

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE**

**MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA**

**A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE:  
PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA O ACESSO A MAIS SAÚDE E  
PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO TOCANTINS**

**PALMAS – TO**

**2016**

**MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA**

**A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE:  
PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA O ACESSO A MAIS SAÚDE E  
PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* - Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), inserida na linha de pesquisa Instrumento da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

ORIENTADORA: Professora Mestre Kathia Nemeth Perez

**Palmas – TO**

**2016**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

S586j Silva, Maria da Vitória Costa e.

A judicialização da saúde: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no Estado do Tocantins . / Maria da Vitória Costa e Silva. – Palmas, TO, 2016.

133 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2016.

Orientadora : Profª Mestre Kathia Nemeth Perez

1. Cidadania e direitos humanos. 2. Judicialização do direito à saúde. 3. Participação democrática. 4. Poder Judiciário no Tocantins .  
I. Título

**CDD 342**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

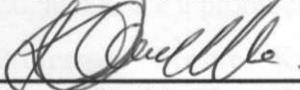
MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE:  
PLATAFORMA ESTRATÉGICA PARA O ACESSO A MAIS SAÚDE E  
PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* - Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), inserida na linha de pesquisa Instrumento da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Palmas, Tocantins, 29 de janeiro de 2016.

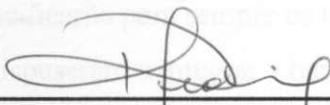
**Banca Examinadora:**



---

Professora Mestre **Kathia Nemeth Perez**

(Orientadora – UFT Campus de Palmas)



---

Professora Doutora **Patrícia Medina**

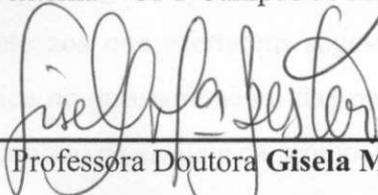
(Avaliadora interna – UFT Campus de Palmas)



---

Professora Doutora **Maria Helena Cariaga Silva**

(Avaliadora externa – UFT Campus de Miracema – Serviço Social)



---

Professora Doutora **Gisela Maria Bester**

(Avaliadora externa suplente – UNOESC PPGD - Campus de Chapecó)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, suporte espiritual, que me fortalece e me estimula a não desistir de lutar por uma sociedade mais justa e mais humana.

À minha família, pelo amor incondicional. Neste aspecto, registro as figuras mais importantes na minha vida, os Meus Pais: José Bernardino da Silva e Juliêta Barros da Costa e Silva, profissões: pedreiro e zeladora. Não conseguiram concluir seus estudos, mas, aos filhos, ensinaram a importância do cultivo de valores éticos, dos estudos como patrimônio à vida digna, do amor ao próximo e a fé em Deus.

Agradeço às minhas tias Eliza, Nazaré e Maria Francisca, pelo carinho e pelo cuidado que sempre tiveram para comigo e para meus irmãos.

Aos meus irmãos (Antônio Gonçalves, Adriana, Danilo, Diana e José Bernardino), pelo apoio, pelos conselhos e pela torcida.

À equipe do Tribunal de Justiça do Tocantins, da Escola Superior da Magistratura Tocantinense e da Universidade Federal do Tocantins pela dedicação, pelo árduo trabalho, pela atenção e, notadamente, pelo conhecimento a mim transmitido.

Aos(as) professores(as) portugueses(as), pela troca de experiências e pelo precioso intercâmbio do conhecimento, com o objetivo primordial da disseminação de valores que intensificam a afirmação, a defesa e a promoção dos direitos humanos.

À minha orientadora, Professora Mestre Kathia Nemeth Perez, pelos ensinamentos que me transmitiu e pela paciência que teve para comigo.

Aos colegas deste Curso de Mestrado, por compartilharem momentos inesquecíveis, lembranças que ficarão para sempre na minha memória.

Às Doutoradas que se dispuseram a integrar a banca da presente dissertação, Maria Helena Cariaga Silva, Patrícia Medina e Gisela Maria Bester, movidas pelo intuito de contribuir com intervenções propositivas.

Aos amigos e às amigas pela confiança, pela colaboração e pela compreensão por não me fazer presente em alguns momentos de desconcentração no decorrer do mestrado.

Gratidão, também, registro aos futuros leitores e às futuras leitoras deste trabalho, principalmente aos que ofertarem sugestões para o fomento da cultura da participação democrática no aprimoramento das políticas públicas efetivas de inclusão social, em especial no âmbito da saúde e da promoção dos direitos humanos.

## RESUMO

A dissertação investiga o acesso à saúde, com foco no fenômeno da judicialização do direito à saúde, a partir das perspectivas jurídica, filosófica, sociológica e educacional, que evidenciam a necessidade do descortinamento de suas causas para a proteção da dignidade da vida e a promoção adequada dos direitos humanos. A prática contínua de demandas judiciais, sem antes haver o acesso ao Poder Executivo competente, pode trazer impactos de ordem política, econômica, social e jurídica, dada a restrição dos recursos orçamentários diante das necessidades humanas, que são ilimitadas. Os conectivos norteadores do trabalho estão ancorados na constitucionalização dos novos direitos e no aumento das demandas judiciais que buscam a efetividade das políticas públicas de saúde. Porém, encontram na globalização neoliberal, na fragilidade das instituições públicas e na ausência de um plano de ação do Estado, a desagregação das formas de sociabilidade e o desolamento do humano que, em sua maioria, está desassistido dos serviços sociais mínimos à dignidade humana e não pode participar democraticamente das discussões que dizem respeito ao interesse público. A metodologia do trabalho centra-se em estudo teórico, que resulta na investigação de conteúdo interdisciplinar, com abordagem jurídica, filosófica, sociológica e educacional (Luís Roberto Barroso, Michel Foucault, Jürgen Habermas, Boaventura de Sousa Santos e Paulo Freire). Esses conectores teóricos recompõem dados para o restabelecimento de novas plataformas com o fim de minimizar a judicialização da saúde e de repolitizar o conhecimento emancipatório. Os resultados desta investigação destacam a necessidade de parâmetros democráticos que aproximem o Poder Judiciário da comunidade, pois a revolução de justiça perpassa pela democratização do sistema de justiça e da sociedade. Se a figura do Estado moderno tornou-se insuficiente para a mediação dos conflitos sociais, cabe ao Poder Judiciário assumir sua quota de responsabilidade e intermediar o diálogo construtivista para restabelecer a harmonia entre os poderes do Estado, de modo a auxiliar na reformulação dos contratos social e político, a partir do que Boaventura de Sousa Santos chama de ecologia de saberes, procurando dar consistência à epistemologia do saber crítico.

**Palavras-chave:** Cidadania e direitos humanos. Judicialização do direito à saúde. Participação Democrática. Poder Judiciário no Tocantins. Políticas Públicas de Saúde.

## ABSTRACT

This dissertation investigates the access to health care with a focus on the phenomenon of legalization of the right to health care from the legal, philosophical, sociological and educational perspective, which show the necessity of unveiling its causes for the protection of the dignity of life and the adequate promotion of human rights. The continued practice of filing lawsuits without first having access to the proper executive power can cause political, economic, social and legal impacts, given the constraint of budgetary resources in the face of human needs, which are unlimited. The working guidelines are anchored on the constitutionalisation of new rights and the increase in the number of lawsuits seeking the effectiveness of public health care policies. However, due to the neoliberal globalization, the weakness of public institutions and the absence of a state action plan which cause the desagregation of forms of sociability and human desolation that result mostly in the absence of minimum social services required to human dignity and the impossibility of democratic participation in discussions concerning the public interest. The work methodology focuses on theoretical study, resulting in the investigation of the interdisciplinary content with a legal, philosophical, sociological and educational approach (Luis Roberto Barroso, Michel Foucault, Jürgen Habermas, Boaventura de Sousa Santos and Paulo Freire). These theoretical connectors have rearranged data to the re-establishment of new platforms in order to minimize the legalization of health care and repolitization of the emancipatory knowledge. The results of this study highlight the need for democratic parameters that bring the Judiciary closer to the community, since the revolution of justice passes through the democratization of the judicial system and society. If the role of the modern state became insufficient for mediating social conflicts, it is up to the Judiciary to assume its share of responsibility and facilitate the constructive dialogue to restore harmony between the branches of government in order to assist in the reformulation of the social and political contracts which Boaventura de Sousa Santos calls the ecology of knowledge in an effort to give consistency to the epistemology of critical knowledge.

**Keywords:** Citizenship and human rights. Legalization of the right to health care. Democratic participation. The Judiciary in the state of Tocantins. Public health care policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 – Remédios vencidos e mal acondicionados pelo poder público no Tocantins .....</b>	<b>11</b>
<b>Figura 2 – Visão crítica dos internautas e humor artístico sobre o caos na saúde pública brasileira .....</b>	<b>28</b>
<b>Desenho 1 – Fatores identificados pelo referencial teórico como possíveis causas do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil .....</b>	<b>31</b>
<b>Desenho 2 – Procedimentos realizados pelo Poder Judiciário para minimizar a judicialização da saúde .....</b>	<b>68</b>
<b>Desenho 3 – Proposta para a otimização das políticas públicas de saúde (formação de líderes comunitários) – Conhecimento emancipatório e participação democrática nos planos de ação do Estado .....</b>	<b>77</b>

## **LISTAS DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS**

<b>ANS</b>	Agência Nacional de Saúde Suplementar
<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CE</b>	Estado do Ceará
<b>CEAJUD</b>	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário
<b>CEMAS-TO</b>	Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins
<b>CF</b>	Constituição da República Federativa brasileira, de 1988
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CRM</b>	Conselho Regional de Medicina
<b>ed.</b>	Edição de uma obra publicada
<b>ENFAM</b>	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento
<b>ESMAT</b>	Escola Superior da Magistratura Tocantinense
<b>NASF</b>	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
<b>NAT</b>	Núcleo de Apoio Técnico
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TO</b>	Estado do Tocantins
<b>UFPE</b>	Universidade Federal do Pernambuco
<b>UFT</b>	Universidade Federal do Tocantins

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O ENGESSAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS DIREITOS HUMANOS .....	28
2.1	Contextualização do fenômeno da judicialização da saúde .....	30
2.2	A constitucionalização de novos direitos no Brasil e a judicialização das políticas sociais: visão jurídica .....	31
2.3	A globalização econômica neoliberal e o biopoder foucaultiano – paradigmas de fragilização da dignidade humana .....	43
2.4	Repolitização do planejamento horizontal como prática democrática .. .....	51
2.5	A vulnerabilidade das políticas públicas de saúde e a desobediência civil em Hannah Arendt .....	60
3	ACESSO À JUSTIÇA E OS DESAFIOS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO PARA MINIMIZAR OS IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE SOBRE OS DIREITOS HUMANOS .....	66
3.1	O acesso à justiça e as respostas do Poder Judiciário no Estado do Tocantins para minimizar a judicialização da saúde .....	71
4	PLATAFORMAS PARA O ACESSO AO DIREITO À SAÚDE – CONTRIBUIÇÃO SOCIOLÓGICA, EDUCACIONAL E FILOSÓFICA .....	76
4.1	A revolução democrática de justiça segundo Boaventura de Sousa Santos .....	77
4.2	A pedagogia da autonomia segundo Paulo Freire .....	83
4.3	O papel dialógico do Poder Judiciário como protagonista do direito à saúde segundo a teoria da ação comunicativa de Habermas .....	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
	REFERÊNCIAS .....	98
	APÊNDICE A – Plano Estratégico para a Melhoria da Prestação Jurisdicional no Estado do Tocantins na Área de Políticas Públicas em Saúde .....	104

## 1 INTRODUÇÃO

“O que Hannah Arendt estabelece é que o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para convivência coletiva, exige um espaço público. Este é Kantianamente uma dimensão transcendental, que fixa as bases e traça os limites da interação política. A este espaço só se tem acesso pleno por meio da cidadania. É por essa razão que, para ela, o primeiro direito humano, do qual derivam todos os demais é o direito a ter direitos, direitos que a experiência totalitária mostrou que só podem ser exigidos através do acesso pleno à ordem jurídica que apenas a cidadania oferece”. (LAFER, 1997, p. 166)

A constitucionalização dos direitos fundamentais sociais no Brasil, principalmente o acesso ao direito à saúde pública de qualidade, a partir da Constituição da República Federativa, de 1988 (CF), tem enfrentado grandes desafios no processo de sua efetivação. Entre outros problemas que funcionam como entraves para a sua concretização, destaca-se o da judicialização do direito à saúde, fenômeno revelador da preocupação e do protagonismo do Poder Judiciário em tal seara, que não tem medido esforços para promover a defesa e a garantia dos direitos mínimos à vida digna saudável e a promoção dos direitos humanos.

O protagonismo do Poder Judiciário, ao intervir nas políticas públicas a cargo do Poder Executivo, evidencia preocupação, pelos efeitos que essa prática contínua possa causar sobre o orçamento do Estado, destinado à coletividade.

Em um primeiro momento, a ausência de efetividade das políticas públicas de saúde de qualidade, por parte do Estado, registra impactos negativos para a proteção dos direitos humanos, haja vista ser este um direito fundamental ligado à vida digna de todos os seres humanos.

Decorrem, também, da falta de atenção a esse direito mínimo essencial à preservação da dignidade, impactos de ordem política, econômica e social. Estudos científicos têm identificado, como se abordará ao longo deste trabalho, que a tutela jurídica, aplicada de forma absoluta pelo Poder Judiciário nas demandas de direitos individuais à saúde, ante a ausência de ações que deveriam ser obrigatórias ao poder público nos âmbitos municipal, estadual e federal, pode causar consequencialismos econômicos de acentuada proporção sobre o orçamento público do Estado, comprometendo, assim, outros direitos coletivos, além de interferir no equilíbrio das competências típicas dos poderes estatais majoritários legalmente constituídos.

O impacto político torna-se significativo porque o Direito Constitucional brasileiro estrutura-se assentado na teoria da separação dos poderes e, de acordo com o art. 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário têm responsabilidades e competências típicas, bem delimitadas constitucionalmente. O Legislativo e o Executivo recebem atribuições essencialmente políticas: o primeiro cria o direito positivo; o segundo, no sistema presidencialista brasileiro, concentra as funções de chefia de Estado e de chefia de Governo, conduzindo as políticas interna e externa. Já a atribuição típica do Poder Judiciário consiste na aplicação do Direito nos casos concretos quando existirem litígios entre partes (BARROSO, 2011, p. 241).

Não obstante as atribuições típicas de cada Poder do Estado, entende-se ser indispensável a fiscalização de um Poder majoritário sobre outro, para limitar os excessos ou as violações às normas jurídicas democraticamente estabelecidas no ordenamento jurídico. Este controle de um poder sobre o outro tem o propósito, também, de evitar a ressuscitação de políticas totalitárias de exclusão social que comprometam o regular desenvolvimento do Estado Democrático e Social de Direito, pautado pela proteção aos direitos humanos.

