



## GESTÃO JUDICIAL E ACESSO À SAÚDE: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO

### JUDICIAL MANAGEMENT AND HEALTH ACCESS: PUBLIC POLICIES AND JUDICIALIZATION

**DURLO, Juliana Vendramini**

*Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto*

Ribeirão Preto, Brasil

[jdurlo@uniara.edu.br](mailto:jdurlo@uniara.edu.br)

**BONFIM, Mariana F. Bózoli**

*UniFimes - Centro Universitário de Mineiros*

Mineiros, Brasil

[mfbomfim@uniara.edu.br](mailto:mfbomfim@uniara.edu.br)

**CAMELO, Dionísio Pileggi**

*Faculdade Anhanguera Ribeirão Preto*

Ribeirão Preto, Brasil

[dcamel@uniara.edu.br](mailto:dcamel@uniara.edu.br)

**RODRIGUES, Leonel Cezar**

*Universidade de Brasília – UnB*

Brasília, Brasil

[leonelcz@gmail.com](mailto:leonelcz@gmail.com)

#### RESUMO

**Objetivo do Estudo:** explorar as interações entre o Poder Judiciário e a gestão de políticas públicas de saúde no Brasil, focando nas consequências de uma gestão judicial ineficaz e nas soluções possíveis para melhorar o acesso à saúde. **Metodologia/Abordagem:** revisão qualitativa, via análise documental e revisão de literatura. **Originalidade/Relevância:** O trabalho destaca a relevância da judicialização das políticas de saúde como uma ferramenta crítica para calibrar desigualdades sociais, promovendo uma discussão sobre os desafios e impactos da gestão judicial no acesso à saúde pública. **Principais resultados:** muitas políticas públicas de saúde são efetivadas apenas através da intervenção judicial, o que destaca a importância, mas também os limites, da atuação do judiciário na garantia de direitos fundamentais à saúde. **Contribuições Teóricas/Metodológicas:** framework para entender a judicialização da saúde como um fenômeno multidimensional. **Contribuições Sociais/Para a Gestão:** Aponta para a necessidade de reformas na gestão judiciária para responder às necessidades de saúde. **Palavras-chave:** Judicialização da Saúde, Políticas Públicas, Gestão Judicial, Direito à Saúde, Desigualdades Sociais.

#### ABSTRACT

**Study Objective:** to explore the interactions between the Judiciary and the management of public health policies in Brazil, focusing on the consequences of ineffective judicial management and possible solutions to improve access to health. **Methodology/Approach:** Qualitative review through document analysis and literature review. **Originality/Relevance:** The work highlights the relevance of the judicialization of health policies as a critical tool to balance social inequalities, promoting a discussion on the challenges and impacts of judicial management on public health access. **Main Results:** Many public health policies are only implemented through judicial intervention, which underscores the importance, yet also the limits, of judicial action in ensuring fundamental health rights. **Theoretical/Methodological Contributions:** A framework to understand the judicialization of health as a multidimensional phenomenon. **Social/Management Contributions:** Points to the need for reforms in judicial management to meet the health. **Keywords:** Judicialization of Health, Public Policies, Judicial Management, Right to Health, Social Inequalities.



## 1. INTRODUÇÃO

A gestão eficaz das políticas públicas de saúde é um imperativo no contexto brasileiro, onde o Poder Judiciário desempenha um papel cada vez mais ativo na mediação das tensões entre necessidades públicas e provisões governamentais. Este artigo se debruça sobre as complexas interações entre o Poder Judiciário e a gestão de políticas públicas de saúde no Brasil, uma dinâmica que é marcada tanto por desafios quanto por oportunidades de reforma. Com o aumento dos casos de judicialização da saúde, emergem questões críticas sobre os efeitos dessa tendência na eficácia das políticas de saúde e na equidade no acesso aos serviços. O presente estudo se propõe a explorar em que medida a judicialização da saúde pública impacta a implementação e eficácia das políticas de saúde no Brasil.

Neste contexto, o objetivo geral deste estudo é investigar a influência do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas de saúde, com um foco particular nos desafios impostos pela crescente judicialização dessas políticas. Especificamente, o estudo visa: (1) analisar as consequências da gestão judicial na eficácia das políticas de saúde; (2) identificar as falhas nas práticas atuais que exacerbam a dependência do judiciário; e (3) sugerir estratégias que possam minimizar a judicialização da saúde, promovendo uma gestão mais autônoma e eficiente das políticas de saúde.

Adotando uma abordagem qualitativa, este estudo realiza uma análise documental aprofundada, complementada por uma revisão sistemática da literatura existente sobre a judicialização das políticas de saúde no Brasil. Esta metodologia é escolhida por sua capacidade de proporcionar uma compreensão detalhada das interações entre legislação, políticas públicas e direitos sociais, e como estas interações afetam os resultados de saúde pública.

Para tanto, o texto está organizado em seis seções principais. Após esta introdução, a segunda seção revisa os conceitos de política, política pública e cidadania, enquadrando o papel do judiciário dentro deste contexto mais amplo. A terceira seção foca especificamente no direito à saúde e nas implicações da sua judicialização, discutindo os desafios e as potenciais soluções. A quarta seção delibera sobre os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário na gestão de conflitos relacionados à saúde pública, e a última seção oferece conclusões, destacando as principais descobertas e propondo recomendações para a prática e para o desenvolvimento de políticas futuras.



## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA E CIDADANIA**

Para se conceituar os institutos tratados no texto, há que se perquirir o que vem a ser política, o que se entende por política pública e o qual o significado de cidadania, todos dentro de um contexto social. A ideia é pavimentar o conhecimento, buscando reconhecer a cidadania e igualdade via implementação de programas de políticas públicas estruturados e aplicados a beneficiar a sociedade como um todo. A política, no que respeita a sua conceituação, significa a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações (Houaiss, 2001), e sua aplicação aos assuntos internos da nação é o que se denomina política interna, e aos assuntos externos, política externa.

Diferentemente, o termo políticas públicas está umbilicalmente ligado aos processos, programas e instituições políticas, cuja participação do cidadão e da sociedade em todas as suas dimensões, na condução de tais políticas é de fundamental importância, e não há como desvinculá-lo dessa participação nas atividades de formulação, decisão e execução das políticas, de tal sorte que a interação entre sociedade e Estado para a construção dessas políticas guarda obediência aos princípios constitucionais do direito brasileiro, traduzidos na igualdade, dignidade e cidadania, além de eficazmente instrumentalizar tais políticas (Schmidt, 2007).

Nesse sentido, Houaiss (2001), assevera de forma pontual que, nos regimes democráticos “ela é considerada atividade dos cidadãos que se ocupam dos assuntos públicos com seu voto ou com sua militância, e como dito alhures, em conformidade ao conceito léxico é arte ou ciência da organização, direção e administração de nações”. Na conotação moderna, a política, em contraponto ao termo que antes tinha como referência a polis, diz respeito à atividade ou ao conjunto de atividades que, de alguma forma, faz referência ao Estado. Como tal, deve-se aludir que o conceito de política está fortemente ligado ao de poder (Rodrigues, 2011).

A rigor, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que norteiam à resolução das contendas no que tange a interesses públicos, individuais e coletivos. Em suma, implica possibilidade de resolução de conflito de forma pacífica (Rodrigues, 2011). Além disso, encadeando às ideias desse autor, o termo política aqui não tem conotação de política partidária, e sim num sentido



amplo, tem o condão de ser considerada como atividade de conhecimento e organização do poder posto que está intrinsecamente unida à ideia de exercício do poder. Tecnicamente seria simples analisar cada uma delas de per si, mas na prática tanto a política, como as políticas públicas guardam relações. Importa anotar que “políticas” não são neutras, cabendo ao seu operador verificar a forma como serão construídas e a quem beneficiarão.

É função de um estado democrático elaborá-las a fim de que se reconheçam as desigualdades em fomento da cidadania, portanto é legítimo um Estado agir em consonância à uma lógica de políticas ou políticas públicas, que pensem sempre no impacto que determinado segmento sofrerá em razão da sua implementação ou sua ausência. Consoante entendimento de Muller e Surel (2006) a política pública é uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa, porque ela é considerada por esses autores como um construto social e um construto de pesquisa. Dallari (2006), trata das políticas públicas como tema oriundo da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, arrolando os seguintes questionamentos: Por que entre os estudos do direito tem aumentado o interesse por esse tema? Que vantagem metodológica lhes traz esse novo esquema conceitual? Não seria suficiente tratar da política pelos ângulos tradicionais da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo ou do Direito Financeiro?

A definição do campo de estudo jurídico das políticas públicas é um movimento que faz parte da abertura do direito para a interdisciplinaridade. É um movimento contemporâneo e salutar alinhar vários campos do saber, institutos e categorias tradicionais do direito buscando novo sentido ou nova força, repaginando o contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX. Ao se firmar como campo autônomo, dotado de objetividade” e cientificidade”, desafios do positivismo jurídico – é hoje um objetivo até certo ponto superado. Do ponto de vista técnico a consagração de um sistema hierarquizado, com base nas categorias da validade e da eficácia, além da introdução dos valores nos sistemas de direito positivo, e todo o aparato jurídico construído a partir desse ponto, aparentemente dão conta da operação cotidiana do sistema jurídico. Aparentemente.



E qual a vantagem, para as políticas públicas, de haver uma abordagem jurídica sobre o tema? Há uma relação entre direito e política? Sim. Tanto o direito como a política pública, têm por natureza, expressar a vontade e a necessidade de uma coletividade. Ainda, toda política pública é direito, porque nasce através de uma norma jurídica, seja de uma lei em sentido estrito, Regulamento, Resolução etc. O ideal seria que toda política pública instituída pudesse ser colocada em marcha sem a necessidade de intervenção, seja legislativa para se complementar a norma, ou mesmo judicial, para que ela se efetivasse. Assim, no intento de promover formas de concretização dos direitos humanos, em especial os direitos sociais, o estudo das políticas públicas vai se mostrando cada vez mais importante.

Além disso, é correto dizer que as políticas públicas são formas que traduzem o exercício do poder político. São princípios que norteiam o Poder Público em seu agir estabelecendo-lhe orientações. Sua exteriorização se dá via formulação de documentos como os programas orientadores de algum mister. Os suportes legais são distintos, podendo estar expressas em disposições constitucionais, legais, advir de normas como as portarias, ou ainda derivar de instrumentos de outra natureza, como os contratos de concessão de serviço público.

O termo política pública está atrelado a outro sentido da palavra “política”, tratando assim do conteúdo, do processo de construção, atuação concreta e simbólica das decisões políticas. O conceito abordado por esse autor, pontua política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para ele uma política pública deve apresentar dois elementos, quais sejam: intencionalidade pública e resposta a um problema público, em outras palavras, o estabelecimento de uma política pública trata ou soluciona um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2011).

