

Judicialização da saúde pública no Brasil: o que nos mostra o caso de Campinas

Keyla Ketlyn Passos Pimenta ¹

Oswaldo Gonçalves Junior ²

Resumo

O presente trabalho se refere a parte de dissertação de mestrado desenvolvida junto ao Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da FCA/Unicamp. O trabalho tem por objetivo descrever como tem se dado o fenômeno da Judicialização da Saúde Pública a partir de um conjunto de processos judiciais originários da Comarca de Campinas em um período recente. Trata-se de um estudo empírico, descritivo e retrospectivo, cujos dados foram coletados por meio de consulta aos processos judiciais estudados e aos advogados responsáveis. Os resultados descrevem como a Justiça Comum Civil de primeiro e segundo grau do Estado de São Paulo, nas ações oriundas da comarca de Campinas, tem se manifestado em suas decisões sobre o tema do acesso às ações e aos serviços públicos de saúde, bem como descreve os elementos do contexto das demandas judiciais estudadas.

Palavras-chave: Contexto das Demandas. Decisões Judiciais. Judicialização da Saúde Pública

¹ Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Limeira, SP, Brasil. E-mail: keylapassos@gmail.com.

² Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Laboratório de Estudos do Setor Público. Limeira, SP, Brasil. E-mail: oswaldo.junior@fca.unicamp.br.

Introdução

O trabalho que cunhou o termo Judicialização da Política, descrevendo pela primeira vez o fenômeno ao qual se refere, foi organizado por Tatee e Vallinder (1995) na coletânea *The Global Expansion of Judicial Power*. Publicada em 1995 pelo New York University Press, a coletânea constitui-se como uma análise comparada da expansão da área da atuação das instituições judiciárias em diferentes países e se debruçou com maior ênfase sobre os Estados americanos e europeus. O trabalho descreve a Judicialização da Política como o fenômeno de revisão das decisões de um poder político pelo poder judiciário tomando como base a Constituição.

No campo da saúde pública no Brasil, a Judicialização ocorre como a procura pela garantia de acesso às ações e serviços públicos de saúde por intermédio de ações judiciais. A Judicialização da Saúde, inserida no fenômeno maior da Judicialização da Política, tem manifestado impacto na seara da administração pública, principalmente quanto às questões orçamentárias e equitativas (CHIEFFI; BARATA, 2009).

De acordo com matéria de capa publicada na revista Pesquisa FAPESP em sua edição de fevereiro de 2017, a Judicialização da Saúde Pública é um tema de crescente preocupação no Brasil e no mundo. Diversos atores sociais, como gestores públicos, magistrados e pesquisadores, têm se mobilizado a fim de enfrentar os dilemas relacionados ao fenômeno da Judicialização da Saúde. O impacto do fenômeno é expressivo, principalmente sob o ponto de vista econômico. O Governo do Estado de São Paulo gastou, no ano de 2015, apenas em remédios, R\$ 1,2 bilhão para atender 57 mil pacientes que acionaram a justiça (PIERRO, 2007). Tal cenário indica que a Judicialização da Saúde constitui um dos grandes desafios para a gestão das ações e serviços públicos de saúde no país.

No Estado de São Paulo, o fenômeno tem sido especialmente observado. A Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (SES/SP) disponibilizou informações sobre o fenômeno da Judicialização da Saúde no Estado por meio de uma apresentação feita na II Jornada de Direito da Saúde, evento promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos dias 18 a 19 de maio de 2015 e realizado na cidade de São Paulo junto à sede do Tribunal de Justiça Estadual³.

Há discordantes posições na literatura sobre o tema da Judicialização da Saúde. O olhar e o entendimento dos operadores do direito, profissionais da saúde e

³ Página do evento: <http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/133-ii-jornada-de-direito-a-saude>. Acesso em: 8 jan. 2016.

gestores sobre as demandas judiciais divergem, envolvendo aspectos políticos, sociais, éticos, jurídicos e sanitários. Por isto, sua compreensão envolve, necessariamente, um olhar interdisciplinar (PANDOLFO; DELDUQUE; AMARAL, 2012). De acordo com Bucci (2006), o fenômeno do direito, especialmente o direito público, está inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política e, nesse sentido, a política pública se apresenta como um movimento que faz parte da abertura do direito para a interdisciplinaridade. Assim, há a busca do direito pelo restabelecimento do contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se separando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX.

O problema da Judicialização da Saúde, ou seja, da concretização dos direitos sociais fundamentais, é um dos temas palco para essa mudança de paradigma e maior conexão com outras áreas do conhecimento (BUCCI, 2006). Portanto, o fenômeno da Judicialização da Saúde se apresenta como uma área de evidente conexão entre o campo jurídico e outras áreas do conhecimento, na medida em que interfere na conformação dos meios que desenham e realizam as políticas públicas.

Metodologia

Trata-se de estudo empírico, descritivo e retrospectivo. Os dados foram obtidos por meio de consulta às ações judiciais julgadas em primeira e segunda instâncias pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no ano de 2012, bem como por meio de consulta a advogados e instituições envolvidas. As ações judiciais foram selecionadas com base nos seguintes critérios: oriundas da Comarca de Campinas; julgadas pelo Tribunal Estadual no período correspondente ao ano de 2012; propostas em face do poder público; de caráter individual; e que reivindiquem o direito fundamental à saúde.

A amostra foi constituída por 200 ações judiciais, cujos dados foram coletados por meio de consultas aos autos em cartório, no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e por meio de consulta aos advogados. As informações extraídas foram agrupadas em diversas categorias, organizadas em planilha Excel e depois analisadas por meio do auxílio de tabelas de estatística descritiva, geradas a partir do software SPSS® 23, bem como com uso de técnicas de *text mining*.