A partir dessas observações preliminares, infere-se que a ineficiência de uma instituição majoritária do Estado pode causar a interferência de um poder estatal na esfera de atribuição de outro. O mecanismo, embora inadequado, faz parte do pleno exercício da democracia e é saudável, em alguns momentos, porém, não deve ter aplicação absoluta, para evitar desarmonia entre os poderes majoritários do Estado, o que ocasionaria a desestruturação das bases do Estado Democrático de Direito.

Já o impacto econômico é evidenciado pelo alto custo que as demandas individuais de saúde causam sobre o orçamento do Estado destinado à coletividade, o que é preocupante, pois sua prática reiterada pode contribuir para o cenário desolador da crise vívida pela saúde pública no Brasil.

Num modelo de globalização econômica neoliberal, em que a acumulação do capital em mãos de poucos está acima da preservação da dignidade humana e da promoção dos direitos humanos, pensar a judicialização da saúde, como único caminho, reforça o exercício de práticas totalitárias de desprezo à vida, principalmente das pessoas carentes, desprovidas de poder econômico e desassistidas da atenção do Estado.

Já o impacto social, por fim, é tido como o mais danoso, em razão da falta de políticas públicas de qualidade que permitam não só o acesso à saúde, mas, também, que garantam a otimização de direitos fundamentais e sociais mínimos conquistados a partir de árduas lutas históricas. Isso gera conflitos que colocam em risco a ordem e a seguridade social democrática, pelos danos sociais de grande proporção que interferem

na sociedade brasileira, principalmente por fragilizar o processo democrático em curso, com vistas à reconstrução e à defesa dos direitos humanos.

A ineficiência generalizada da gestão pública no Brasil aumentou a demanda por justiça junto ao Poder Judiciário, notadamente desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, com pedidos relacionados à tutela do direito individual à saúde.

No Estado do Tocantins o quadro segue a regra geral da realidade nacional, sendo evidente o fato da expressiva permanência de leitos em corredores nos dois maiores hospitais do Estado, situados nas cidades de Araguaína e de Palmas, isto para não mencionar o desperdício de medicamentos com prazo de validade vencido, enquanto pessoas estão morrendo, por exemplo, diante da falta de insulina ou de outros medicamentos de uso contínuo.

Diante de tais desmandos da Administração Pública, o ser humano fica largado à própria sorte, aguardando o resultado de ações propostas no Poder Judiciário, muitas das quais se prolongam por vários anos, inclusive congestionando o Sistema de Justiça. Assim, seria de perguntar-se: até quando assistiremos a notícias trágicas – sobre desperdícios dos recursos públicos na área da saúde –, como a abaixo referida, a partir da figura a seguir?

Figura 1 – Remédios vencidos e mal acondicionados pelo poder público no Tocantins.



**Fonte:** TV Anhanguera Tocantins, Palmas, 2014.

Quando se relata sobre o descaso para com a saúde pública no Tocantins, não se o faz com a pretensão de reforçar a indignação popular, mas de encontrar novos mecanismos de acesso à Justiça, que possibilitem à sociedade ter seus direitos fundamentais sociais garantidos e respeitados, em especial aquele à saúde digna, sem ser preciso recorrer, como regra, à via judicial.

De pouco valeriam manifestações populares ignorando-se qual o projeto de Nação que se almeja; quais as prioridades sociais que precisam fazer parte do planejamento do Estado; como deve ser gasto o orçamento da saúde, e sem canais de transparência que ampliem o acesso da sociedade à informação e assim possibilitem a fiscalização e o acompanhamento da execução das políticas públicas desenvolvidas em âmbito local e estadual.

Neste contexto de discussões, é preciso pensar-se no planejamento e na concretização de novas alternativas contra-hegemônicas, alicerçadas na participação democrática da população quando da elaboração do planejamento das políticas públicas do Estado. Neste aspecto particular, a gestão administrativa das políticas públicas no Estado do Tocantins deve privilegiar esse processo comunicativo, para evitar que o quadro de descaso com a saúde pública fragilize ainda mais a dignidade da pessoa humana.

Em tal quadro, a presente dissertação foi desenvolvida tendo por objetivo examinar o direito de acesso à saúde, focando-se no fenômeno de sua judicialização, com o propósito de questionar os paradigmas vigentes e de identificar possíveis causas que tenham provocado o aumento das demandas judiciais perseguindo a tutela do direito à saúde.

Com o levantamento dessa problemática e a identificação das práticas executadas pelo Poder Judiciário a partir da Audiência Pública de Saúde realizada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, para a minimização das demandas judiciais de saúde, este estudo pretendeu, após os diagnósticos desses resultados, evidenciar possíveis plataformas gerenciais que possam ser propostas para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins. Isso foi feito por meio da análise dos conectivos teóricos, especialmente para assegurar o cumprimento das regras insculpidas nos artigos 6º e 196, combinados com o inciso XXXV do art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

## 1.1 Problematização e justificativa

A proposta de desenvolvimento deste estudo justificou-se principalmente pela necessidade de ação diante do fato, largamente reconhecido, de que à população é negado o acesso à saúde, pela inércia dos Poderes Públicos (Executivo e Legislativo) na projeção e na implementação de políticas públicas efetivas que promovam o mínimo existencial a uma vida saudável ao ser humano.

O estudo do direito de acesso à saúde requer sempre atenção especial e visão ampliada, pois que é cercado de complexidades. No Brasil, como em tantos outros países, para sustentarem-se as rotinas do capitalismo exige-se mais e mais da classe trabalhadora, que, em sua imensa maioria, vive do salário mínimo, ou com menos do que isso, ou nem com isso, dada a existência, em certos casos, de trabalho escravo em pleno século XXI. Tal realidade fragiliza a liberdade e o futuro de crianças, de jovens e de adultos, ao atentar contra sua dignidade na exploração da mão de obra (FIGUEIRA; PRADO; GALVÃO, 2013). Pessoas nestas situações, por exemplo, muito provavelmente não terão condições de contratar um plano de saúde privado, vindo a necessitar de atendimento público de saúde.

A ausência de políticas públicas de qualidade vulnera os direitos humanos, precisamente no setor da saúde. Notícias correntes nos meios de comunicação de massa revelam um quadro assustador de pessoas, em pleno leito de morte, nos corredores de hospitais públicos brasileiros, sem atendimento adequado ou medicamento necessário ao alívio de suas dores, tornando-se cada vez mais excepcionais os casos marcados por bom atendimento, dada a precariedade e desatenção por parte dos responsáveis por tais serviços.

No Tocantins, com a expressiva permanência de leitos em corredores nos dois maiores hospitais do Estado, nas cidades de Araguaína e de Palmas, é notória a deficitária gestão administrativa pública e a desatenção ao ser humano, que fica largado à própria sorte, em pleno estado de “vida nua”, na acepção de Giorgio Agamben (2002).

No entanto, diante de tais problemas, sabe-se que não há fórmulas mágicas, pois o caminho que se pretenda justo e libertador dessas mazelas passa, necessariamente, pelo desenvolvimento econômico que respeite limites; por um Estado soberano que proteja e defenda o interesse coletivo; por um Poder Judiciário livre das interferências políticas de outros poderes constituídos, proativo na luta pela afirmação dos direitos humanos em todos os quadrantes, inclusive no espaço das relações econômicas e

privadas; e, pela abertura ao diálogo democrático, que tencione a construção de projetos de inclusão social a partir das prioridades locais (SARMENTO, 2004, p. 379).

No embate entre o paradigma do Estado Social intervencionista e altamente regulador e a nefasta tentativa de implantar um Estado minimalista à feição dos projetos globalizantes do modelo econômico e da ideologia neoliberal, o correto manejo da proibição do retrocesso na esfera dos direitos fundamentais sociais poderá constituir importante ferramenta jurídica para a afirmação do Estado dito “necessário”. Isso por não haver dúvida de que o mais importante, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 439), seja justamente um Estado apto a assegurar, com eficiência e eficácia, nunca menos do que uma vida com dignidade para cada indivíduo, e, portanto, uma saúde pública universal e de qualidade para todos os integrantes do corpo social.

Nesta discussão, ao trabalhar com o fenômeno da judicialização da saúde, o papel do Poder Judiciário acaba sendo o de agir como protagonista. Isto requer proatividade no gerenciamento das demandas de saúde (capacidade de pensar com estratégia e sistematicamente; de lidar com desafios e assegurar soluções criativas; de atuar em contextos de altas incertezas e motivar a integração de grupos; de apresentar soluções racionais para os conflitos; de atuar com responsabilidade ética; de independência profissional).

A referida Audiência Pública de Saúde, realizada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009, foi uma iniciativa apropriada para a reconstrução da saúde no Brasil, mas é preciso ainda a consolidação de novas práticas que ampliem o acesso à justiça, com paralela minimização da judicialização da saúde, o que requer a participação de toda a sociedade.

O desenvolvimento de políticas públicas de qualidade, principalmente na área da saúde, perpassa pela participação democrática, não só dos Poderes Públicos constituídos, mas de toda a sociedade, por meio da contribuição do empresariado, das organizações não governamentais e de um serviço de excelência dos meios de comunicação, que seja voltado à reafirmação dos direitos humanos, mediante a participação popular no exercício da cidadania.

Para descortinar as causas da judicialização do direito à saúde e evidenciar novas plataformas de gestão otimizada que promovam o acesso ao direito à saúde, mediante o manejo de políticas públicas efetivas e eficazes ministradas pelo Poder Executivo, o presente estudo procurou guardar direta pertinência, primeiramente, com o protagonismo do Poder Judiciário que, a partir da audiência pública mencionada, abriu a

oportunidade para as sociedades jurídica, científica e civil apresentarem contribuições que objetivem encontrar soluções razoáveis para minimizar a crescente demanda do direito de saúde.

Esta pesquisa também encontrou amparo na Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Neste aspecto, autorizado está, pelo Ministério da Educação, o desenvolvimento de pesquisas científicas que venham a contribuir com novas práticas profissionais avançadas e transformadoras de procedimentos, com o escopo de atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho.

Assim, consoante aos propósitos e objetivos do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, o estudo ancorou-se na área de concentração intitulada “Efetividade da Jurisdição e Direitos Humanos” e na linha de pesquisa “Instrumento da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos”. Deste modo, a pesquisa visou a possibilitar mais um meio de contribuir com a prestação jurisdicional do Estado do Tocantins, pela via do estudo no campo das políticas públicas, precisamente no âmbito do acesso à saúde, como força de propulsão à defesa e à promoção dos direitos humanos.

A temática proposta requeria respostas a algumas questões norteadoras, respondidas em parte no decorrer deste estudo, a saber:

- a) Quais as principais causas que os conectivos teóricos revelam como provocadoras da judicialização do direito à saúde no Brasil?
- b) Quais são os mecanismos de acesso à saúde que o Conselho Nacional de Justiça tem trabalhado para minimizar as demandas de saúde?
- c) As atuações do Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins (CEMAS-TO) e do Núcleo de Apoio Técnico (NAT) têm sido proveitosas para a salvaguarda dos direitos humanos e a promoção das políticas de acesso à saúde?
- d) Quais os mecanismos que podem ser trabalhados pelo Poder Judiciário do Tocantins e pelos demais órgãos de controle do Estado (Ministério Público, Defensorias, Procuradorias, Tribunal de Contas do Estado e Conselhos Comunitários) para a racionalização e a efetivação das políticas públicas de saúde, de modo a promover os direitos humanos no Estado do Tocantins?

e) Existe um canal de transparência na Administração Pública que possibilite o acompanhamento da execução e a fiscalização dos gastos públicos na área de saúde?

f) A população participa democraticamente do debate sobre as escolhas das prioridades que dizem respeito à saúde pública pretendida? Em caso negativo, quais mecanismos podem ser administrados para aferir a participação democrática na delimitação das políticas públicas de qualidade na área da saúde, no Estado do Tocantins?

A partir de tais indagações, este estudo guiou-se por delimitação nos objetivos e constructos metodológicos relacionados nos próximos tópicos.

Registra-se, também, que, como apêndice desta dissertação, está sendo disponibilizado um plano estratégico de ação, com o título “A Justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção dos direitos humanos”. Este documento foi elaborado como proposta de melhoria para as políticas de saúde no Estado do Tocantins, visando não só à minimização da judicialização da saúde, mas, também, a propulsão do conhecimento emancipatório como um processo contínuo que se concretiza por meio da justiça democrática de proximidade (SANTOS, 2007).

Este Plano de Ação compreende a proposta de capacitação, no período de quatro anos, de líderes comunitários (com inclusão, também, de lideranças de quilombolas e de indígenas), de agentes e de conselheiros de saúde (futuros multiplicadores), os quais receberão, a partir do direito de escuta, formação na área de planejamento operacional das políticas públicas de saúde e de orçamento participativo, sendo então estimulados sobre seu papel de partícipes na construção da história. Os cursos poderão vir a ser ministrados pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense, em parceria com a Universidade Federal do Tocantins.

Assim, entendeu-se que o Poder Judiciário, na forma defendida por Santos (2007), estará assumindo a sua quota-parte de responsabilidade na chamada justiça democrática de proximidade, como coadjuvante na promoção do diálogo criativo que, conforme Habermas (2012), favorece o consenso transformador, pois a mudança estrutural da sociedade perpassa pelo olhar crítico e propositivo de seu povo. São os saberes necessários à prática democrática e garantidores da autonomia libertadora que se constroem a partir do ensino ou de práticas formadoras (FREIRE, 1996).

Esses cursos aproximarão o Poder Judiciário da sociedade e de outras áreas do saber científico, o que pode favorecer a abertura de possibilidades racionais para a

otimização das políticas públicas na área da saúde e do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Para Guimarães (2008, p. 57-58), “a Constituição de 1988 caracteriza-se como o marco formal do processo de construção de uma democracia deliberativa e participativa.” Isso amplia o espaço público por possibilitar o diálogo aberto entre os membros de diversos setores da sociedade acerca das políticas públicas e de suas prioridades, promovendo a democratização do processo de deliberação pública. Equivale ao que Habermas (2012) chama de teoria do agir comunicativo, em que, por meio do diálogo construtivo, chegar-se-á ao consenso transformador e produtivo do futuro que se deseja para as gerações presente e futura.

Nesse sentido, o presente estudo encontra-se motivado, em síntese, pelos seguintes resultados evidenciados no referencial teórico:

- a) alto volume de demandas judiciais no âmbito do direito à saúde, tendente a crescer ainda mais, em função da complexidade das questões sociais em saúde;
- b) possibilidade de ocorrência impactante sobre o orçamento público do Estado, destinado à coletividade;
- c) reduzido diálogo democrático entre os agentes públicos responsáveis pela qualidade das políticas públicas na área da saúde e a sociedade civil local;
- d) ineficiência das plataformas gerenciais de planejamento e falta de transparência da execução dos recursos públicos na área da saúde, o que favorece a má gestão dos recursos públicos;
- e) necessidade de ampliar o acesso à justiça dos grupos carentes, que estão à margem da sociedade, sem direito à saúde pública de qualidade.