A despeito da assertiva supra, para o mesmo autor (Secchi, 2012, p.2) “qualquer definição de política pública é arbitrária”, conquanto não há consenso quanto à sua conceituação, além disso essa discordância implica questionamentos que o escritor chama de “nós conceituais” acerca do tema, conforme abaixo:

Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas



públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (Secchi, 2012, p.2)

A exemplo, tem-se que uma organização não governamental de proteção à natureza lance a seguinte campanha: “plante uma árvore nativa”, no intento de enfrentar uma situação de relevância coletiva, contudo esta orientação advém de um ator não estatal, é dizer que a depender da abordagem adotada o resultado será diverso. Aqueles que se afiliam à orientação estatista, não considerarão a plantação de uma árvore nativa uma política pública, porque o comando não resultou de ator estatal, de outra banda, aqueles que estão sob a orientação multicêntrica considerarão tal comando como política pública, pois o problema que se enfrenta para essa corrente é considerado coletivo, independentemente de quem a emanou, isto quer de ator estatal ou não estatal (SECCHI, 2011).

A abordagem multicêntrica está em conformidade com o posicionamento de Secchi (2012), entendendo que o adjetivo “pública” deve se dar tão somente à uma política que refira realmente a questões ou discussões relacionadas à seara pública. Além disso, tal versão denota um enfoque mais interpretativo e menos positivista, acerca do que seja uma política pública, bem como essa abordagem tem aplicação em amplo espectro de fenômenos para se entender a expressão tanto pelas organizações quanto pelos indivíduos. O mesmo autor assevera que a distinção entre a esfera pública e a privada seja mais útil que a distinção estatal e não estatal, uma vez que o papel do Estado sofre constantes variações, e cada vez mais se faz evidente os rompimentos das barreiras entre as esferas estatais e não estatais em busca de solução para os entraves coletivos, tais como o tráfico internacional de drogas, a fome, as mudanças climáticas, o combate a doenças infectocontagiosas, em que uma ampla gama de atores desempenham a função de solucionar as demandas públicas (Secchi, 2011).

Visando ainda elucidar o tema, pode-se dizer que a abordagem estatista, embora admita que atores não estatais tenham influência no processo de elaboração das políticas públicas, não lhes confere o privilégio de estabelecer e liderar um processo dessa estirpe, diferentemente do que ocorre com a vertente multicêntrica que permite o privilégio aos atores não estatais (Secchi, 2011). E continuando, a essência conceitual de políticas públicas traz em seu bojo o tema, ou problema público, de forma que o que a define é a intenção de responder a um desiderato público, e não classificar o gestor da



situação como ente com personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública” (Secchi, 2011).

Para sintetizar todo o descrito tem-se como exemplo de política pública trazida pela lei, a que veda a utilização de bebida alcoólica quando da direção de veículo automotor, por conta da preservação da incolumidade pessoal e coletiva. Com efeito, elaborar uma política pública implica definir a quem cabe decidir sobre determinado assunto, pautado pela natureza do regime político vigente, do grau de organização da sociedade civil, nos moldes culturais preponderantes com efetiva participação dos atores sociais objetivando sanar as demandas ventiladas dos diversos setores da sociedade, priorizando os excluídos ou à margem dela, trazendo à baila o concreto exercício da cidadania. Cumpre destacar por fim o conceito de política pública dado pelo Ministério da Saúde:

São decisões de caráter geral que apontam os rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (Brasil, 2006, p.09)

Em sua maioria, as políticas públicas buscam equacionar problemas sociais, cujo interesse é sempre de uma coletividade, intimamente ligadas a garantia de direitos e pleno exercício da cidadania. Com isso, é possível afirmar que, uma de suas funções é fazer-se presente no seio social para garantia de direitos individuais e coletivos. A cidadania sob a ótica do Marshall é composta por três dimensões de direitos, sendo eles civis, políticos e sociais, e sob a perspectiva dos direitos civis, se compõe dos direitos à propriedade, de contratar, de liberdade de expressão, de pensamento, crença, e de justiça, estando relacionados aos Tribunais de Justiça uma vez que este os salvaguarda.

Pela ótica dos direitos políticos ela é o direito ao sufrágio, traduzido no direito de votar e ser votado, pela possibilidade do acesso à cargos públicos e por fim no que respeita aos direitos sociais, ela vai desde um mínimo de segurança e bem estar, até o direito de participar da herança social de acordo com os padrões sociais, cuja representação se dá pela possibilidade de todos os membros da comunidade receberem



uma educação básica, e sobretudo receber do Estado uma garantia mínima de proteção no que tange a pobreza e doença (Rodrigues, 2011, p.66).

Traduzindo o pensamento de (Rodrigues, 2011), foi no âmbito da Inglaterra industrializada, no século XIX, que surgiu pela primeira vez um aparelho estatal administrativo com escopo de garantir o bem-estar da população menos favorecida, tal garantia advém da ação do Estado que a rigor tem o poder de implementar as políticas públicas ou programas de proteção social. Em linhas gerais pode-se dizer que a participação na vida social e política confere ao indivíduo o status de cidadão, e nas palavras de (Targino, 1991, p.149) “um homem só é realmente homem quando pode exercer a faculdade de julgar para realizar escolhas éticas, tanto com relação a seus próprios atos, como em relação à comunidade em que vive.” Assim, a cidadania compreende a ideia do direito fundamental à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, dentre outras garantias que o Estado deve assegurar. Falar em cidadania é falar em seu exercício seja pelo indivíduo, por grupos e até por instituições por meio do empoderamento social. A maneira mais didática de esclarecer o posicionamento conceitual acerca das políticas públicas vem através de exemplos, merecendo transcrição literal as palavras de Secchi (2010, p. 8):

As políticas públicas podem fazer uso de diversos instrumentos para que as orientações e diretrizes sejam transformadas em ação. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, dentre outros. Até mesmo uma chamada telefônica pode ser usada como instrumento para transformar uma orientação em ação[...]

