sistema Único de Saúde face: (i) inúmeras demandas judiciais, (ii) os conflitos existentes entre dar cumprimento à decisão judicial e gerir e executar orçamentos públicos, (iii) a proposição de súmula vinculante que diz respeito à responsabilidade dos entes federados na efetivação do direito à saúde e outros fatores conexos.						
A.1.2	A convocação da Audiência Pública da Saúde no STF fundamentou-se na Lei 9868/99 (Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade), Lei 9882/99 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), Emenda Regimental 29 e Artigo 13 – inciso XVII do Regimento Interno, além dos pedidos de suspensão de segurança, suspensão de liminar e suspensão de tutela antecipada em trâmite naquela casa.						
A.1.3	O objetivo da Audiência Pública da Saúde era esclarecer questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas envolvidas nas decisões judiciais sobre saúde e promover amplo e pluralista debate público em prol do aprimoramento das políticas públicas.						
A.1.4	A Audiência Pública da Saúde deve ser considerada de grande relevância, seja pelas várias ações judiciais que tratam a matéria, ou pelo fato de que todos os brasileiros – em certa medida – são afetados pelas decisões judiciais que buscam a efetivação do direito à saúde.						
A.1.5	A organização da Audiência Pública, sob a batuta do STF, estabeleceu critérios de habilitação para expositores, de modo a contemplar: magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, usuários, médicos, doutrinadores, gestores do SUS, garantida a participação de especialistas de várias regiões - devido ao grande número de interessados e a impossibilidade de oitiva de todos. O deferimento de pedidos de habilitação foi a partir da representatividade da associação ou entidade requerente, a originalidade da tese proposta e o currículo do especialista indicado. Os que não foram ouvidos puderam contribuir enviando memoriais, artigos, documentos, disponibilizados no Portal do STF, assim como o foram vídeos e áudios.						
A.1.6	A participação de diferentes grupos na Audiência Pública da Saúde cumpriu função de integração importante ao Estado de Direito, promoveu a “universalização” da discussão do direito sanitário e a apropriação da complexa estrutura conceitual do SUS pelos juristas, melhorou a qualidade da prestação jurisdicional na medida em que beneficia o STF com subsídios técnicos, político-jurídicos, econômicos, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do STF nas suas funções de guarda da Constituição, proteção do interesse público e racionalização dos recursos.						
A.1.7	A expectativa em relação à Audiência Pública é que se busca por solução de equilíbrio – que não negue a ação do Poder Judiciário e que não pregue a existência de direito subjetivo a qualquer custo – sem apresentação de fórmulas miríficas e com os devidos processos de racionalização.						
A.1.11	A existência de conflito de interesses não deve ser capaz de turvar a visão daqueles que julgam.						
A.1.12	A Audiência Pública deixa 3 evidências: (i) é consenso entre os participantes a importância do SUS; (ii) o SUS é robusto em coerência filosófica e conceitual, mas falta-lhe financiamento; (iii) a aplicação de recursos finitos exige racionalidade.						

Dentre o universo dos discursos pesquisados foram encontrados aqueles designados como argumentos “Não Fortes”, ou não admitidos na decisão STA 178e outros

processos do STF:

Percebe-se que os Ministros do STF não foram sensíveis aos argumentos em que foram colocados em debate a própria função de

Quadro II: Argumentos não fortes na categoria A – Subcategoria A.1

A	Categoria A: TESES	Subsistemas				STF	
	Subcategoria: A.1 - Importância Política e Jurídica da Audiência Pública	J	P	C	SC	Forte	Não Forte
A.1.8	Há um consenso básico entre os diversos setores da sociedade: a defesa do direito de saúde e na necessidade de construção de novos parâmetros para a resolução dos conflitos.						
A.1.9	Na judicialização da saúde há momentos em que o Judiciário deve ter postura ativista e noutros, postura autocontida.						
A.1.10	A Audiência Pública da Saúde faz passar ao largo, o debate sobre a legitimidade democrática do judiciário na judicialização da saúde – já aceitando-a como um fato.						

Fonte: Dados extraídos dos discursos proferidos na Audiência Pública da Saúde-STF

estado do Poder Judiciário ou sua legitimidade democrática.

Segundo Comparato [18] a Constituição de 1988 entendeu que os objetivos indicados no artigo 3º orientam o funcionamento do Estado e organização da sociedade. Em decorrência, considerou importante ressaltar que na estrutura do Estado Dirigente a lei perde sua supremacia para tornar-se mero instrumento de governo e que a tendência geral, em todos os países, vai ao sentido do alargamento da competência normativa do Governo – tanto na instância central (medidas provisórias, decretos) quanto nas instâncias inferiores – as chamadas organizações administrativas autônomas. Contudo, o autor afastou a objeção, designada por ele como clássica e falsa, de que o Judiciário não tem competência para julgar questões políticas. Reconhece-se que as regras postas em prática nas políticas não estão imunes ao juízo de compatibilidade constitucional que tem por objeto o confronto não só com os objetivos constitucionalmente vinculantes da atividade do governo, mas também das regras que estruturam a atividade.