## **1.2 Objetivos e hipótese**

O objetivo geral da presente dissertação foi o de examinar o direito de acesso à saúde, com enfoque nas interfaces do fenômeno de sua judicialização, numa perspectiva interdisciplinar, com amparo nos conectivos teóricos educacional, filosófico, jurídico e sociológico, de modo a identificar possíveis plataformas gerenciais para a otimização das políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins.

De modo específico, os objetivos podem ser sintetizados a partir dos seguintes eixos investigativos: 1) contextualizar as interfaces do fenômeno da judicialização da

saúde no Brasil; 2) determinar o sentido e a intenção interdisciplinar dos referenciais teóricos adotados como subsídios à compreensão da temática proposta; 3) verificar as plataformas de acesso à justiça, desenvolvidas pelo Poder Judiciário, para minimizar a judicialização da saúde; 4) evidenciar eixos de otimização para a efetividade da prestação jurisdicional, no âmbito da saúde no Estado do Tocantins.

Já a hipótese estava contemplada com a seguinte assertiva: o acesso ao direito à saúde, manejado por meio de plataformas gerenciais racionais que estimulem a participação democrática na elaboração, na fiscalização e na execução do planejamento das políticas públicas, minimiza o fenômeno da judicialização da saúde.

### **1.3 Referencial teórico**

A análise do tema proposto passou por amplas reflexões sobre o Poder, o Direito e a Justiça, cujos principais referenciais teóricos utilizados são a seguir sumariados.

Em uma compreensão ontológica do ser humano, a vida humana deve ser pensada como fim em si mesmo (KANT, 1997). Porém, na lógica totalitária da biopolítica (FOUCAULT, 2008), a vida passa a ser compreendida como instrumento que confere potência às estruturas do Estado e do mercado, o qual se fortalece com a instrumentalização do trabalho humano, fragilizando as políticas mínimas destinadas ao bem-estar social. Neste contexto, o Estado de Direito lida com o paradoxo de defender a vida humana, embora tenha de instrumentalizar-se com políticas específicas de interesse da lógica do mercado que, no chamado Estado de Exceção, suplanta a lógica política e o próprio Estado de Direito (RUIZ, 2011, p. 27-51).

Políticas públicas efetivas e de qualidade são clamadas pelas sociedades, sendo que no Tocantins o descaso para com a saúde chega ao seu limite.

As medidas desarrazoadas do poder econômico não podem desprezar os direitos e as garantias fundamentais que consubstanciam a proteção à vida e, de modo mais amplo, do Estado Democrático de Direito, pois “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 2004, p. 1).

No Brasil, a Constituição dita cidadã, de 1988, destaca, dentre seus princípios, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), reiterando sua afirmação no rol de direitos e de garantias fundamentais ao enaltecer que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, *caput*). Em consequência desse desiderato maior, ressalta-se a necessidade de se garantir o direito à saúde de todos, nos termos dos arts. 6º e 196 da mesma CF.

Nas lições de Angela Issa Haonat:

A saúde é uma das funções sociais prioritárias que a cidade deve assegurar aos seus habitantes. O direito à saúde encontra-se previsto no rol dos direitos sociais no art. 6º da Constituição Federal e ainda, em vários outros dispositivos de nossa Carta. Importante é mencionar que o legislador não se preocupou apenas em assegurar o atendimento às doenças. Ao tratar da saúde o legislador procurou dar maior amplitude ao tema e facilitar o acesso à população. Isso fica evidenciado segundo a leitura dos arts. 198 e 199, da qual se depreende a atuação tanto do Poder Público como da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde à comunidade. Lembrando que pela importância da natureza dos serviços, estes serão sempre submetidos ao controle do Poder Público, ainda que sejam prestados pela iniciativa privada. (2007, p. 104).

Nessa abordagem, é compreensível o clamor da sociedade brasileira em reivindicar o acesso às políticas públicas de qualidade, o que tem reforçado atitudes proativas de alguns Tribunais na direção da efetivação do direito à saúde, pela ordenação do fornecimento de medicamentos. São casos em que as normas constitucionais deixam de ser tomadas como integrantes de um documento estritamente político, mera convocação à atuação do Legislativo e do Executivo, passando a desfrutar de aplicabilidade direta e imediata por juízes e tribunais. A intervenção do Poder Judiciário em tal sentido é salutar, pois, mediante determinações à Administração Pública para que forneça, com gratuidade, medicamentos em uma variedade de causas, procura realizar a promessa constitucional de prestação universalizada do serviço de saúde (BARROSO, 2010, p. 875).

A corrente filosófica chamada de pós-positivismo passa a inserir na ciência jurídica os valores éticos indispensáveis para a proteção da dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2011, p. 271). Com isso, o positivismo apregoado por Kelsen (2009) – em que se defendia a superioridade da norma jurídica válida e seu cumprimento, independentemente de ser justa ou injusta – cede lugar para o Estado Democrático de Direito, em que a lei abre espaço aos valores e aos princípios, então convertidos “em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”. (BONAVIDES, 2008, p. 12).

No Brasil, para elucidar esse tópico, além das contribuições de Bonavides (2008) e de Piovesan (2011), também são aproveitadas as reflexões de Tercio Sampaio Ferraz Junior (2003) sobre o Poder, a Liberdade e o Direito, que dimensionam a importância do fortalecimento político dos instrumentos de solução de conflitos econômicos da sociedade moderna.

Algumas teorias constitucionais servem de suporte à concretização dos direitos humanos, culminando com três mudanças de paradigmas no Direito Constitucional brasileiro, quais sejam: a força normativa da constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a reelaboração doutrinária da interpretação constitucional (BARROSO, 2011).

Para esclarecer esses paradigmas, torna-se necessário percorrer a doutrina estrangeira, precisamente a alemã, para conhecimento do que vem a ser “a força normativa da Constituição”, na visão de Konrad Hesse (1991). Esta sua teoria fundamenta-se em dois pilares principais. O primeiro é o dos “pressupostos realizáveis”, os quais permitem o afloramento da força normativa da Constituição, sobretudo em eventual confronto entre os fatores de poder (questões políticas) e a Constituição (questões jurídicas). O segundo é o da “vontade de Constituição”, pois se esta estiver presente na consciência geral, a Constituição se transforma em força viva e ativa, capaz de impor mudanças sociais, de modo a que as respectivas normas permaneçam respeitadas pela sociedade, não se transformando em meras “folhas de papel”, conforme pregava Ferdinand Lassalle (1933). Para tanto, é sempre preciso ter-se mais “vontade de Constituição” do que “vontade de poder”, conforme estudo detido que exemplificou prejuízos aos direitos fundamentais, no Brasil, em casos nos quais o Supremo Tribunal Federal teve mais vontade de poder do que propriamente a vontade de defender a força normativa da Constituição de 1988 (BESTER, 2005a).

Outra contribuição importante à concretização do direito de acesso à saúde repousa na hermenêutica constitucional sob a ótica de Peter Häberle (1997), que defende as normas constitucionais mediante a legitimação da participação popular no processo hermenêutico.

É salutar também a compreensão sobre a teoria dos princípios, desenvolvida a partir dos estudos seminais de Ronald Dworkin (2007), a qual, na sequência histórica mais bem detalhada por Robert Alexy (2012), foi difundida, no Brasil, por Paulo Bonavides (2009) e por outros autores, ganhando espaço para a concretização da efetividade da norma jurídica e, com isso, a garantia dos direitos humanos.

Isso significa que, de acordo com Luís Roberto Barroso (2012, p. 22), o juiz não deve olhar a vida como se estivesse diante de um espelho, mas lançar sua visão ao horizonte. Fechar os olhos e negar ao ser humano o direito ao acesso à saúde é negar-lhe o direito a usufruir do mínimo existencial à vida. O magistrado, ao lançar o olhar através da janela, tem diante de si um imenso horizonte repleto de oportunidades e de proveitosas mudanças que possam contribuir para uma vida mais justa, alimentando os corações das novas gerações do espírito humanista.

O estudo dessas doutrinas teve importância para o desenvolvimento do tema em análise, notadamente pelo fato de elas servirem de suporte à jurisprudência brasileira, principalmente do Poder Judiciário tocantinense, objetivando a efetivação das decisões judiciais.

A efetividade é definida como “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.” (BARROSO, 2011, p. 243, grifos do autor).

Neste sentido, o direito de acesso à justiça tem fundamental prioridade na sociedade, pois faculta e oportuniza ao sujeito desrespeitado nos seus direitos provocar o Poder Judiciário para que este possa usufruir, na prática, os benefícios e as condições a uma vida confortável e digna. Porém, o acesso à justiça tem sua força motriz reduzida quando os outros Poderes (Legislativo e Executivo) não cumprem suas funções típicas com maestria, com a efetividade da função política.

A nova concepção do direito de acesso à justiça traz a necessidade de se estudar a ciência jurídica processual e seu objeto, sob o enfoque constitucional, envolto em um contexto político, social e econômico, o que exige do jurista e do operador do Direito o recurso constante a outras ciências, inclusive à Economia, à Estatística e à Filosofia do Direito, de forma a enriquecer as alternativas de soluções dos conflitos, uma vez que estes estão cada vez mais complexos (LEITE, 2012, p. 147).

Na consubstanciação deste trabalho também fez-se necessário aproveitar, e muito, do estudo sobre o direito de acesso à justiça ministrado por Cappelletti e Garth (1988), que colocaram o acesso à justiça como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Diante de toda esta compreensão preliminar sobre o direito de acesso à justiça que se teve, ganhou destaque o direito de acesso à saúde, o qual encontra fundamento na

Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Ordem Constitucional Brasileira, primordialmente nos artigos 6º e 196 a 200 da CF.

O marco regulador disposto no artigo 196 da Constituição brasileira em vigor estipula o direito de todos e o dever de o Estado assegurar a cobertura de assistência à saúde total, plena e humana, orientada, nos termos do seu artigo 198, pelos princípios da integralidade, da universalidade, da equidade, da gratuidade, da participação comunitária e da eficácia (NASCIMENTO, 2010).

A ausência ou a negação dos serviços essenciais de saúde às pessoas desprovidas de recursos pode ser equiparada à aplicação de pena de morte para alguém cujo único crime foi o de não ter condições de obter, pelo resultado de seu próprio trabalho, recursos financeiros suficientes para a garantia e o atendimento necessários à promoção de sua saúde ou de sua família. Uma pena de morte sem processo e, na maioria das vezes, sem possibilidade de defesa, isto sem falar na virtual falta de responsabilização dos algozes, que se abrigam pelo anonimato dos poderes públicos (SARLET, 2005).

O arcabouço normativo que assegura a proteção do direito à saúde, por si só, não é suficiente para a sua promoção, pois isto requer, também, um Poder Judiciário competente, independente e protagonista. É preciso que o Estado tenha instituições fortes, dinâmicas e comprometidas com o interesse público e com a promoção da vida digna. Exige-se, portanto, o resgate do humanismo, conforme leciona Herkenhoff:

O resgate do humanismo não depende só das leis e dos Códigos. Depende dos operadores da Justiça – juízes, promotores, advogados, serventuários. Depende das partes, dos cidadãos em geral, que devem crescer na consciência de sua dignidade e de seus direitos – um longo caminho histórico a ser trilhado por um povo. Depende de uma mudança de concepção no próprio cerne do Direito Processual. Sim, o Direito Processual não é um Direito adjetivo, um Direito acessório. É um Direito que assegura garantias fundamentais do processo, garantias fundamentais da pessoa humana. Mas o Direito Processual, como todos os ramos do Direito, não tem uma autonomia axiológica (isto é, uma autonomia de valor). O Direito, na sua integralidade, na sua globalidade e na sua transcendência deve servir à pessoa humana, à dignidade humana. (1997, p. 151).

Foi com este propósito que se analisou o tema escolhido para este estudo, com o fim de apontar possíveis sugestões para que o sistema de justiça atenda eficazmente ao direito de acesso à saúde, com a minimização de sua judicialização, de modo a fazer vigorar a convivência harmoniosa entre o desenvolvimento econômico do Estado e o

respeito à dignidade da pessoa humana, mediante a concretização dos direitos fundamentais.

A investigação sobre o tema objetivou tornar reluzente o verdadeiro papel da prestação jurisdicional, qual seja, o de garantir a tutela e a efetivação do direito de acesso à justiça, promovendo a eficácia dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal. Para tanto, viu-se que, além da democratização do Poder Judiciário, é imprescindível o exercício da cidadania. “A revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade” (SANTOS, 2007, p. 9).

Neste sentido, este trabalho teve aporte nos seguintes conectivos teóricos, abaixo retomados, de forma sintética:

a) jurídico - a partir da abordagem de Cappelletti e de Garth (1988) sobre o acesso à justiça. Os autores enaltecem a importância da contribuição crítica de aliados de outras vertentes do conhecimento na atual fase da longa batalha história em defesa dos direitos humanos, com ênfase no direito à vida, consubstanciando-se pela luta do acesso à justiça, como gênero, que compreende, dentre suas espécies, o acesso ao direito à saúde.

As lições de Barroso (2011) também mereceram destaque, uma vez que apontam para a constitucionalização de novos direitos, ao aumento da demanda por justiça e à ascensão institucional do Judiciário como principais causas da expressiva judicialização de questões políticas e sociais nos Tribunais judiciais, dimensionando as implicações nos contextos jurídico, político e social;

b) filosófico, aspecto no qual merecem atenção as lições de Foucault (2008) e de Habermas (2012). O primeiro, por tratar sobre o biopoder e o seu processo negativo para o Estado de Direito, para a Política e para os direitos humanos, reflexos que comprometem a qualidade das políticas sociais e da própria dignidade humana. Já o segundo filósofo mencionado, ao estudar a dinâmica das sociedades democráticas modernas, apresenta a esfera pública como espaço para debates e consenso racional entre atores públicos e privados em direção à pacificação social e à defesa do interesse público. Ao lado da sua teoria do agir comunicativo (2012), Habermas aponta o diálogo criativo, ou seja, o entendimento mútuo, para a formação do consenso racional como conseqüência para a defesa da democracia e dos direitos humanos;

c) sociológico, com ênfase em Santos (2007), que destaca a necessidade da participação democrática da sociedade e do Estado para uma revolução democrática de justiça;

d) educacional, com base nos apontamentos de Freire (1996), que, ao descortinar saberes necessários à prática educativa, consubstancia a formação de atores sociais, por meio do reconhecimento e da assunção da identidade cultural que restabeleçam sua própria autonomia, bem como a capacidade de não se deixar manipular por falsas ideologias ou de sucumbir-se aos ditames da globalização neoliberal, que fragiliza a sua capacidade de agir criticamente e de desenvolver-se como cidadão.