A palavra Stakeholder significa partes interessadas. Stakeholder é um termo da língua inglesa que tem como definição "grupo de interesse". Fazem parte deste grupo pessoas que possuem algum tipo de interesse nos processos e resultados. Segue o mesmo autor com exemplos clássicos do que seja política pública:

[...]Uma lei que obrigue os motociclistas a usar capacetes e roupa adequada. Tipo: política regulatória. Problema: altos níveis de acidentes com motociclista sem centros urbanos e a gravidade desses acidentes. Um programa público de crédito a baixo custo oferecido a pequenos empreendedores que queiram montar seu negócio.



Tipo: política distributiva. Problema: necessidade de geração de emprego e renda. A decisão de um juiz de impedir que bares e restaurantes operem entre meia-noite e seis horas da manhã em determinado bairro de uma cidade.

Tipo: política regulatória. Problema: distúrbios à ordem pública e à qualidade de vida dos moradores do bairro. Uma lei que obrigue partidos políticos a escolher seus candidatos em processos internos de seleção e posteriormente apresentar listas fechadas aos eleitores.

Tipo: política \constitutiva. Problema: debilidade dos partidos políticos brasileiros, infidelidade partidária por parte dos políticos. A instituição de um novo imposto sobre grandes fortunas, que transfira renda de classes abastadas para um programa de distribuição de renda para famílias carentes.

Tipo: política redistributiva. Problema: concentração de renda. (SECCHI, 2010, p. 8).

Há um caminho para se elaborar uma política pública. Isso não significa dizer que há um procedimento estagnado e fechado, mas uma trilha, com muitas possibilidades. Nesse contexto, o autor acima destacado ensina que, o processo de elaboração das políticas públicas, que é expresso na expressão em inglês Policy Making process, pode ser visualizado no seguinte esquema de interpretação e elaboração de uma política pública representadas em 7 etapas sequenciais e interdependentes, “a saber: 1- Identificação do problema, 2- Formação da Agenda, 3- Formulação das alternativas, 4- Tomada de decisão, 5- Implementação, 6- Avaliação e 7- Extinção” (SECCHI, 2010, p.33).

Em síntese, o conceito de política pública é abstrato, materializando-se por meio de instrumentos variados, nesse sentido Melo (1994) leciona que: Uma política seja educacional, econômica, jurídica, ou outra qualquer, é sempre um conjunto de estratégias visando alcançar determinados fins. Em se tratando de política do Direito, esses fins estarão implicados com o alcance de normas que, além de eficazes, sejam socialmente desejadas e por isso justas e úteis para responderem adequadamente às demandas sociais. Sob essa ótica, tratar o assunto sobre políticas públicas em consonância com o concreto exercício da cidadania, tem fundamento na própria natureza social pela qual elas são criadas e desenvolvidas

### **3 DIREITO À SAÚDE: POLÍTICAS PÚBLICAS E A JUDICIALIZAÇÃO**

O direito à saúde construiu uma longa trajetória até atingir o status de direito social, fundamental e de forma global, um direito humano. Pode-se afirmar que, antes



de assumir com destaque esse papel, o conceito de saúde se modificou no decorrer da nossa história, até tornar-se verdadeiramente um direito na grande maioria das sociedades. Vale dizer que, referido direito assumiu uma conformação ampla, com previsão constitucional, um verdadeiro direito fundamental, o qual tem como horizonte central a qualidade de vida dos indivíduos, o que enseja uma atuação decisiva do Poder Judiciário na entrega desse direito (Corrêa & Quadrado, 2004).

A abordagem contemporânea sobre saúde tem sua origem no período do pós guerra, momento em que surgiu a Organização Mundial da Saúde (OMS). Momento em que salta de uma tradição negativista que conceituava a saúde como sendo a ausência de doenças, passando então a prevalecer a concepção positivista definindo a saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente de ausência de enfermidade (Martins, 2005). Com isso, o direito à saúde se tornou um saber social a ser empregado em políticas governamentais para elevar a qualidade de vida da população. Ao menos era o esperado.

Somando-se a uma gama de direitos sociais na Constituição brasileira de 1988 o direito fundamental à saúde em seus artigos 1º, III; 6º, 23, II, 196, 198, II e § 2º, e 204. Tratando-se de um direito de segunda dimensão (Silva, 2008), exige-se para seu implemento uma atuação ativa do poder público por meio de prestações positivas e materiais. Por ser um direito fundamental, deve revestir-se de máxima eficácia e efetividade, configurando-se ainda como requisito essencial para a dignidade humana, segundo o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

As demandas judiciais sobre questões envolvendo o direito à saúde são cada vez mais frequentes, fruto da deficiência do sistema de saúde proposto pelo Estado, cujo foco principal não é a saúde, e muito menos respaldar o cidadão com atendimento digno. A população, então, vê-se obrigada a procurar a tutela judicial de seus direitos, principalmente por meio de provimentos liminares. O objetivo é impelir a Administração Pública a cumprir o dever que lhe foi imposto pela norma constitucional de prestação universalizada do serviço de saúde.