Observados os discursos que compõem a Subcategoria A.1 – A importância jurídica e política da Audiência Pública da Saúde denota que os expositores guardavam grandes

expectativas com o resultado da audiência e, por conseguinte, com as decisões do STF doravante tomaria. Os argumentos considerados fortes dizem da justificativa legal e dos objetivos pelos quais a Audiência Pública da Saúde foi convocada, assim como a comunicação de que todos os subsídios oriundos daquela oitiva seriam usados por tribunais. A convocação deu-se especialmente pela quantidade de processos judiciais referentes à efetivação do direito à saúde em trâmite no poder judiciário brasileiro – o que foi denominado “judicialização da saúde”.

O registro da realização da audiência pública em decisão judicial posterior é um fato que comprova que o subsistema jurídico foi, de fato, irritado, pelos demais sistemas, e em sua autopeiose incorporou o instituto na sua gramática interna e passou a registrá-la nas decisões públicas.

A Audiência Pública da Saúde, enquanto campo aberto às irritações, mostrou-se estratégia adequada para os fins pretendidos pelo STF, sendo possível observar, do campo discursivo, ter havido acoplamentos estruturais de relevada importância.

Todavia, soluções simplistas não devem

ser aplicadas a problemas complexos. Não há análise e nem solução que seja fácil no caso da judicialização do direito à saúde, que deve ainda ser observada e estudada, no sentido de buscar soluções adequadas ao desenvolvimento social pretendido pelo país, cuja Carta Política, abriga o direito à saúde como fundamento da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

MINAYO, MCS. O Desafio do Conhecimento. Pesquisa Qualitativa em Saúde. 8ª ed. São Paulo: HUCITEC; 2007. 42

NEVES. Marcelo C.P.; *Plural Sociologia in* Entrevista concedida a Rômulo Figueira Neves. São Paulo; USP:11: 2º Sem – 2004. 131.

1. LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Biblioteca Tempo Universitário 75. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1983. 109.

2. LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Biblioteca Tempo Universitário 75. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1983. 108.

3. KUNZLER, Caroline de M. A. *Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann*. Revista Estudos de Sociologia, n.16, 2004. 123

4. LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate. México: [S.1.], 1999. Manuscrito.

5. CAMPILONGO. Celso Fernandes. *Política, Sistema jurídico e Decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad; 2002.67.

6. Leal. Rogério Gesta & Stein. Leandro Konzen. 2006. *Esfera Pública e Participação Social: Possíveis Dimensões Jurídico-*

Políticas dos Direitos Fundamentais Civis de Participação Social no Âmbito da Gestão dos Interesses Públicos no Brasil. Acessível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/rogerio_gesta_leal.pdf. (acesso em 19.12.2012). 17

7. MOTTA PINTO, Henrique; ROSILHO, André Janjacom. *Jurisdição Constitucional – SBDP*(Sociedade Brasileira de Direito Público). São Paulo. Disponível em WWW.sbdp.org.br/observatorio-ver.php?idconteudo=16. Acesso em 06.01.2013)

8. SOARES, Evanna. *A audiência pública no processo administrativo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 03.01.2013.

9. GONÇALVES, Nicole P S Mader. *Amicus Curiae e audiências públicas: instrumentos para uma jurisdição constitucional democrática*. Revista Ciência Jurídica e Sociedade da Unipar. Umuarama; 2008.V.11, n.2, p.385-401.

10. ARAÚJO, Jussara Rodrigues. *O Reflexo da Audiência Pública sobre saúde nas decisões da Suprema Corte*. IDP. Brasília, 2010. 24

11. FOUCAULT. Michel. *A ordem do discurso*. 19ª ed. São Paulo: Edições Loyola; 2009.41.

12. MAINGUENEAU. Dominique; *Novas tendências em análise do discurso*. 3 ed. Campinas: Pontes - Editora da UNICAMP; 1997.19.

13. MAINGUENEAU. Dominique; *Novas tendências em análise do discurso*. 3 ed. Campinas: Pontes - Editora da UNICAMP; 1997.60.

14. MAINGUENEAU. Dominique;

Novas tendências em análise do discurso. 3 ed. Campinas: Pontes - Editora da UNICAMP; 1997.113.

15. COMPARATO. Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. *In* Celso Antônio Bandeira de Melo (org). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. V2 .43

Artigo apresentado em: 28/11/2012

Artigo aprovado em: 10/12/2012

Artigo publicado no sistema em: 02/04/2013