As questões relacionadas à temática proposta também tiveram como referencial teórico, além dos autores já citados, análises feitas por Bonavides (2008), por Grinover, (2013), por Hesse (1991), por Lafer (1997), por Piovesan (2012), por Sarlert (2005) e por Veloso (2014).

#### **1.4 Metodologia**

O primeiro desafio ao estudar-se o fenômeno da judicialização da saúde partiu da busca pelo método científico mais adequado à sua revelação.

Morin (2003, p. 13-15), ao desenvolver sua teoria crítica sobre o ensino, trouxe à reflexão a “necessidade de uma reforma do pensamento, portanto de uma reforma do ensino”. Porém, o que este autor critica e propõe como caminho no ato do pensar e do pesquisar? Ele mesmo responde, nas linhas introdutórias ao livro “Cabeça bem-feita”. Em síntese, leciona:

Há inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, e, por outro lado, realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários. Em tal situação, tornam-se invisíveis: - os conjuntos complexos; - as interações e retroações entre partes e todo; - as entidades multidimensionais; - os problemas essenciais. De fato, a hiperespecialização impede de ver o global (que ela fragmenta em parcelas), bem como o essencial (que ela dilui). Ora, os problemas essenciais nunca são parceláveis, e os problemas globais são cada vez mais essenciais. Além disso, todos os problemas particulares só podem ser posicionados e pensados corretamente em seus contextos; e o próprio contexto desses problemas deve ser posicionado, cada vez mais, no contexto planetário. [...] O conhecimento pertinente é o que é capaz de situar qualquer informação em seu contexto e, se possível, no conjunto em que está inscrita. Podemos dizer até que o conhecimento

progride não tanto por sofisticação, formalização e abstração, mas, principalmente, pela capacidade de contextualizar e englobar. (MORIN, 2003, p. 13-15).

O fenômeno da judicialização da saúde consiste no crescente manejo de ações judiciais, por parte do cidadão lesado no seu direito à saúde, em decorrência, inicialmente, da ineficiência de políticas sociais de qualidade por parte dos Poderes Executivos e Legislativo, que encontra no Poder Judiciário porto seguro a salvaguardar a tutela do direito à saúde.

Contudo, o aumento das demandas judiciais, no âmbito da saúde, não se restringe somente à ineficiência das políticas públicas por parte dos Poderes Executivo ou Legislativo. Fatores intrínsecos, como os aspectos econômico, jurídico, político e social envolvem o fenômeno da judicialização da saúde, e só podem ser desvelados a partir de sua contextualização, na forma acima defendida por Morin (2003, p. 13-14), ao lecionar que “os problemas essenciais nunca são parceláveis, e os problemas globais são cada vez mais essenciais. Além disso, todos os problemas particulares só podem ser posicionados e pensados corretamente em seus contextos”, razão que consubstancia o estudo deste fenômeno social, ancorado na escolha de um método qualitativo que analisa sob diversos enfoques teóricos, a pertinência do pleito judicial para a obtenção dos direitos à saúde pela população, denominado de “judicialização da saúde”. Portanto, essa pesquisa qualitativa não buscará uma essência finalista do problema, estritamente dentro do método fenomenológico, mas ainda assim, caminha pelos referenciais fenomenológicos do problema, considerando o que diz Oliveira (2015), sobre um saber colado nos fatos e eventos de modo intrínseco, onde a experiência subjetiva participa inexoravelmente.

Para Oliveira:

A fenomenologia é uma disciplina para o uso das teorias. Uma teoria do conhecimento, especialmente, que tem como objeto fatos, eventos. Eventos, por exemplo, que pertencem à experiência do sujeito, eventos que se constituem modos culturais, eventos da cultura, eventos da intencionalidade. A fenomenologia apresenta-se como método prioritário, eletivo, dos eventos do espírito. Pode-se definir a fenomenologia como ‘ciência dos eventos do Espírito’. É chamada de ciência das ‘essências universais’. Ciência dos fenômenos da consciência, ciência da experiência da subjetividade. Ciência de eventos complexos, pois, o comportamento humano é um evento complexo, que postula, exige uma sintonia de abordagens tanto teóricas quanto metodológicas. Exige uma interdisciplinaridade, e também uma experiência do fenômeno quando se aplica a

investigações experimentais e comportamentais do indivíduo e do grupo. (OLIVEIRA, 2015, p. 55-56)

É que a fenomenologia, conforme o entendimento da autora desta dissertação, concordando com Oliveira (2015, p. 58): “nos faz reformular o entendimento a respeito das coisas básicas, tais como a compreensão de homem e de mundo;” assim, seria a desconstrução de possíveis mitos e a revelação do oculto, das causas ou possíveis “verdades” com caráter interino, o que a diferencia da metafísica.

Oliveira refere-se à obra “Ser e tempo”, do filósofo alemão Martin Heidegger (1995), para quem:

[...] ao discutir a questão do sentido do ser, demonstra que a fenomenologia compreende a verdade com um caráter de provisoriedade, mutabilidade e relatividade, radicalmente diferente do entendimento da metafísica que pressupõe a verdade una, estável e absoluta. Essa é uma das razões por que dizemos que a fenomenologia é uma postura ou atitude – um modo de compreender o mundo e não uma teoria – modo de explicar. (2015, p. 58-59).

A metodologia empregada neste trabalho procurou clarear o fenômeno da judicialização da saúde, com amparo na visão crítica jurídico-filosófica de Barroso (2011), de Foucault (2008) e de Habermas (2014), para, em um segundo momento do estudo, passar para a ação reflexiva político-sociológica de Santos (2007) e a visão paradigmática do educador Freire (1996), com o fim de apontar os posicionamentos emergentes e contributivos para a melhoria da prestação jurisdicional no âmbito da saúde.

Nesse aspecto, em síntese, foram utilizados distintos modelos teórico-metodológicos para uma análise qualitativa da judicialização da saúde, embasada nos seguintes métodos:

a) hipotético-dedutivo: com discussões críticas dos resultados, evidenciando possíveis causas da judicialização da saúde e suas consequências no Estado do Tocantins, realçando a importância de novas práticas preventivas, que estimulem a participação democrática e a gestão da qualidade das políticas públicas no âmbito da saúde;

b) dialético: propiciando o diálogo interdisciplinar entre outras áreas do conhecimento científico como o Direito, a Filosofia, a Sociologia e a Educação, oportunizando, assim, a seleção de novas ferramentas para o aprimoramento, a

otimização e a racionalização das políticas sociais de saúde, visando a minimizar a sua judicialização;

c) histórico: a inclusão de dados históricos revela a passagem do Estado do tipo totalitário para o Estado Democrático de Direito e a necessidade do fortalecimento das suas instituições, para evitar a suplantação do Estado de Direito e da Política pela globalização econômica que, disfarçadamente, pretende instrumentalizar a vida humana;

d) comparativo: cotejando as causas da judicialização da saúde com os caminhos apontados no referencial teórico, para a democratização do direito fundamental à saúde e à promoção da vida digna;

e) fenomenológico: o ato de pensar e de pesquisar requer o estudo da contextualização do fenômeno que se quer averiguar, cujos resultados, embora provisórios, abrem horizontes para ampliar políticas de inclusões sociais e convivência harmoniosa entre capital, trabalho e direitos humanos.

### **1.5 Organização do texto**

O trabalho foi organizado em cinco seções. A primeira, introdutória, compreende a Introdução propriamente dita, bem como os itens que lhe integram a partir de subdivisões que se optou por contemplar na mesma forma do projeto de pesquisa que embasou e guiou todo o desenvolvimento desta dissertação. Na segunda seção fez-se a contextualização do fenômeno da judicialização da saúde, com a identificação de suas possíveis causas, desveladas pelo exame do referencial teórico jurídico-filosófico. Já a terceira seção foi dedicada a abordar mais especificamente sobre o acesso à justiça e os desafios do Poder Judiciário brasileiro para minimizar as demandas de saúde. Em uma quarta parte do desenvolvimento textual discutiram-se os resultados e, com aporte nos conectivos sociológico, educacional e filosófico, abordaram-se possíveis plataformas gerenciais para otimizar a prestação jurisdicional no Estado do Tocantins. Na quinta e última seção foram apresentadas as considerações finais. É importante registrar que, como apêndice, a estrutura do trabalho traz ainda um plano estratégico de ação, contemplando assim uma sugestão de melhoria para a prestação jurisdicional no âmbito da saúde no Tocantins, visando a fomentar a cultura da participação democrática na elaboração do planejamento das políticas públicas de saúde, no processo incessante de defesa da dignidade e da promoção dos direitos humanos.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O ENGESSAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS DIREITOS HUMANOS

A crise no setor público de saúde tem motivado críticas da sociedade brasileira. Na internet, essa forma de contestar também faz-se por meio do humor artístico, como se vê abaixo, na Figura 2. No mesmo sentido, a letra da música “Sem Saúde”, do cantor e compositor Gabriel, O Pensador, revela não só a linguagem popular simples e desapegada de sua forma oficial, mas também evidencia a angústia, a dor e o desespero das pessoas carentes que precisam dos serviços públicos de saúde no Brasil.

Figura 2 – Visão crítica dos internautas e humor artístico sobre o caos na saúde pública brasileira



(Gabriel O Pensador, letra música “Sem Saúde”)

Pelo amor de Deus alguém me ajude!  
 Eu já paguei o meu plano de saúde mas  
 agora ninguém quer me aceitar  
 E eu tô com dô, dotô, num sei no que vai  
 dá!  
 Emergência! Eu tô passando mal  
 Vô morrer aqui na porta do hospital

Era mais fácil eu ter ido direto pro Instituto  
 Médico Legal  
 Porque isso aqui tá deprimente, doutor  
 Essa fila tá um caso sério  
 Já tem doente desistindo de ser atendido e  
 pedindo carona pro cemitério  
 E aí, doutor? Vê se dá um jeito!  
 Se é pra nós Morrê nós qué Morrê direito  
 Me arranja aí um leito que eu num peço  
 mas nada  
 Mas eu num sou cachorro pra morrer na  
 calçada  
 Eu tô cansado de bancar o otário  
 Eu exijo pelo menos um veterinário  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 "Doutor, por favor, olha o meu neném!  
 Olha doutor, ele num tá passando bem!  
 Fala, doutor! O que é que ele tem!?"  
 - A consulta custa cem.  
 "Ai, meu Deus, eu tô sem dinheiro"  
 - Eu também! Eu estudei a vida inteira pra  
 ser doutor  
 Mas ganho menos que um camelô  
 Na minha mesa é só arroz e feijão  
 Só vejo carne na mesa de operação  
 Então eu fico 24 horas de plantão pra  
 aumentar o ganha pão  
 Uma vez, depois de um mês sem dormir,  
 fui fazer uma cirurgia  
 E só depois que eu enfiei o bisturi eu  
 percebi que eu esqueci da anestesia

O paciente tinha pedra nos rins  
 E agora tá em coma profundo  
 A família botou a culpa em mim  
 E eu fiquei com aquela cara de bunda  
 Mas esse caso não vai dar em nada  
 Porque a arma do crime nunca foi encontrada  
 O bisturi eu escondi muito bem: Esqueci na barriga de alguém  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 Socorro! Enfermeira! Urgente!  
 Tem uma grávida parindo aqui na frente!  
 ...Ninguém me deu ouvidos  
 E eu dei um nó no umbigo do recém-nascido  
 Mas o berçário tá cheio então eu fico com o bebê no meu colo aqui no meio da rua  
 E lá dentro o doutor tá botando o paciente no colo:  
 - "Por favor, fique nua!"  
 (Quê isso doutor?! Tem certeza?)  
 - "Confie em mim. É terapia chinesa. Tira a roupa!"  
 (Mas é só dor de dente)  
 - "Então abre a boca! (Ahhh) Beleza!"  
 (Ai, doutor, tá doendo!)  
 - "É isso mesmo, o que arde cura"  
 (Não! Para! Não! Para doutor! Não para, doutor! Ai... Que loucura!!!)  
 - "Pronto, passou, tudo bem. Volta na semana que vem!"  
 Ela vai voltar pra procurar o doutor  
 Essa vai voltar, pode escrever!  
 Mas só daqui a nove meses, com um filho da consulta na barriga querendo nascer  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...

Que calamidade!  
 Dos bebês que nascem virados pra lua e conseguem um lugar na maternidade  
 A infecção hospitalar mata mais da metade  
 E os que sobrevivem e não são sequestrados devem ser tratados com todo o cuidado  
 Porque se os pais não tem dinheiro pra pagar hospital uma simples diarreia pode ser fatal  
 - "Come tudo, meu filho, pra ficar bem forte"  
 (Ah, mãe! Num aguento mais farinha!)  
 - "Mas o quê que tu quer? Se eu num tenho nem talher?"  
 (Pô, faz um prato diferente, mainha!)  
 - "Eu ia fazer a tal da 'autopsia' mas eu não tenho faca de cozinha!!"  
 Tá muito sinistro! Alô, prefeito, governador, presidente, ministro, traficante, Jesus Cristo, sei lá...  
 Alguma autoridade tem que se manifestar! Assim num dá! Onde é que eu vou parar? Numa clínica pra idosos? Ou debaixo do chão?  
 E se eu ficar doente? Quem vem me buscar?  
 A ambulância ou o rabeção?  
 Eu Tô sem segurança, sem transporte, sem trabalho, sem lazer  
 Eu num tenho educação, mas saúde eu quero ter  
 Já paguei minha promessa, não sei o que fazer!  
 Já paguei os meus impostos, não sei pra quê?  
 Eles sempre dão a mesma desculpa esfarrapada:  
 "A saúde pública está sem verba"  
 E eu num tenho condições de correr pra privada  
 Eu já tô na merda.

**Fonte:** O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde.** Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEwx2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Na verdade, nesta parte do presente trabalho a intenção é explanar e analisar dados quantitativos sobre a saúde pública no Tocantins, tais como: o valor do orçamento destinado à saúde; o processo de planejamento e de execução desses gastos

com amostragem de indicadores negativos e positivos; o impacto econômico das decisões judiciais nas demandas individuais de saúde sobre o orçamento público, dentre outras questões. Contudo, no Estado do Tocantins, a lei de acesso à informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), pelo menos neste aspecto, ainda não faz parte da cultura da gestão administrativa dos poderes constituídos, pois os dados a respeito dos temas mencionados não constam dos seus sítios na internet e nem se conseguem testemunhos de seus gestores a esse respeito. Por esta razão é que se optou por trabalhar o método qualitativo fenomenológico, cuja importância é enorme, pois, a partir de seus resultados, novos horizontes e possibilidades se abrem à mudança desse representativo de barbárie contra a dignidade da pessoa humana.