Fato é, que assim, o tema, além de polêmico, é o que mais tem despertado interesse dos estudiosos do direito sob a perspectiva da possibilidade e limites do controle das políticas públicas. Cumpre anotar que a atuação judicial na conformação das políticas públicas seria por certo imprópria, uma vez que sua formulação cabe em



regra ao Poder Executivo, dentro da delimitação deliberada pelo Poder Legislativo. Porém em razão do inegável ativismo judicial das políticas é imprescindível que sejam fixados parâmetros para a intervenção do Poder Judiciário na política, haja vista que o impacto ora negativo das decisões judiciais pode prejudicar a coletividade como um todo (Bucci, 2006).

Isso pode ser confirmado pela autuação notória do Poder Judiciário. O que antes era exceção na dinâmica republicana, passou nos últimos anos a assumir novos papéis, obrigando a sociedade a repensar as estratégias, de modo a revisar o sistema político brasileiro e as condições de afirmação de uma sociedade organizada autonomamente. Com isso, há clara demonstração da existência de um novo cenário para as controvérsias entre princípios e valores, de cujas decisões podem resultar limites à vontade da maioria, o que seguramente vem sendo praticado no Brasil, sem extrair disto maiores consequências teóricas e de mudanças no seu agir (Vianna, 1.999).

Assim, a judicialização da política é entendida de forma sucinta como controle pelo Poder Judiciário sobre a vontade do soberano, e que atualmente é um fato comum nos países democráticos. Entretanto muitas são as críticas que assolam esse fenômeno em relação à atuação política do judiciário. Em contrapartida, não se pode censurar o juiz por tomar decisões de cunho político, sendo que as ações levadas ao Judiciário encontram seu fundamento na própria Constituição Federal (Bicca, 2012). Razão pela qual, há uma diferenciação entre o que se denomina ativismo judicial ao que se conhece por judicialização de políticas públicas. Ensina, (BICCA, 2012, p.123) que:

Insta salientar que a desatenção dos operadores do direito tem levado de forma equivocada a confundir judicialização da política com ativismo judicial considerando ambas as expressões como sinônimas, o que é uma irrealidade, pois o fato da tomada de decisões de cunho político pelos juízes não configura necessariamente em ativismo judicial, o qual ocorrerá quando os magistrados ultrapassarem os limites determinados, o que por certo terá que ser identificado.

O instituto em comento decorre do modelo constitucional adotado, enquanto o ativismo decorre da vontade, de uma atitude do magistrado na escolha do modo específico e proativo de interpretar a Constituição. Isso normalmente ocorre em situações de retração do Poder Legislativo, em que existe certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. Quando se fala em ativismo judicial, a expressão está atrelada a uma



participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização de valores constitucionais com maior ingerência no espaço de atuação dos outros dois poderes (Alves, 2012).

Contudo, discordando da assertiva supra está o posicionamento de que o ativismo judicial em verdade é um mito, em que não lhe é reportada uma conceituação clara e precisa sobre seu significado, de tal sorte que sendo considerado positivo ou negativo a depender da ótica e de quem se utiliza do termo. Muitas críticas têm recaído sobre o Poder Judiciário a propósito da sua à atuação proativa, que parecem concluir que os magistrados adotem decisões dessa natureza com a intenção de fortalecer individual e institucionalmente a categoria, como se eles tivessem usurpado essa competência dos outros poderes, o que não é verdade porque como mencionado alhures tal fenômeno decorre sobretudo dos fatos históricos que acabaram por modificar o papel de atuação desse poder, em que o mesmo passou a ser corresponsável pelo sucesso ou fracasso dos fins almejados pelo Estado de Bem-Estar Social (BICCA, 2012). Parece que a pauta a ser debatida não é qual o papel do Poder Judiciário para concretização das políticas públicas, mas sim se o Poder Executivo tem cumprido seu papel para implementá-las.

#### **4 DESAFIOS DO PODER JUDICIÁRIO NA GESTÃO DE CONFLITOS**

Não há que se discutir que a administração pública seja exclusiva do Poder Executivo, ainda que ele exerça certa predominância. Segundo Conti (2019) a organização político-administrativa do Estado se subdivide em Poderes e Administração pública. É notório que o Poder Legislativo e o Judiciário, além de possuírem sua autonomia, possuem funções administrativas próprias e acessórias, que de certa forma contribuem para que possam exercer suas funções institucionais precípuas visando o equilíbrio de todo o sistema federativo.

Em um outro ponto de vista, Vasconcelos (2021), entende que “as relações entre o sistema de justiça e a administração pública são uma das preocupações mais presentes nos estudos empíricos do direito e da ciência política no mundo”. Afirma que no Brasil, a judicialização de temas relacionados a políticas sociais, abrange educação e a saúde pública, na maioria das vezes estão sempre presentes, sinalizando uma maior atenção,



e declara que o sistema de justiça brasileiro busca por atuar nas execuções de políticas pública e seu controle, porém, sem estrutura que faça o sistema andar. Diante do contexto apresentado, necessário verificar quão realmente é importante a gestão do judiciário em relação às políticas públicas de saúde.

Couto e De Oliveira (2016), refletiram sobre a jurimetria e sua contribuição para que se atinja uma prestação jurisdicional mais célere, ou seja, seria o apoio das ciências exatas, por meio de dados estatísticos auxiliando a resolução de demandas e tornando o judiciário mais eficiente, o que conseqüentemente reflete na problematização das questões relacionadas a saúde. Como base em seus argumentos, as autoras, trazem o ensinamento de Mancuso (2011) para quem a crise do Poder Judiciário está relacionada diretamente à questões de somatórias, quantitativas, que envolvem diretamente a crise numérica de processos abarrotando o Poder Judiciário.