Resultados e discussões

Com relação à descrição de como o judiciário tem se manifestado sobre o tema, pode-se concluir pelo distanciamento decisório entre os juízes na primeira instância e os desembargadores na segunda instância. Os juízes de primeira instância têm maior variedade de elementos de convicção em suas decisões no que tange ao deferimento

ou indeferimento do pedido dos autores das ações estudadas. Tal variedade vem relacionada à patologia dos autores, ao tratamento pedido, à urgência e às convicções de cada julgador. De forma geral, em primeira instância, 58% das decisões deferiram o pedido do autor, 37% indeferiram o pedido do autor e 5% deferiram parcialmente o pedido do autor. Já em segunda instância, há a padronização das decisões para o deferimento dos pedidos dos autores, sendo que 89,5% das decisões do tribunal são totalmente favoráveis aos autores, 7% parcialmente favoráveis e 1% não favoráveis.

Esse distanciamento decisório em sede dos mesmos casos entre primeira e segunda instância está relacionado à posição adotada pelo Tribunal Estadual, que segue as orientações dos Tribunais Superiores. Já a maior variedade de decisões encontradas em primeira instância é mais complexa de ser explicada. Uma hipótese é de que a proximidade entre o juiz, patronos, autor, réu e, inclusive, administradores públicos locais, é maior e faz com que o julgador pondere mais em suas decisões, levando em consideração elementos específicos de cada caso concreto, não se vinculando tão fortemente às orientações dos Tribunais Superiores.

Quanto aos elementos do contexto dos processos estudados, podem-se descrever os mais relevantes, quais sejam, os aspectos gerais das demandas, a atuação dos advogados e a atuação de ONGs. De acordo com os dados coletados sobre os aspectos gerais dos processos, a esfera estadual é a mais demandada nas ações. As crianças, os adolescentes e os idosos têm pouca incidência como autores nessas ações. Há predominância de mandados de segurança. A maioria dos autores tem advogado particular e se declara hipossuficiente. As doenças crônicas representam uma quantidade expressiva das demandas judiciais, com ênfase para câncer e diabetes. O valor da causa não corresponde ao valor anual dos pedidos, mesmo quando plenamente liquidáveis. Os valores dos bens demandados são expressivos.

Há maior prioridade de julgamento dos recursos cujo resultado tenha sido negativo para o autor. A primeira decisão sobre o pedido de urgência não costuma demorar mais que seis meses e, em geral, defere o pedido do autor (63% dos processos tem o pedido do autor deferido em até seis meses, em primeira ou segunda instância). Sobre a atuação dos advogados, constatou-se que a maioria dos profissionais cobrou normalmente pelas ações e que os clientes nos processos estudados não tinham características específicas que os diferenciavam significativamente dos clientes em ações de outros tipos, bem como que eles possuíam meios financeiros razoáveis.

Com relação à atuação de outras instituições, foi possível a identificação de duas instituições que atuam no tema de forma a servir de ponte entre advogado e cliente em parte das ações da amostra. São elas a ONG Saúde em Vida (Associação de

Assistência a Portadores de Hepatites e Transplantados Hepáticos do Estado de São Paulo) e a AFAG (Associação dos Familiares, Amigos e Portadores de Doenças Graves). A primeira é identificada como atora no fenômeno de Judicialização na Comarca de Campinas na medida em que informa os pacientes sobre a via judicial, indica advogados e tem sua própria assessoria jurídica para esse fim específico. Já a segunda é apontada como atora no fenômeno na medida em que informa a população sobre o recurso judicial e como buscá-lo.

Considerações finais

O estudo aponta para a existência de relações entre laboratórios, clínicas, médicos, advogados e associações sem fins lucrativos. Estas relações podem estar sendo usadas pela indústria na formação e articulação de mecanismos para melhor vender seus produtos ao setor público. Faz-se necessário considerar que tais relações podem ser articuladas de forma a maximizar o ganho do mercado, em supressão aos interesses públicos. Também é possível que alguns atores envolvidos possam não ter plena consciência dos estímulos que recebem para divulgação de determinadas informações e não discussão/disseminação de outras não favoráveis a esse mercado.

Em uma realidade local, em que o fenômeno da Judicialização da Saúde Pública não contempla os estratos mais baixos da sociedade e é permeado pelas pouco esclarecidas relações entre seus atores, o Judiciário se mantém exógeno à realidade fática, que vai muito além de aspectos eminentemente jurídicos. Esta afirmação não busca deslegitimar ou desqualificar completamente a interferência judicial no tema, mas mostrar que o Judiciário carece de conhecimento sobre os elementos da realidade em que atua e que, agindo de forma não articulada como os outros membros do poder público, não é capaz de realmente mitigar o problema da saúde pública no país.

Referências bibliográficas

- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.
- CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. B. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 8, p. 1839-1849, 2009.
- PANDOLFO, M.; DELDUQUE, M. C.; AMARAL, R. G. Aspectos jurídicos e sanitários condicionantes para o uso da via judicial no acesso aos medicamentos no Brasil. **Revista de Salud Pública**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 340-349, abr. 2012.
- PIERRO, B. Remédios na Justiça: demandas crescentes. **Revista Pesquisa FAPESP**, São Paulo, ano 18, n. 252, p 18-25, 2017.
- TATE, N.; VALLINDER, T. (orgs.) **The global expansion of Judicial Power**. Nova York: New York University Press, 1995.