## **2.1 Contextualização do fenômeno da judicialização da saúde**

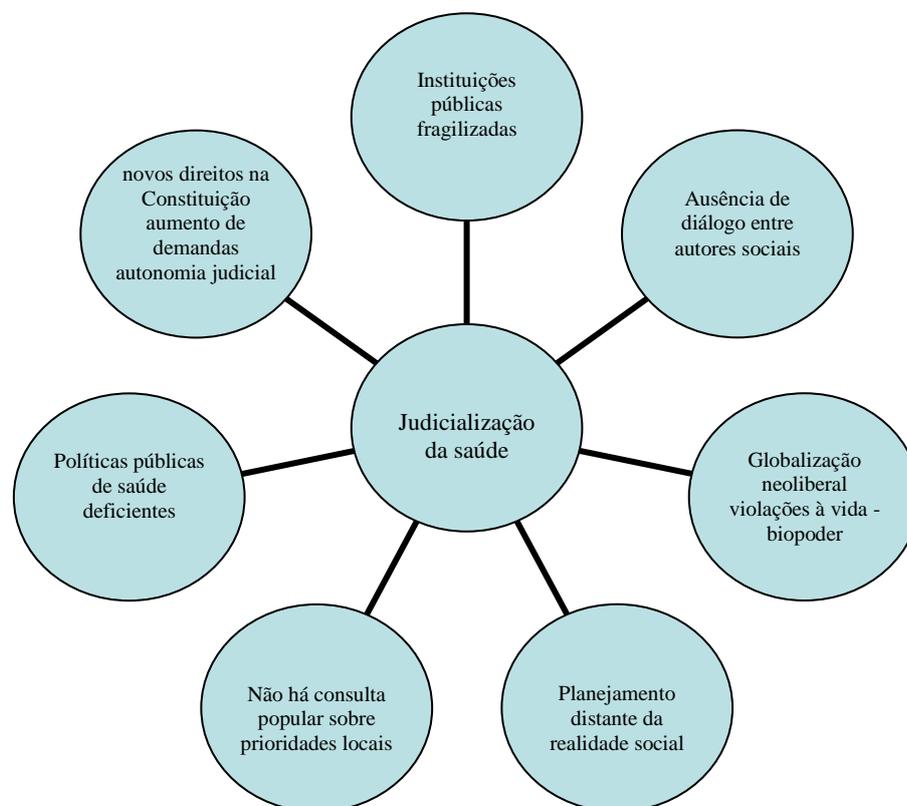
Qual o contexto jurídico, econômico, político e social em que a judicialização da saúde ganha robustez e quais as principais consequências disto para os direitos humanos?

As demandas judiciais de saúde encontram fluidez a partir do seguinte contexto: constitucionalização de novos direitos; aumento das demandas por justiça; fragilidade das instituições do Estado, que, com isso não consegue mais gerir com eficiência as políticas públicas; ausência de diálogo entre os poderes constituídos e a comunidade, globalização econômica neoliberal, que tende a instrumentalizar a vida; planejamento elaborado de forma vertical, sem consulta popular sobre as prioridades locais, dentre outros eixos complicadores que contribuem para a ampliação desse fenômeno.

A presente seção visa à reflexão acerca dos principais motivos do fenômeno da judicialização do direito à saúde no Brasil, tais como apontados pelos referenciais, considerando que esse diagnóstico facilita o reconhecimento de possíveis mecanismos contributivos para a prestação jurisdicional no âmbito da saúde no Estado do Tocantins.

Neste quadrante, o desenho que se segue representa pontos estratégicos refletidos neste estudo, apontados pelos conectivos teóricos (jurídico, filosófico, sociológico e educacional) como possíveis causadores do crescimento das demandas judiciais no âmbito do direito à saúde.

Desenho 1 – Fatores identificados pelo referencial teórico como possíveis causas do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil.



**Fonte:** desenho de autoria da própria mestranda, elaborado com base nas discussões presentes em obras de Barroso (2011), Sandel (2013), Foucault (1984), Hardt e Negri (2001), quando tratam sobre o biopoder em Foucault.

## 2.2 A constitucionalização de novos direitos no Brasil e a judicialização das políticas sociais: visão jurídica

Após longo período de violações aos direitos humanos no mundo e no Brasil, com destaque para as agressões destes tipos cometidas pelo regime militar, precisamente entre o período de 1964 a 1972, houve a consagração, pela Constituição da República brasileira de 1988, dos direitos fundamentais, que constituem “patamares mínimos civilizatórios” (DELGADO, 2015) para a defesa e proteção da dignidade da humana a serem concretizados pelo Poder Público, nas esferas municipal, estadual e federal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 consolida a importância da valorização de uma ética fundamental por parte dos Estados, que devem cultivar valores de cunho universal, nas suas relações interna e externa, de proteção à dignidade da pessoa humana como fundamento dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2012).

A vida humana é o vetor central de proteção do ordenamento jurídico moderno, para onde deve convergir todo o direito infraconstitucional, por isso a ausência de efetivação dos direitos fundamentais nas relações sociais e a falta de mecanismos de defesa dos direitos humanos pelo Estado podem colocar em risco a própria democracia.

O constituinte brasileiro, para manter a dignidade da pessoa preservada, criou vigas de segurança para evitar sua violação: os direitos fundamentais.

Bester (2005b) e Sarlet (2005) alertaram para o fato de que os direitos fundamentais não podem ser confundidos com a terminologia dos direitos humanos, pois, os direitos fundamentais se aplicam para aqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (constitucionais), portanto atingindo maior grau de efetiva aplicação e proteção das normas consagradoras dos direitos fundamentais (direito interno).

Contudo, os direitos humanos, também na visão dos mesmos autores (2005), guardam relação com documentos de Direitos Internacional, uma vez que se referem a posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional. São direitos que têm aspiração à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que se revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). Para sua efetivação, dependem da boa vontade cooperativa dos Estados individualmente considerados, o que contribuirá para lograr o atingimento de sua plena eficácia.

Nesse particular, não há dúvida de que os direitos fundamentais, de certa forma, são também direitos humanos, pois seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos, mas não podem ser compreendidos como termos sinônimos. “Os direitos fundamentais, convém repetir, nascem e se desenvolvem com as Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados”, precisando ser efetivados na vida cotidiana das pessoas, ou seja, nas relações sociais. (SARLET, 2005, p. 41).

“Atente-se que a Carta de 1988 situa-se como marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil.” Significa que o Direito brasileiro incorpora os instrumentos internacionais de proteção dos direitos

humanos, por isso é obrigado a respeitar os direitos fundamentais à vida digna de seus cidadãos (aqui entendido no seu sentido amplo, incluindo pessoas vulneráveis e carentes). Todas as nações e a comunidade internacional têm o direito de protestar, ao perceber que algum Estado deixe de cumprir as normas estabelecidas como vetores de defesa e proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2012, p. 59-60).

Nessa dimensão dos novos direitos, Barroso (2011) afirma que vários fatores têm estimulado o favorecimento da judicialização das questões políticas e sociais, que passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final. Assim, destaca: a constitucionalização, o aumento da demanda por justiça e a ascensão institucional do Judiciário, como circunstâncias que propulsionam o uso da via judicial.

A partir do conceito de judicialização, torna-se necessária a compreensão dos fatores especificados por Barroso (2016) como motivadores do aumento de demandas judiciais no Brasil. Isto levou à chamada “judicialização da saúde”, cuja compreensão, para fins deste trabalho, já foi dada na sua seção introdutória, especificamente no item 1.4, acima. Agora, em sentido mais amplo, passa-se a ver o que se entende por judicialização. Este próprio autor assim responde:

*Judicialização* significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. (BARROSO, 2016, *online*, grifo do autor).

A partir do conceito do termo judicialização, Barroso (2016, *online*) passa a dimensionar suas causas, a saber: a) a redemocratização do País, que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e, nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura. Assim o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis infraconstitucionais. Nesse aspecto, também ressalta que o ambiente democrático reavivou o espírito de cidadania, com a divulgação e conscientização, por parte de segmentos da população, sobre os

novos direitos conferidos à população, sem falar na expansão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública no Brasil. Enfim, registra Barroso: “a redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira”; b) como uma segunda fase em tal processo, alerta o autor que se deu a constitucionalização de inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para o legislador ordinário. A partir do momento em que uma questão social é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma força viva obrigatória, com potencial, em uma pretensão jurídica, que pode ser questionada por meio de ação judicial; c) a terceira e última causa da judicialização, enaltecida por Barroso, refere-se ao sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que com seu caráter híbrido ou eclético, combina aspectos de dois sistemas diversos, o americano (pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei ao caso concreto que lhe tenha sido submetido, por considerá-la inconstitucional) e o modelo europeu (que possibilitou inserir na Constituição brasileira o controle por ação direta, o qual permite que determinadas matérias sejam levadas, em tese e imediatamente, ao Supremo Tribunal Federal), conferindo a ampliação, inclusive, do direito de propositura amplo, previsto no art. 103 da Constituição Federal. Com isso, “quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF”.

Para confirmar estes seus entendimentos, o autor, afirma que:

De fato, somente no ano de 2008, foram decididas pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito de ações diretas – que compreendem a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) – questões como: a) o pedido de declaração de inconstitucionalidade, pelo Procurador-Geral da República, do art. 5º da Lei de Biossegurança, que permitiu e disciplinou as pesquisas com células-tronco embrionárias (ADI 3.150); (ii) o pedido de declaração da constitucionalidade da Resolução nº 7, de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que vedou o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário (ADC 12); (iii) o pedido de suspensão dos dispositivos da Lei de Imprensa incompatíveis com a Constituição de 1988 (ADPF 130). No âmbito das ações individuais, a Corte se manifestou sobre temas como quebra de sigilo judicial por CPI, demarcação de terras indígenas na região conhecida como Raposa/Serra do Sol e uso de algemas, dentre milhares de outros. (BARROSO, 2016, *online*).

A constitucionalização dos novos direitos, na verdade, resulta de um conjunto de fenômenos ocorridos no Estado e no Direito Constitucional nas últimas décadas,

especialmente na Europa e no Brasil, que Barroso (2011) resume a partir de três marcos teóricos fundamentais: o histórico, o filosófico e o teórico.

O marco histórico registra a formação do novo Estado constitucional de direito, ocorrido na Europa continental, após as atrocidades cometidas aos direitos humanos, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, a reconstitucionalização do País deu-se por ocasião da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988 (BARROSO, 2011, p. 265-266).

O marco filosófico, nos termos dimensionado pelo autor, consiste na construção do pós-positivismo, que revaloriza a razão prática, a teoria da justiça e a legitimação democrática, que busca ir além da legalidade estrita, embora não desprezando o direito posto; procura empreender uma leitura moral da Constituição e das leis, sem recorrer a categorias metafísicas. Além destas características, Barroso afirma ser importante:

A reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a ética. O novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo é, em parte, produto desse reencontro entre a ciência jurídica e a filosofia do Direito. Para poderem beneficiar-se do amplo instrumental do Direito, migrando do plano ético para o mundo jurídico, os valores morais compartilhados por toda a comunidade, em dado momento e lugar, materializam-se em princípios, que passam a estar abrigados na Constituição, explícita ou implicitamente. (2011, p. 271-272).

Dentre esses valores que migraram do campo ético para o domínio do Direito registra-se o princípio da dignidade da pessoa humana, que, após a Segunda Guerra mundial, passou a figurar em documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos (1948), e em Constituições democráticas, como a Constituição brasileira de 1988, que o disciplina no art. 1º, inciso III.

Esse princípio expressa um conjunto de valores civilizatórios que se incorporam ao patrimônio da humanidade, de onde extrai-se o sentido nuclear dos direitos fundamentais para a tutela da liberdade, da igualdade e para a promoção da justiça, incluindo no seu âmbito a proteção do mínimo existencial (conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute dos direitos em geral,

dentre os quais se destacam saúde básica, educação fundamental e renda mínima) e da personalidade humana. (BARROSO, 2011, p. 273)

Para a proteção do mínimo existencial, a consubstanciar a dignidade da vida humana, mormente em relação à tutela do direito à saúde básica, também vale ressaltar a importância dos princípios da razoabilidade (ou da proporcionalidade), que segundo Barroso, permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando:

(a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. Nessa avaliação, o magistrado deve ter o cuidado de não invalidar escolhas administrativas situadas no espectro do aceitável, impondo seus próprios juízos de conveniência e oportunidade. Não cabe ao Judiciário impor a realização das *melhores políticas*, em sua própria visão, mas tão somente o bloqueio de opções que sejam manifestamente incompatíveis com a ordem constitucional. O princípio também funciona como um critério de ponderação entre proposições constitucionais que estabeleçam tensões entre si ou que entrem em rota de colisão. (2011, p. 283, grifos do autor).

Ora, se o marco histórico registra a formação do novo Estado Constitucional de Direito e se o marco filosófico revaloriza a razão prática, a teoria da justiça e a legitimação democrática, que busca ir além da legalidade estrita, não desprezando o direito posto. E o marco teórico? Este, ainda segundo Barroso (2011, p. 284), passa por três mudanças de paradigmas: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição, no qual as normas jurídicas são dotadas de imperatividade; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

A força normativa da Constituição, para Hesse (1991, p. 19-20), resulta da implementação de alguns “pressupostos que permitem à Constituição desenvolver de forma ótima a sua força normativa”, quais sejam:

a) o seu conteúdo deve levar em conta não só os elementos sociais, políticos e econômicos dominantes, mas também deve incorporar o estado espiritual de seu tempo, para que encontre o apoio, a adesão e a defesa da consciência geral; norteadas por princípios fundamentais que se mostrem em condições de serem desenvolvidos e evitar assentar-se numa estrutura unilateral;

b) a força normativa da Constituição depende, não só de seu conteúdo, mas também de sua *práxis*, o que requer, às vezes, o sacrifício de um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, a fim de fortalecer o respeito à Constituição e garantir um bem da vida indispensável à essência do Estado Democrático. Ensina Hesse (1991) também ser perigoso para a força normativa da Constituição, a tendência frequente da revisão constitucional, o que abala sua confiança. “A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição”; e, por fim,

c) “A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma”, por isso não pode estar distante dos fatos concretos da vida e de seu tempo.

Para Sarmiento (2004, p. 155), em decorrência da força normativa da Constituição, os direitos fundamentais tem eficácia irradiante por todo o ordenamento jurídico, condicionando a interpretação das normas e atuando como impulsos/diretrizes para o legislador, a administração e o judiciário. Essa eficácia enseja a humanização da ordem jurídica, “ao exigir que todas as normas sejam, no momento da aplicação, reexaminadas pelo operador do direito com novas lentes, que terão as cores da dignidade humana, da igualdade substantiva e da justiça social”.

Barroso (2011, p. 407) mostra que a Constituição de 1988 aumentou de maneira significativa a demanda por justiça na sociedade brasileira, pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos, bem como pela ascensão institucional do Poder Judiciário, que deixou de ser um departamento técnico especializado e passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo.

Nesse aspecto, percebe-se que a judicialização de fato existe; não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica do Supremo Tribunal Federal, mas limitou-se a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, delineado em conformidade com o desenho institucional vigente. (BARROSO, 2016, *online*).