Outro aspecto importante levantado pelas autoras para que ocorra uma gestão do judiciário eficiente, diz respeito não somente a identificação dos gargalos estruturais, como físicos, operacionais, instrumentais, mas também o envolvimento e atuação consciente de todos os envolvidos, que na realidade, movimentam o processo, principalmente com relação ao tempo dispendido para a resolução de uma demanda. Ocorrendo uma gestão eficiente, tem-se uma prestação jurisdicional potente e operativa, capaz de tratar a questão da saúde pública, dentro do seu caráter social, econômico e legal, com qualidade de vida, fluidez do bem-estar físico e psicológico, que são benesses concedidas pela Constituição de 1988, por meio do qual em seu art. 6º, estabelece que dentre os direitos fundamentais estão a educação e saúde dentre outros.

Vasconcelos (2021) menciona o fortalecimento da via administrativa como forma de reduzir a judicialização e ao mesmo tempo, traz a questão da especialização dos agentes envolvidos na solução das demandas, como as procuradorias, departamentos específicos, onde devem, devido suas atribuições realizar o cumprimento das decisões judiciais, ou seja, realizar a defesa judicial por meio de tradução da linguagem de políticas públicas para a linguagem do processo judicial. Atuando dessa forma, é possível traduzir o que pensa o gestor público acerca de demanda que lhe é apresentada por meio do judiciário, e fazer-se entendido.



E sobre esse viés de trabalho entre gestão da justiça e saúde, procurando proporcionar rapidez e eficiência na relação entre as demandas, a autora, trazendo o entendimento de (Wang et al., 2020), que afirma ser um dos entraves mais duros de dirimir, o fato do judiciário decidir de forma não técnica, pelo livre convencimento do juiz, ignora decisões especializadas, que são tomadas pelos órgãos e agentes competentes e que estão diretamente envolvidos na burocracia estatal.

Ainda, no tocante à gestão do Poder Judiciário, é necessário deixar desfraternizado que “administração pública” não se confunde com a “administração” (função estatal), nem com o Poder Executivo (órgão estatal), que na visão de Conti (2019), interpretando a Constituição de 1988, a administração pública deve ser entendida como conjunto dos órgãos estatais que exercem a função administrativa, independentemente do Poder em que se situem. E estes merecem ajustes, pois movimentam a máquina estatal incluindo inclusive e para o estudo presente, o Poder Judiciário.

A gestão da justiça com a finalidade de ser eficiente em questões relacionadas à saúde é urgente. Segundo (Conti, 2019) o Poder Judiciário encontra-se cada vez mais presente e menos isolado, interage cada vez mais com os outros poderes de tal forma que exerce influência demasiada e impulsiona políticas públicas em um ativismo judicial cada vez mais crescente e participa cada vez mais das mais diversas áreas, dentre as quais a saúde. Para Geraldo (2011), a questão da gestão da justiça não pode se limitar ao entorno de gestão de recursos, incluindo os recursos humanos e materiais somente, que tem relevância na discussão, vai além. É necessário que o Poder Judiciário se molde às novas possibilidades de enfrentamento de demandas e cita novos meios de acesso à justiça como uma das formas de gestão eficaz.

Trazendo o exemplo do que ocorreu na França, na década de 90, foi necessário pensar em “justiça de aproximação”, semelhantes aos juizados especiais e, até mesmo às instituições formadoras de mediadores e conciliadores. Ainda mais na vanguarda da necessidade de gerir a justiça adequada e eficientemente, (Cappelletti; Garth & Northfleet, 1988) argumentam o quão é importante o acesso à justiça e, por consequência, a necessidade de ser bem gerida para poder se modernizar, pois o direito de acesso à justiça tem que ser entendido como um “...aspecto fundamental do Estado



social de direito, do que os alemães chamam de Sozialer Rechstaat, também denominado *Welfare Stte*, típico das sociedades modernas.”

Quanto a eficiência do Poder Judiciário, que tem implicações na gestão judiciária, Cappelletti e Garth (1988, p.81) já vislumbravam os meios alternativos de solução de conflitos como uma válvula de escape, jurídica e econômica para desafogar o Poder Judiciário, enaltecendo as técnicas alternativas por não serem necessariamente obrigatórias, porém eficientes: “os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para a solução dos litígios fora dos tribunais.”

Para Braga e Lima (2017), é importante entender o Poder Judiciário como órgão da Administração Pública e por conseguinte está subjugado aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput da Constituição Federal, por consequência, vinculado ao princípio da eficiência em especial, sem esquecer os demais princípios norteadores da administração pública. Nas palavras de Carvalho Filho (2009), no que diz respeito ao princípio da eficiência que deve se pautar o Poder Judiciário, o enunciado busca a produtividade e economicidade, evidenciada na exigência de reduzir dispêndios do erário, demandando a execução de serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Em uma visão um pouco diferente, no entendimento de Conti (2019), pelo fato do Poder Judiciário ser uma das maiores estruturas institucionais, ele possui barreiras a vencer, que implicam em novos paradigmas e providências que tem de ser tomadas em caráter de urgência como a eficiência dos gastos e a modernização da sua atividade administrativa. Ainda, para (CONTI, 2019), as dificuldades de gestão do poder judiciário implicam na profissionalização, plano de capacitação e treinamento dos magistrados e servidores, revisão e aplicação do planejamento estratégico nacional elaborado pelo CNJ, adesão à Rede de Governança Colaborativa do CNJ e aplicação do Banco de Boas Práticas de Gestão, priorização da atividade financeira e da gestão administrativa, adoção de projetos de tecnologia da informação com participação dos usuários da justiça e dos cidadãos.