É importante esclarecer que esse termo não pode ser confundido com o ativismo judicial, embora pertençam à mesma família, frequentem os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional analítico que se adotou no Brasil, e não um exercício deliberado de vontade política, embora permita que discussões de largo alcance político e moral sejam promovidas via ação judicial, o que significa que a

judicialização decorre da vontade constituinte. (BARROSO, 2016, *online*). Neste caso, o Judiciário decide em conformidade com a norma constitucional.

Já o ativismo judicial<sup>1</sup>, termo importado da Suprema Corte Americana, é uma atitude proativa e expansiva no ato de interpretar a Constituição, de forma a expandir o seu sentido e alcance, especialmente instalado em situações de retração do Poder Legislativo e de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO, 2016, *online*).

Assim, o ativismo judicial, segundo Barroso (2016, *online*), está associado ao proativismo do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros Poderes constituídos (Executivo e Legislativo), cuja postura inclui:

- (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário;
- (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição;
- (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2016, *online*).

À luz dos ensinamentos de Barroso (2016, *online*), hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, os “riscos da judicialização e, sobretudo, do ativismo envolvem a legitimidade democrática, a politização da justiça e a falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias.” Contudo, o Poder Judiciário, segundo esse autor, é o guardião da Constituição, portanto, deverá fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Suas decisões, no caso, devem respeitar a racionalidade, a motivação, a correção e a justiça. O ativismo, embora seja parte da solução do problema, deve ter seu uso eventual e controlado.

---

<sup>1</sup> Termo metafórico, cunhado em um dia imaginário por um famoso e importante historiador americano chamado Arthur Schlesinger Jr. que, em 1947, fazendo um bico de jornalista para a revista *Fortune*, escreveu e cunhou a expressão que viria a se identificar como “*judicial activism*”, porém tal fato sequer mereceu destaque no seu mais famoso registro obituário bibliográfico, escrito por MATTSON, Kevin. Arthur Schlesinger Jr.: biographical memoirs. *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 153, n. 1, 2009. Conforme PÁDUA (2015, p. 135).

Nesse sentido, aos poderes constituídos a tarefa de cumprir cada um as suas competências, disciplinadas na Constituição da República Federativa do Brasil seria cabível e defensável.

A atividade do Poder Judiciário no Estado brasileiro moderno, segundo Appio (2011, p. 63-66), pode ser dividida em dois segmentos básicos (função jurídica e função política) e o controle das políticas públicas. Assim, em síntese, ensina o autor:

a) em relação à função jurídica, o Poder Judiciário atua como representante do Estado, com prerrogativas funcionais e limitações estatutárias, com o fim de assegurar sua isenção frente ao caso concreto. Incumbindo-lhe, neste aspecto, resolver os conflitos de interesses individuais/coletivos, lides, ou seja, litígios não afetos às políticas governamentais;

b) em relação à função política, a qual interessa a este estudo, o Judiciário tem atribuições de controle político da atividade dos outros poderes constituídos (Legislativo e Executivo), a partir dos valores constantes da Constituição Federal;

c) o controle das políticas públicas – neste aspecto o Poder Judiciário assume a função política de controle dos atos do Poder Legislativo e Executivo que, também, estão vinculados a deveres e objetivos traçados pela Constituição Federal de 1988.

As **políticas públicas**, neste aspecto, podem ser compreendidas como:

Instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. [...] As políticas públicas no Brasil se desenvolvem, portanto, em duas frentes, quais sejam, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos. (APPIO, 2011, p. 136).

Uma das mais especializadas autoras brasileiras sobre a temática das políticas públicas apresenta os seguintes ensinamentos a respeito:

**Política pública** é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processo juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevante e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridade, a reserva de meios necessários à sua

consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados. (BUCCI, 2006, p. 31, grifo nosso).

É neste contexto que a fenômeno da judicialização da saúde começou a ganhar forma, pois a Constituição Federal de 1988 ao garantir, no seu art. 196, a saúde como direito de todos e dever do Estado e ao disciplinar no inciso XXXV do art. 5º que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, confere à pessoa lesada, no seu direito à saúde, a possibilidade de socorrer-se da via judicial para resguardo da tutela ao direito à saúde, que deveria ser respeitado e garantido pelo Estado com o desenvolvimento de políticas públicas de inclusão social.

O direito à saúde básica é imprescindível à vida com dignidade e seu desrespeito acarreta outras violações aos direitos humanos, como o direito à cidadania e à liberdade, o que, por consequência, afeta a condição humana como um todo.

Celso Lafer, ao trazer à luz as reflexões de Hannah Arendt, leciona que essa filósofa preconizou que:

a cidadania não como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades acidentais – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos *outros* como um *semelhante*. (1997, p. 151, grifos do autor).

A cidadania para Arendt consiste, segundo o autor brasileiro, no “primeiro direito humano que a *polis* como um artefato humano pode conceder, e do qual derivam todos os demais, é o direito à vida pública, que permite o comando da palavra e da ação [...] é o direito a ter direitos”. (Lafer, 1997, p. 151).

A reconstrução da cidadania, a conscientização dos direitos fundamentais sociais consagrados constitucionalmente no Brasil e a ascensão institucional do Poder Judiciário, que de intérprete da lei passa a desempenhar um papel político de realizar a Constituição, têm estimulado o aumento das demandas judiciais, mormente no âmbito do direito à saúde.

Diante das informações expostas, é imprescindível atentar para o fato de que esta consagração constitucional dos direitos fundamentais sociais no Brasil, assim como o processo de ascensão institucional do Poder Judiciário, ocorreram em um cenário de embates entre forças filosófico-política: os “comunitaristas” e os “liberais”.

Ximenes (2010, p. 7-8) adverte que o próprio processo constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, foi estabelecido pelo embate entre essas duas correntes da filosofia política: os “comunitaristas” (que defendem a configuração de valores compartilhados por uma comunidade política, mediante o debate democrático intermediado pelos cidadãos, força advinda dos movimentos sociais que começam a resistir ao poder imposto) e os “liberais” (que defendem a primazia do indivíduo livre e igual, corrente conservadora que sempre esteve no poder, ditando suas práticas desumanas).

Para Guimarães:

O processo de redemocratização, no Brasil, teve início durante os governos de Geisel (1974) e Figueiredo (1979), intensificando-se com a escolha do primeiro presidente civil, em 1985, e culminando com a Constituição de 1988 e a realização da primeira eleição livre de um presidente civil, em 1989, depois de 25 anos de castração política. (2008, p. 26).

A partir desse processo de redemocratização, o Estado brasileiro foi-se abrindo à contestação, minimizando a repressão contra os movimentos sociais organizados, principalmente os movimentos populares promovidos pela Igreja Católica, pelo Sindicato dos Trabalhadores de São Paulo, os sem-terra, dentre outros. A força oriunda das ruas trouxe à Constituição de 1988 a consagração de novos direitos substanciais ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e à promoção dos direitos humanos, embora tenha enfrentado resistência da ditadura. (GUIMARÃES, 2008, p. 27)

A corrente comunitarista, representada por parte da comunidade civil organizada, supõe sociedades constituídas tendo em vista os bens comuns. Assim, o caráter justo ou injusto de uma sociedade é concebida conforme o mérito dentro de um contexto social. Para tanto, reivindica-se a liberdade participativa do cidadão, ativamente participante dos temas de repercussão pública (XIMENES, 2010, p. 31-32).

Guimarães, com fundamento em Habermas (1997, p. 99), leciona que:

A sociedade civil só pode atuar de forma plena, se os direitos liberal-democráticos de reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação), de integração social (liberdade de associação e reunião) e de socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade), que garantem a possibilidade de se questionar a ordem tradicional, forem assegurados. (GUIMARÃES, 2008, p. 47).

É certo que para a efetivação desses direitos fundamentais no campo das relações sociais também haverá momentos de tensão, principalmente com a descoberta de novas tecnologias e dos meios de comunicação controlados pela globalização econômica neoliberal que tende a suplantando o Estado de Direito e a Política<sup>2</sup>.

Por isso, não se pode deixar de considerar que, além da constitucionalização dos direitos fundamentais à vida digna e da ascensão institucional do Poder Judiciário, o que, por consequência, contribuiu para o aumento da demanda por justiça, a efetividade do direito de acesso à saúde encontra-se comprometido por outro paradigma moderno: o da globalização econômica neoliberal, a qual, amparada pela descoberta de novas tecnologias e dos meios de comunicação em massa concentrados e manipulados por uma minoria detentora do capital, aponta para o enfraquecimento das instituições do Estado de Direito e da Política, levando à instrumentalização da vida humana.

É a natureza biopolítica do novo paradigma de poder, denominado por Foucault (2008) de biopoder – forma de poder que regula a vida social por dentro, acompanhando-a, interpretando-a, absorvendo-a e rearticulando-a, para administrá-la coletivamente.

A globalização econômica neoliberal e o biopoder podem ser apontados, também, como complicadores para a fragilidade das políticas públicas de saúde no Brasil.

O próximo tópico tem o propósito de refletir acerca dos efeitos da globalização econômica neoliberal sobre o direito à saúde, a dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos, com apoio em estudos científicos publicados em revistas, periódicos, livros e sítios da internet que revelam a preocupação de Foucault com o surgimento da sociedade de controle, de natureza biopolítica (novo paradigma do poder, surgido no final do século XIX e início do século XX, que se instalou no mundo contemporâneo com o objetivo de instrumentalizar a vida humana coletivamente, por meios de práticas disciplinares – biopoderes locais).

Essa reflexão tem o fim de evitar a ressuscitação de um novo Estado totalitário de desprezo à vida humana.

---

<sup>2</sup> Este tema é desenvolvido no próximo tópico desta dissertação, destinado a tratar sobre as interfaces do biopoder foucaultiano.

### **2.3 A globalização econômica neoliberal e o biopoder foucaultiano – paradigmas de fragilização da dignidade humana**

Ao lado dos fatores descritos por Barroso (2011, p. 407), como fundantes da judicialização das questões políticas e sociais (a constitucionalização, o aumento da demanda por justiça e a ascensão institucional do Judiciário), no início do século XXI, constata-se avanços, sem precedentes, dos meios de comunicação, das novas tecnologias e das relações econômicas, que tomam contornos diferentes à defesa da dignidade da pessoa humana e à proteção dos direitos humanos, uma vez que surge um novo paradigma de controle do poder econômico, que Foucault chama de biopoder. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 43).

Para melhor compreender o que vem a ser o biopoder e o que esse termo tem a ver com o contexto da judicialização da saúde, percorrem-se as lições de Hardt e de Negri (2001, p. 42), que, com riqueza de detalhes, esclarecem o pensamento foucaultiano, o qual, ao fazer uma abordagem histórica sobre a governabilidade nos séculos XIX e XX, registra o nascimento da biopolítica (2008) e a transição da sociedade disciplinar para a sociedade de controle, que se concretiza por micropoderes distribuídos sistemicamente na sociedade (FOUCAULT, 1984).

A globalização neoliberal, para Boaventura de Sousa Santos, corresponde:

[...] à nova forma do modo de acumulação do capital, que encolhe o espaço público e expande o espaço privado, afirma a racionalidade em si do mercado, fragmenta o trabalho produtivo submetendo-o às exigências impostas pelo capital financeiro, leva à desagregação das formas de sociabilidade e ao esgarçamento do tecido social e político sob os efeitos de uma distribuição profundamente desigual de custos e de oportunidades em todo o sistema mundial, com o aumento exponencial das desigualdades entre países ricos e pobres e com a formação de bolsões de miséria e opulência no interior de um mesmo país. (2013, p. 30).

É nesse aspecto que Hardt e Negri (2001) referem-se ao termo utilizado por Foucault (2008) conhecido por biopolítica (modelo científico-político que consiste na prática disciplinar utilizada para governar coletivamente os indivíduos, por meio de biopoderes locais). Para tanto, esclarecem que, se na sociedade disciplinar o poder visava a governar o indivíduo, na sociedade de controle, concebida por Foucault (2008), o poder tem por alvo o conjunto dos indivíduos, ou seja, a população.

Assim, lecionam que:

Sociedade disciplinar é aquela na qual o comando social é construído mediante uma rede difusa de *dispositivos* ou aparelhos que produzem e regulam os costumes, os hábitos e as práticas produtivas. Consegue-se pôr para funcionar essa sociedade, e assegurar obediência a suas regras e mecanismos de inclusão e/ou de exclusão, por meio de instituições disciplinares (a prisão, a fábrica, o asilo, o hospital, a universidade, a escola e assim por diante) que estruturam o terreno social e fornecem explicações lógicas adequadas para a 'razão' da disciplina. O poder disciplinar se manifesta, com efeito, na estruturação de parâmetros e limites do pensamento e da prática, sancionando e prescrevendo comportamentos normais e/ou desviados. Foucault geralmente se refere ao *ancien régime* e à idade clássica da civilização francesa para ilustrar o surgimento da disciplinaridade, mas de forma ainda mais geral podemos dizer que toda a primeira fase de acumulação capitalista (na Europa e em outras partes) foi conduzida sob esse paradigma de poder. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 43).

Contudo, se na sociedade disciplinar a força motriz do comando social era construída por aparelhos estatais de regulação e disciplina dos costumes, hábitos e práticas produtivas individualizadas, visando a obediência às regras impostas pelo Estado, objetivando uma vida harmônica socialmente. Com o surgimento da biopolítica o foco não é mais o corpo individualizado, mas o corpo coletivo, a população. A biopolítica representa micropoderes locais - prática de biopoderes distribuídos por todos os lugares, não há lugar privilegiado (FOUCAULT, 1984).

Assim funciona a sociedade de controle, que traz sérias preocupações para os direitos humanos, haja vista que a descoberta de novas tecnologias e a globalização neoliberal, acelera o processo biopolítico, pois muitas vezes essas descobertas são manipuladas por micropoderes locais que se encontram em vários lugares ao mesmo tempo, distribuídos por uma rede de mecanismos que envolvem toda a estrutura da sociedade. São formas de poder diferentes do Estado, não está localizado exclusivamente no aparelho de Estado. (FOUCAULT, 1984).

Veja-se que se vive em um sério processo de violações aos direitos humanos e não se sabe quem são os culpados, colocando-se, em geral, a culpa nas crises política e econômica. Que fenômeno é esse que envolve a todos e desrespeita valores fundamentais à vida digna?

Essa é a razão que motiva examinar o que Foucault chamou "sociedade de controle", eis que, segundo seus estudiosos:

O poder agora é exercido mediante máquinas que organizam diretamente o cérebro (em sistemas de comunicação, redes de informação etc.) e os corpos (em sistemas de bem-estar, atividades monitoradas etc.) no objetivo de um estado de alienação independente do sentido da vida e do desejo de criatividade. A sociedade de controle pode, dessa forma, ser caracterizada por uma intensificação e uma síntese dos aparelhos de normalização de disciplinaridade que animam internamente nossas práticas diárias e comuns, mas, em contraste com a disciplina, esse controle estende bem para fora os locais estruturados de instituições sociais mediante redes flexíveis flutuantes. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 43).

Conforme explicações de Hardt e de Negri, os estudos de Foucault permitiram reconhecer a natureza biopolítica do novo paradigma do poder que se instalou no mundo contemporâneo, no final do século XIX e início do século XX, quando explicou o que vinha a ser o biopoder. Assim:

Biopoder é a forma de poder que regula a vida social por dentro, acompanhando-a, interpretando-a, absorvendo-a e a rearticulando. O poder só pode adquirir comando efetivo sobre a vida social total da população quando se torna função integral, vital, que todos os indivíduos abraçam e reativam por sua própria vontade. Como disse Foucault, ‘a vida agora se tornou objeto de poder’. A função mais elevada desse poder é envolver a vida totalmente, e sua tarefa primordial é administrá-la. O biopoder, portanto se refere a uma situação na qual o que está diretamente em jogo no poder é a produção e a reprodução da própria vida. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 43).

Com a globalização econômica, a propagação dos meios de comunicação e das novas tecnologias comandados pela sociedade de controle, observa-se maior instrumentalização da vida humana. “Vivemos numa época em que quase tudo pode ser comprado e vendido. Nas três últimas décadas, os mercados – e os valores de mercado – passaram a governar nossa vida como nunca. Não chegamos a essa situação por escolha deliberada.”. (SANDEL, 2013, p. 11).

Em uma sociedade de controle a vida humana é facilmente comandada pelos valores de mercado que, segundo Sandel (2013), passam a desempenhar um papel cada vez maior na vida social. A economia torna um domínio imperial, em que a lógica da compra e da venda não se aplica apenas a bens materiais, mas governa a própria vida humana como um todo. É o que se observa com a proliferação de escolas, hospitais e prisões inseridos no sistema da busca do lucro; a indústria da guerra que ganha com a venda de armamentos, de alimentos e de medicamentos. Estes alertas também foram trabalhados por Foucault (2010) em seu clássico livro “Vigiar e punir”.

Nesse sentido, ressalta Sandel:

Veja-se, ainda, o agressivo marketing dos laboratórios farmacêuticos para a venda de remédios aos consumidores nos países ricos. (Se alguma vez você assistiu à publicidade de televisão durante o noticiário noturno nos Estados Unidos, seria compreensível se ficou achando que o maior problema de saúde do mundo não é a malária, a oncocercosa ou a doença do sono, mas uma grave epidemia de disfunção erétil.) Ou então vejam-se a invasão das escolas públicas pela publicidade comercial; a venda de ‘direitos de nome’ a parques e espaços cívicos; a comercialização de óculos e esperma ‘de grife’ para a reprodução assistida; a terceirização da gravidez da mãe de aluguel no mundo desenvolvido; a compra e venda, por parte de empresas e países, do direito de poluir; um sistema de financiamento de campanhas eleitorais que chega perto de permitir a compra e venda das eleições. Essas formas de utilização do mercado para fornecimento de saúde, educação, segurança pública, segurança nacional, justiça penal, proteção ambiental, recreação, procriação e outros bens sociais praticamente eram desconhecidas há trinta anos. Hoje, praticamente passaram a fazer parte da paisagem. (2013, p. 13).

Em uma rápida consulta na internet, ao considerar os descritores “saúde pública e biopoder”, surgem como resultados vários trabalhos científicos preocupados com o fortalecimento desse novo paradigma de poder, que se intensifica com a onda consumerista por quase todos os quadrantes do globo terrestre. Neste aspecto, duas dissertações de mestrado, dentre tantas outras, chamam a atenção, sendo os trabalhos de Luiz Fernando Lopes, cujo tema é “Medicalização de crianças com queixa escolar e o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF): uma análise crítica”, e de Leon Farhi Neto, na temática “Biopolítica em Foucault”.

No primeiro trabalho, Lopes (2013, p. 17) registra certa preocupação com as estratégias com que a classe dominante utiliza o saber científico: a) um dos interesses refere ao fazer da ciência uma geradora de tecnologia e riqueza material para os afiliados ao estrato social hegemônico; e, b) o outro interesse diz respeito à transformação do discurso científico em ferramenta para o controle e a subserviência das camadas sociais subalternas, que são submetidas à esfera estratégica do biopoder.

Lopes (2013, p. 18-19, grifo do autor) afirma que, se “o exercício do biopoder é o objetivo traçado pelos setores sociais hegemônicos, é necessária uma estratégia para operacionalizar esse projeto, o que justifica a existência do que Foucault denomina **biopolítica**.” Como exemplo emblemático, o autor alerta para o fato que:

Uma das expressões mais evidentes de biopolítica é a medicalização da vida, um fenômeno que se faz presente no momento em que o saber médico se insinua para ocupar espaços não relacionados à terapia, tomando de assalto diversos domínios da vida reservados ao debate político, às questões de classe e às disputas de sentido de plano coletivo [...] o biopoder convoca as estratégias biopolíticas para gerir a vida dos indivíduos; essas estratégias se manifestam através da medicalização, uma proposta anacrônica que reduz todas as querelas sociais e sofrimentos humanos a problemas biológicos (biologização), silenciando os tensionamentos de classe para revigorar e favorecer a manutenção do biopoder. (2013, p. 18).

No segundo texto, Leon Farhi Neto (2007, p. 131-132) remonta aos estudos de Foucault, ocorridos entre 1974 e 1979, nos quais traça cinco formulações da biopolítica que, a princípio, mostram como cada uma dessas realidades naturais da vida humana emerge e é agenciada no interior de práticas político-discursivas, quais sejam: a saúde, a raça, a sexualidade, a segurança e a economicidade. “Cada um desses aspectos da vida humana é um modo de objetivação, ao qual se articula um modo de assujeitamento. A naturalidade da população é a protuberância à qual se agarram os diferentes poderes [...]”.

Nesse aspecto, Farhi Neto assevera que:

A tecnologia propriamente biopolítica é o mecanismo de poder que lida com o todo da população, que desenvolve os instrumentos prático-discursivos para agenciar a vida da espécie humana, não por uma ação direta sobre o corpo de cada um dos seus elementos, não por uma intervenção imediata sobre as vidas individuais dos elementos que compõem o conjunto de uma população, mas por uma ação sobre as variáveis ambientais que condicionam a vida da população, por uma intervenção mediada pelas determinações naturais que têm uma implicação causal sobre a ordem da população. O mecanismo de poder biopolítico age não diretamente sobre os indivíduos constituintes da população, mas sobre o meio em que estão inseridos, cujas diversas variáveis são condicionantes de uma situação, de um estado da população. **Dessa maneira, a biopolítica, no tocante à saúde da população, age sobre o planejamento espacial dos diversos aparelhos urbanos, a renovação do ar, as canalizações de água e esgoto, a localização de cemitérios, abatedouros, hospitais, desenvolve programas de saúde e campanhas públicas que visam à população como um todo.** (2007, p. 132-133, grifo nosso).

Infere-se que a lógica do Estado de Direito, responsável por manter o equilíbrio entre os fatores políticos e econômicos, quando se encontra com suas instituições fragilizadas e corrompidas por valores antiéticos, como os da corrupção, facilmente será

suplantada pela lógica do biopoder. Este, ao manter o controle do Estado do Direito e da política, instrumentaliza a vida humana.

Na modernidade, o controle sobre a vida humana ganha uma dimensão mais preocupante na lógica do biopoder. Neste sentido, Ruiz alerta para o fato de que:

[...] a racionalidade estratégica objetiva a vida humana para utilizá-la como um mero recurso instrumental ao serviço do capital ou das instituições em geral. Há uma captura da vida humana a modo de objeto útil. Nela a vida humana fica presa na lógica de meios e fins como um meio útil para um fim necessário; um meio conveniente para um fim almejado; um meio tático para um fim estratégico. A racionalidade instrumental amplamente denunciada por estes autores, organiza a lógica do (bio)poder como um meio útil para maximização da eficiência estrutural. A vida é apreendida como elemento que confere potência às estruturas, cabendo ao bom gerenciamento extrair dela todas as suas potencialidades. (2011, p. 29-30).

Nota-se que, nesta lógica, o homem não é mais o fim, mas o meio para a ascensão do capital e da concentração de riquezas por empresas multinacionais. Quando as estruturas do Estado e do mercado se legitimam com foco na lucratividade, a vida humana funciona como recurso meramente produtivo e consumerista.

Esse comportamento global que enaltece o lucro e instrumentaliza a vida, minimiza o espaço político para discussões e de busca de soluções em prol do interesse coletivo. As instituições do Estado de Direito ficam reféns do capital financeiro e as políticas sociais envoltas a um processo corruptivo, de desprezo total à vida e à promoção dos direitos humanos.

Santos (2013, p. 42), embora reconheça a hegemonia dos direitos humanos, como linguagem de dignidade humana incontestável, adverte para o fato de que: “esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos.”

Ora, o que chama atenção nessa reflexão de Boaventura de Sousa Santos é que ao lado dos falsos discursos e da luta em defesa dos direitos humanos, há pessoas morrendo nos corredores dos hospitais públicos, morando sob viadutos ou pontes, alimentando-se de sobras de comidas podres nos lixões, morrendo nas prisões por falta de saneamento mínimo à dignidade dos presos. Falsos discursos percorrem os meios de comunicação, que em vez de defenderem a vida humana, utilizam-se de práticas totalitárias que continuam a aviltar o ser humano.

As matérias que percorrem os noticiários dos jornais, revistas, televisão e rádio no Brasil, têm, regra geral, dois tipos de discursos: de um lado, propagandas dos governos Estaduais sobre a defesa de uma saúde de qualidade, com hospitais altamente estruturados e acesso à saúde para todos; de outro, o clamor da sociedade carente morrendo nos corredores dos hospitais públicos, sem a atenção de qualidade mínima à saúde, o que tem levado parte da população a bater às portas do Poder Judiciário, perseguindo a tutela efetiva do direito à saúde.

Para Santos (2013, p. 43), a “busca de uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos deve começar por uma hermenêutica de suspeita em relação aos direitos humanos tal como são convencionalmente entendidos e defendidos”. Infere-se desta assertiva que, na sociedade atual, a vida gira em torno de uma enorme homogeneidade, embora o discurso seja do respeito ao multiculturalismo e defesa dos direitos humanos. Na verdade, o mercado dita as normas de comportamentos e valores que se devem cultivar; a cultura de um povo perde seu espaço e o processo histórico cede lugar para uma vida cíclica, sem razão de ser.

Oneide Perius bem descreve esse novo modelo hegemônico do mundo moderno:

Nossa época vive sob o signo de uma perigosa *paralisia*. Não havendo mais a modernidade fala-se em pós-modernidade; não havendo mais política fala-se em pós-política; não havendo mais história fala-se numa época pós-histórica; e assim por diante. A consequência perigosa desta enxurrada de modelos ‘pós’ está no fato de que vemos bloqueado, dessa maneira, qualquer acesso seja ao político, seja à história, seja à modernidade, enfim, à própria realidade. (2013, p. 133-134, grifo do autor).

As reflexões de Perius (2013) direcionam para a necessidade de uma postura contra-hegemônica aos falsos discursos sobre direitos humanos e objetiva despertar a criticidade dos direitos humanos, na forma como são “defendidos” pelo poder midiático.

Desse modo, Perius (2013, p. 134-135) utiliza um termo tematizado por Habermas (1987, p. 103-104) conhecido como “o fim das energias utópicas”, bastante apropriado para compreender esta época da nova “intransparência”. Nesta, por não haver clareza sobre o seu contexto, impossibilita-se ao homem enxergar longe, pois a hegemonia da ordem econômica mundial e a despolitização da economia criam no contexto social uma intransparência perigosa, que condena as pessoas a viverem eternamente no interior deste sistema sem qualquer possibilidade de enxergar para além

desse círculo vicioso, o que se torna prejudicial porque esteriliza qualquer pensamento político.

Como leciona Ruiz:

No biopoder está cristalizada uma forma de racionalidade instrumental característica da modernidade. A vida humana se debate entre o discurso do controle eficiente e aquele que a defende como alteridade inviolável. O primeiro é o discurso utilitarista da lógica instrumental, o segundo é o discurso dos direitos humanos. A racionalidade instrumental reduz o valor da vida humana à mera vida natural para poder manipulá-la sob o signo da eficiência. Na maioria dos discursos se apresenta como a aparência de gestão qualificada de recursos humanos a fim de ocultar seu objetivo específico: o controle da vida humana. (2011, p. 33).

Acrescenta Ruiz (2013, p. 35-36) que um dos desdobramentos autoritários mais graves do biopoder dentro do Estado moderno é o chamado estado de exceção (AGAMBEN, 2004), pois permite o controle extremo da vida dentro do Estado de Direito. Isso acontece sempre que o Estado utiliza a força policial para inibir reivindicações pacíficas e legítimas da população ou suspender os efeitos de uma “Lei” sob a alegação de coibir o terrorismo e o crime organizado, mesmo que ceifando a vida de pessoas inocentes.

Quanto ao estado de exceção, traz-se o conceito dado pelo próprio Agamben, que o faz com riqueza de detalhes:

O estado de exceção se caracteriza por suspender, total ou parcialmente, o direito sobre a vida humana. Ao suspender o direito, a vida humana fica reduzida à mera vida natural, é uma vida desprotegida. No estado de exceção, a vida humana se torna totalmente vulnerável e por isso plenamente controlável. O estado de exceção tem: ‘um significado biopolítico como estrutura original em que o direito inclui em si o vivente por meio de sua própria suspensão [...]’. (2004, p. 14).

Portanto, o “estado de exceção é uma técnica de controle biopolítico que, ao suspender total ou parcialmente o direito sobre a vida, permite seu controle extremo, inclusive dentro de um Estado de direito.”. (RUIZ, 2013, p. 36).

É nesse contexto que a judicialização da saúde ganha fôlego e congestionada o Poder Judiciário, trazendo sérios impactos sobre o orçamento público e a vida coletiva das pessoas.

Isso tem favorecido gastos excessivos com o dinheiro público em demandas individuais de saúde, o que, por sua vez, contribui para a fragilidade das políticas sociais de saúde, principalmente porque há gestores públicos que se aproveitam da deficiência de um planejamento de saúde mal elaborado para implementar, a cada gestão, um plano novo, interferindo nos contratos públicos já existentes, o que reforça atrasos de insumos para hospitais, falta de medicamentos, retardos em obras públicas ou mesmo seu abandono.

A forma como são planejadas as políticas públicas de saúde no Brasil vem configurando um fator preponderante para a judicialização da saúde, pois a maior parte dos municípios brasileiros, além de não ter plataforma de consulta popular para saber quais são as prioridades locais, elabora seu planejamento de forma vertical, conduzido por gestores públicos sem conhecimento sobre gestão ou administração. Estes, não raras vezes escolhidos dentre apaniguados políticos sem visão estratégica de como trabalhar o orçamento municipal, acabam laborando em ambiente que favorece a corrupção com o dinheiro público, pois não há transparência na elaboração e na execução das políticas ofertadas pelo poder público.