Após verificarmos o quão anda a gestão da Justiça e as necessidades para sua modernização e implementação, passamos a estudar quais as implicações da gestão do Poder Judiciário na saúde pública que passam sobre os princípios dos Direitos e



Garantias Fundamentais. O direito à saúde possui uma relação direta com o exercício da garantia e proteção dos direitos humanos.

Garantia e proteção aos direitos fundamentais estão ligadas ao cumprimento dos direitos e garantias individuais presentes na CF/88. Positivados na ordem jurídica internacional, os direitos humanos possuem sua principal referência na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A DUDH origina uma convergência de todos os sistemas protetivos de direitos humanos no âmbito internacional. Dentre os direitos, estão exemplarmente reconhecidos o direito à vida, à proibição ao tratamento cruel, desumano ou degradante, igualdade, acesso aos recursos judiciais, à saúde e bem-estar, cuidados médicos e serviços sociais (Vasconcelos, 2008).

Oliveira (2001) explicita os direitos humanos alinhados ao ordenamento jurídico brasileiro. Estão eles aí positivados e garantidos, ao abrigo dos princípios que compõem a dignidade da pessoa humana, em vários pontos da Constituição Federal. No inciso III do art. 1.º da Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana, aparece como cláusula pétrea do Estado Democrático de Direito. No art. 5.º, ao longo dos incisos, letras e parágrafos, a Constituição elenca direitos e garantias fundamentais que constituem o entendimento do que seja dignidade da pessoa humana.

A respeito desses dispositivos que envolvem os direitos individuais, coletivos e sociais, Lenza (2017) argumenta que esses possuem propriedades de irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade e insuscetibilidade de intercorrência temporal. No art. 6.º, o conjunto dos direitos sociais listados esclarece que outros direitos se associam aos direitos fundamentais, garantindo a dignidade da pessoa. A importância e implementação das políticas públicas de amparo e proteção aos direitos fundamentais do indivíduo, são fundamentais para evitar riscos de doenças e na recuperação da saúde, essencial à vida digna, como condições essenciais para prevenir mortes miseráveis e sem amparo. A efetivação dessas políticas, permite a proteção dos direitos e garantias individuais, pelo Estado. É dele a obrigação de criar e garantir a efetividade de políticas públicas que sustentem o bem-estar social e o desenvolvimento econômico adequado. Em outras palavras, é do Estado a obrigação de promover ações que abracem a saúde e a vida como um direito prioritário do cidadão, preservando sua existência de forma digna.



Na mesma linha deste entendimento, Sarlet (2012) ensina que o poder público, é diretamente responsável pela proteção dos direitos fundamentais. Embasado no art. 5.º. § 1.º. da CF/88, todos os Poderes Públicos devem fazer valer os direitos fundamentais, em toda a sua amplitude, protegendo a dignidade humana.

Em pesquisa realizada no site do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA é possível encontrar especificamente no subitem da “Gestão da Justiça”, uma relação pormenorizada das chamadas “boas práticas”, que desafiam o sistema de justiça tradicional, trazendo inovações aos jurisdicionados e alto nível de eficiência na entrega de justiça em seu amplo sentido.

Como parte estrutural deste artigo, analisando algumas destas práticas, traremos em destaque a do Tribunal de Justiça do estado de Goiás, em que o eixo temático foi: SAÚDE e CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA. Em um breve resumo, ela consiste em implementar um CEJUSC especificamente para cuidar das questões jurídicas que envolvem o direito a Saúde. Trata-se de uma unidade do Poder Judiciário do Estado de Goiás com a missão de realizar justiça, assegurando à sociedade um serviço de tratamento dos conflitos de saúde de forma acessível, ágil, eficaz e efetiva, por meio da interinstitucionalidade e governança pública, mediante utilização adequada dos métodos autocompositivos de solução de disputas.

Os objetivos do CEJUSC da saúde são: 1º Aprimorar a qualidade e eficiência da intervenção judicial em assuntos de direito sanitário; 2º Tratar, adequadamente, os conflitos da Saúde com adoção de métodos autocompositivos; 3º Melhorar a informação sobre as demandas referentes ao assunto no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás; 4º Diminuir a judicialização inadequada das questões de Saúde em Goiás; 5º Garantir a solução justa e a razoável duração do processo para tal; 6º Pacificação Social no âmbito da Saúde.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo explorou as interações complexas entre o Poder Judiciário e a gestão de políticas públicas de saúde no Brasil, focando nas implicações de uma gestão judicial ineficaz e nas possíveis soluções para melhorar o acesso à saúde. A pesquisa confirmou que a judicialização das políticas de saúde, embora muitas vezes necessária para garantir



o cumprimento dos direitos fundamentais, pode também introduzir desafios significativos na eficácia das políticas de saúde.

Foi identificado que a intervenção judicial frequentemente resulta em soluções ad hoc que não necessariamente se alinham com os objetivos de longo prazo das políticas de saúde ou com a equidade no acesso aos serviços. Outro destaque foi a constatação da dependência do sistema judicial para a efetivação de políticas de saúde tem exacerbado a carga sobre o judiciário e atrasado a implementação de políticas estratégicas de forma mais abrangente e sustentável. Em complemento, o estudo sugere que a melhor coordenação entre os poderes executivo e judiciário e a inclusão de diretrizes claras sobre quando e como o judiciário deve intervir podem ajudar a reduzir a necessidade de judicialização.

Teoricamente, o estudo contribui para a literatura sobre governança em saúde ao elucidar como as tensões entre os poderes executivo e judiciário podem afetar a implementação das políticas públicas. Praticamente, ele oferece insights sobre como uma melhor articulação e definição de papéis podem facilitar a gestão de políticas públicas de saúde mais eficazes, reduzindo a necessidade de intervenção judicial constante.

Contudo, uma limitação deste estudo é que ele se concentra predominantemente em dados secundários e análises qualitativas, o que pode não capturar todas as nuances das interações entre os diversos stakeholders ou os efeitos de políticas específicas em diferentes contextos regionais do Brasil. Além disso, a diversidade de políticas de saúde e as variações na implementação judicial entre diferentes estados também sugerem que os resultados podem não ser universalmente aplicáveis.

Futuras pesquisas poderiam empregar uma abordagem quantitativa para validar os achados deste estudo e examinar as variações nos impactos da judicialização em diferentes contextos estaduais e municipais. Seria igualmente produtivo explorar estudos de caso específicos de intervenção judicial que tenham conseguido integrar eficazmente as decisões judiciais nas estratégias de saúde pública. Ademais, pesquisas que focam no desenvolvimento de modelos preditivos para quando a judicialização pode ser benéfica ou prejudicial poderiam oferecer ferramentas práticas para formuladores de políticas e administradores judiciais.



## REFERÊNCIAS

- Alexy, R. (2008). *Teoria dos direitos fundamentais* (L. V. Afonso da Silva, Trad.). São Paulo: Malheiros.
- Alves, I. M. O. (2012). Judicialização, ativismo e efetivação dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Brasileira*, 2(2), São Paulo: *Revista dos Tribunais – RT*.
- Appio, E. (2005). *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá. Recuperado de [www.nacionaldedireito.com.br](http://www.nacionaldedireito.com.br) em 10 de julho de 2021.
- Bicca, C. S. (2012). Judicialização da política e ativismo judicial. *Revista de Direito Brasileira*, 2(2), São Paulo: *Revista dos Tribunais – RT*.
- Bobbio, N., et al. (1998). *Dicionário de política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Bucci, P. D. B. (2006). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.
- Bulos, U. L. (2009). *Curso de direito constitucional* (4ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1999). *Acesso à justiça* (E. G. Northfleet, Trad.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Carvalho Filho, J. S. (2010). *Manual de direito administrativo* (23ª ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Casquete, J. (2006). *El poder de la calle: ensaios sobre acción colectiva, movimientos sociales y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Casquete, J. (1980). *Cidade democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Saúde – *CEJUSC SAÚDE*. (2023). Recuperado em 18 de outubro de 2023, de <https://boaspraticas.cnj.jus.br/pratica/327>
- Corrêa, D., & Quadrado, C. M. (2004). O direito à saúde e o papel do judiciário para a sua efetividade no Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, 2(3), 45-70.
- Dallari, D. A. (2003). Estado de direito e cidadania. In E. R. Grau & W. S. Guerra Filho (Orgs.), *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides* (pp. 194-200). São Paulo: Malheiros Ed.
- Dallari, D. A. (2012). *Elementos da teoria geral do estado* (31ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Dallari, D. A. (1996). *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva.
- Gonçalves, C. M. C. (2007). Política pública da assistência social na constituição federal de 1988: do não direito ao direito negado. *Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera*, (14), 51-70.



Houaiss, A., Salles, M., & Franco, F. M. M. (2001). *Mini dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Lafer, C. (1988). *A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* (pp. 145-166). Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

Martins, S. P. (2005). *Direito da seguridade social*. São Paulo: Atlas.

Melo, O. F. (1994). *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Fabris.

Peluso, M., & Richa, M. A. (2011). *Conciliação e mediação: Estruturação da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense/Gen.

Rodrigues, M. M. A. (2011). *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha.

Rousseau, J. J. (2008). *Do contrato social - Princípios do direito público* (3ª ed., J. Cretella Jr. & A. Cretella, Trad. e Com.). São Paulo: Revista dos Tribunais – RT.

Santos, A. L. C., & Del'Olmo, F. S. (2009). *Diálogo e entendimento: Direito & multiculturalismo cidadania e novas formas de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: GEN – Ed. Forense.

Secchi, L. (2011). *Políticas públicas – Conceitos, esquema de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Schmidt, J. P. (2007). Para entender as políticas públicas: Aspectos conceituais e metodológicos. In J. Reis & R. Gesta Leal (Orgs.), *Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos* (pp. 2307-2333). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Silva, J. A. (2008). *Curso de direito constitucional positivo* (30ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Silva, J. A. (2002). *Curso de direito constitucional positivo* (27ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Targino, M. G. (1991). *Biblioteconomia, informação e cidadania*. R. Esc. Biblioteconomia Universidade Federal de Belo Horizonte, 20(2), 149-160. Recuperado de [www.alpb1.pb.gov.br](http://www.alpb1.pb.gov.br) em 27 de agosto de 2023.

Vianna, L. W., Carvalho, M. A. R., Melo, M. P. C., & Burgos, M. B. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

Zanferdini, F. A. M. (2004). *O processo civil no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Forense.