É por isto que a participação democrática da sociedade na elaboração e na execução do planejamento tem sido um tema corrente de discussão no meio jurídico e político, razão pela qual merece atenção especial no item que segue.

#### **2.4 Repolitização do planejamento horizontal como prática democrática**

Viu-se que o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil, pela análise dos referenciais jurídicos e filosóficos acima tratados, se corporifica, num primeiro momento, em decorrência da constitucionalização de novos direitos; o aumento da demanda por justiça e a ascensão institucional do judiciário (BARROSO, 2011, p. 407). Num segundo plano, tem seu desfecho propagado pelos efeitos da globalização econômica neoliberal e do biopoder, que, segundo Michael Foucault, tende a instrumentalizar a vida humana, ou seja, um poder que preserva a vida, mas elimina tudo ao redor que favoreça à dignidade humana. (HARDT; NEGRI, 2001, p. 43).

Neste tópico, outro implicador surge como agravante para o aumento das demandas judiciais de saúde, qual seja, a elaboração do planejamento vertical de saúde, que não atende às necessidades básicas das comunidades locais. O Poder Público, sem priorizar o direito de escuta popular para saber as prioridades locais, formula planos de

ação que não conseguem atender aos clamores sociais, especialmente no âmbito da saúde.

A elaboração do planejamento, pertinente às políticas públicas de saúde, que deveria representar um momento democrático de participação da sociedade, em que a população pudesse ter a oportunidade de debater/dialogar questões de interesses locais, por meio do orçamento participativo e fazer escolhas racionais de interesse público, principalmente em relação à qualidade da saúde básica de sua comunidade, tem seu processamento comprometido, haja vista a má qualidade dos serviços públicos no Brasil.

O Poder Executivo, ao privilegiar só a vertente vertical de planejamento, deixando de considerar a força horizontal emergida da comunidade, além de fragilizar a promoção dos direitos sociais no âmbito da saúde, foi alvo de inúmeras críticas na Audiência Pública de Saúde que o Supremo Tribunal Federal brasileiro realizou no ano de 2009.

Guimarães (2008, p. 56), com base em Habermas, assevera que o texto da Constituição de 1988 pode ser visto como propulsor de uma maior participação política da sociedade no processo de tomada de decisões, contribuindo para uma democracia deliberativa e participativa no País, em que os Poderes Públicos precisam disseminar a cultura do diálogo e, com a sociedade civil, melhor conduzir as políticas públicas de interesse do Estado.

Nesse sentido, fala-se em democracia deliberativa, compreendida através de cinco características básicas, segundo Andrade (2002a, p. 14):

1. A experiência associativa não tem um tempo de vida pré-fixado – deve ser vista como um processo em permanente maturação;
2. Os participantes da experiência compartilham a visão de que os mecanismos reguladores da experiência coletiva são resultados de sua deliberação. Um (acordo) compromisso no que diz respeito à coordenação de suas atividades, molda instituições que tornam a deliberação possível;
3. A democracia deliberativa tem uma natureza pluralista. Os membros têm diferentes preferências, convicções e ideais relativos à condução de suas próprias vidas;
4. O método deliberativo é considerado fonte de legitimidade da experiência, sendo importante a conexão entre deliberação e resultados;
5. Os membros reconhecem um ao outro como portadores de capacidade deliberativa – capacidade para entrar numa discussão pública, discutindo posições e agindo na direção de uma razão pública. (*apud* GUIMARÃES, 2008, p. 56).

A democracia deliberativa está relacionada com a ampliação do espaço público, por meio do diálogo construtivo, com fins deliberativos e democráticos acerca das políticas públicas e do futuro que se pretende para o País, por isso a Constituição de 1988 estabeleceu a criação de conselhos gestores participativos na Administração Pública, nos três níveis de governo da federação. Isto, de acordo com Guimarães, pode ser observado nos seguintes dispositivos constitucionais:

- a) art. 5º, inciso LXXIII, o qual garante a inserção da participação popular pela ação popular e do plebiscito;
- b) à população foi consagrado o direito de participação nas decisões do governo, em algumas áreas de políticas sociais, como na elaboração do planejamento municipal (art. 29, incisos XII e XIII); fica também assegurada a seguridade social descentralizada e participativa (arts. 194 e 195); na área da saúde suas perspectivas participacionistas são garantidas pelas ações contidas nos arts. 198, 204 e 227, com aporte nas políticas de educação, dispostas nos arts. 205 e 206. (2008, p. 58-59).

Guimarães, com base em Duarte (2004), relaciona, no Plano Nacional, as instituições de alguns Conselhos municipais:

- a) Conselho de Saúde – instituído pela Li 8.142/1990;
- b) Conselho da Criança e Adolescente – instituído pela Lei 8.242/1991;
- c) Conselho de Assistência Social – instituído pela Lei 8.742/1993;
- d) Conselho de Educação – instituído pela Lei 9.131/1995 etc. (DUARTE, 2004, p. 106, *apud* GUIMARÃES, 2008, p. 59).

Assim, é preciso reforçar a efetivação do modelo horizontal de democracia participativa, que estimule a consolidação da democracia, de forma a buscar novas alternativas institucionais para promover, de fato, maior participação dos atuais conselhos, a fim de desburocratizá-los, tornando-os representativos no que diz respeito à participação deliberativa na esfera pública, o que se requer a ampliação de espaços que promovam a conscientização, o aprendizado da democracia e o fomento da cultura do diálogo criativo e contínuo, na forma proposta por Habermas (GUIMARÃES, 2008, p. 104-105).

Segundo Alexandre Bernardino Costa e outros, Roberto Lyra Filho criou o termo metafórico “o direito achado na rua”, em que procurou intensificar e restituir a

confiança do poder popular, dando oportunidade à emancipação dos excluídos, para quebrarem-se as algemas que aprisionam o homem na opressão e na espoliação que o aliena na História, para se fazer sujeito ativo, capaz de transformar o seu destino e conduzir a sua própria experiência na direção de novos espaços libertadores (COSTA; SOUSA JUNIOR, 2009, p. 18).

O direito à saúde, consagrado constitucionalmente, partiu da articulação desses movimentos sociais, sobretudo nos anos de 1980, em que o movimento social pela reforma sanitária se configurou como um dos mais fortes protagonistas durante o processo constituinte que desaguou na Constituição de 1988. (COSTA; SOUSA JUNIOR, 2009, p. 17).

Santos (2002, p. 5-7), ao examinar a categoria do contrato social da modernidade, reafirma ter este adquirido novos contornos, ao corresponder à constante tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e a vontade geral, ou seja, entre o interesse particular e o bem comum. E, “o direito e a educação cívica são os garantes do desenrolar pacífico e democrático dessa polarização num campo social que se designou por sociedade civil.”

O clamor social por saúde pública de qualidade no País revela que algo está errado, sobretudo pelo evidente fato de que o planejamento das políticas públicas confeccionado verticalmente não consegue atender o mínimo existencial à vida digna. Assim, é preciso repolitizar o planejamento horizontal das políticas públicas no Brasil, a partir do desenvolvimento de mecanismos de consulta popular que possibilitem a participação democrática da comunidade nas discussões que dizem respeito ao interesse público.

Veloso (2014, p. 13) defende a importância do estudo do instituto do planejamento pelo Direito Administrativo, com foco na Constituição de 1988, que viabilize a participação democrática na sua elaboração, pois o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito passa pelo bom desempenho no gerenciamento e na execução de políticas públicas exitosas. Isto poderia cumprir com os direitos fundamentais sociais mínimos consubstanciados no texto constitucional e fornecer, direta ou indiretamente, os bens indispensáveis ao cidadão, principalmente à população carente de atenção social, como: saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico, transporte coletivos dentre outras políticas de inclusão social.

Se o direito ao planejamento é compreendido como um instituto jurídico constitucional que requer, na sua elaboração, a participação democrática da população, qual o motivo de as políticas públicas, a cargo do Poder Executivo, encontrarem-se fragilizadas, levando o cidadão a recorrer às vias judiciais para a tutela do direito à saúde?

Responder a essa questão não é fácil, pela dimensão político-administrativa do País. Porém, para Veloso (2014, p. 14), na verdade, alguns conflitos partem da falta de compreensão acerca dos institutos jurídicos e outras ineficiências decorrem da incompreensão do direito ao planejamento, que embora previsto constitucionalmente não encontra acolhida efetiva na lógica sistêmica do Direito brasileiro a ponto de ser reconhecido como um direito.

Isso dificulta a realização de políticas públicas, provocando a corrida do cidadão ao Poder Judiciário para exigir a efetivação de seus direitos, que muitas vezes obriga o Executivo a cumprir decisões desproporcionais que impactam no orçamento do Estado.

O planejamento consiste numa ferramenta jurídica do Direito Administrativo Constitucional brasileiro, capaz de gerar o empoderamento do cidadão, a consensualidade, a governança social e a concretização dos objetivos e metas insculpidos na Constituição Federal, efetivando as políticas públicas sociais a partir das necessidades locais da população. (VELOSO, 2014, p. 18).

Nesse sentido, ante as ineficiências das políticas públicas no Estado do Tocantins, a abordagem sobre o instituto do planejamento pelo direito administrativo, na forma defendida por Veloso (2014), torna-se importante para este estudo, uma vez que o cerne do debate requer que o planejamento do orçamento de saúde perpassa pela participação democrática da população.

Na defesa do direito ao planejamento, Veloso levanta, em síntese, algumas assertivas fundamentais, que ratificam a inserção do instituto do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro, exigindo, inclusive sua implementação por meio da participação democrática, pois o “cidadão pode e deve exigir a elaboração e a execução do Planejamento, seja por meio judicial ou político, inclusive exigindo seu direito à participação por meio de audiências públicas e consultas.” (2014, p. 199).

Assim, em síntese, destaca Veloso (2014, p. 25-200) que:

a) o planejamento é um instituto jurídico posto que, por seu meio, criam-se, modificam-se e extinguem-se direitos, produzindo efeitos jurídicos dos mais diversos

matizes, além de permear todos os tipos de *status* de normas, que vão desde a Constituição até os regulamentos;

b) o planejamento está inserido na parte geral do Direito Administrativo, como pressuposto de toda e qualquer ação da administração pública. Assim, a ausência de planejamento ou sua má elaboração e execução comprometem as políticas públicas, haja vista que a desorganização leva ao desperdício de recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos da Administração;

c) os direitos fundamentais sociais albergados pela Constituição são perenes a qualquer governo, sendo vedado seu retrocesso. A sociedade não mais se contenta com ineficiências ou com a prestação de serviços sem adequação, e a realidade progressiva dos direitos deve ser uma realidade. Com isso, sem o direito ao planejamento, essa tarefa torna-se impossível. Com o instituto jurídico do planejamento há capacidade de ajudar no delineamento das políticas públicas e estabelecer racionalidade na utilização dos recursos por parte do Executivo como no papel do judiciário;

d) o instituto do planejamento aparece na Constituição de 1934 nove vezes, por meio do termo plano, em diversas áreas, sem surti efeitos efetivos; na Constituição de 1937, a formação do planejamento retroage, pois o Estado deixa de ser condutor dos interesses nacionais, funcionando apenas como garantidor de liberdades civis e políticas, que não existia na prática, haja vista a ditadura no País; Constituição de 1946, ressurgiu o planejamento como instituto jurídico, mas para poucos setores, havendo pouca efetividade, culminando com o golpe militar; Constituição de 1937, ambiente de perseguição política e de atrocidades, embora tenha ampliado normas programáticas acerca do instituto jurídico do planejamento, mormente o planejamento financeiro ao estipular as propostas de orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Porém, ante o contexto político, não se conseguiu legitimar, terminando em 1969 com mais um golpe; com a Constituição de 1967 e a sua Emenda Constitucional 01/69, uma nova ordem constitucional fez surgir um período ditatorial, sem avanços;

e) enfim, é com a Constituição de 1988 que o planejamento pode ser reconhecido como instituto jurídico, sendo mencionado 99 vezes, por meio dos termos “plano” (48 vezes), “planejamento/planejar/planejada” (11 vezes) e “programa” (40 vezes), em mais de 40 artigos, em quase 16% do texto constitucional. Portanto, veio para ficar; o planejamento está ligado ao contexto da efetivação dos direitos

fundamentais e sociais e, a decorrência lógica para sua formatação eficiente é o direito do cidadão participar de sua elaboração, através de arenas abertas ao diálogo construtivista (reuniões, dinâmicas, audiências públicas, consultas públicas etc.), que devem ser conduzidas pelo gestor público;

f) a Constituição de 1988, no § 1º do art. 165, estabelece para o planejamento: as diretrizes (parâmetros genéricos que orientam a fixação de objetivos e metas), os objetivos (que devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, reais e determinados em um prazo específico) e metas (representam o detalhamento dos objetivos em termos de resultados esperados), cuja execução pode-se dar em tempo curto (Lei Orçamentária), médio (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e em longo prazo (Plano Plurianual), mediante controle externo do Congresso Nacional, com ajuda do Tribunal de Contas da União, e internamente, pelo controle social, mediante indicadores de desempenho (arts. 48, IV, 58, VI, 72, 74, 166 e 214 da CF);

g) Veloso (2014, p. 95-109) aborda, também, sobre a previsão do Instituto do planejamento na legislação ordinária, como por exemplos: o Decreto Lei 200/1967, Lei de Organização da Administração Federal e Reforma do Estado, tratado como princípio fundamental (O instituto jurídico do planejamento na Constituição tem natureza jurídica de princípios e regras); Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; Lei nº 8.213/1991, trata do Plano de Benefícios da previdência social e a Lei nº 8.212/1991, trata do Plano de Custeio, cabendo a Secretaria da Receita Federal “planejar, executar, acompanhar e avaliar” as atividades relacionadas à arrecadação para o custeio; Lei nº 8.742/1993, refere-se à assistência social, somente as instituições permanentes e planejadas podem ser consideradas entidades ou organizações de assistência social; Lei nº 9.263/1996, trata dos direitos e das obrigações decorrentes do planejamento familiar; Lei nº 6.938/1981, que se refere à Política Nacional do Meio Ambiente, no qual o Planejamento é instrumento de controle do uso de recursos ambientais; Lei nº 12.305/2010, estabelece o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; Lei nº 10.257/2001, trata dos Planos para o desenvolvimento das cidades; Lei nº 11.445/2007, trata das diretrizes nacionais do saneamento básico e requer a necessidade de planejamento; a Lei nº 4.320/1964, estabelece as normas de Direito Financeiro e como deverão ser realizadas as despesas correntes, de capital, bem como estimativas das receitas públicas, o controle da

execução orçamentária e os demonstrativos financeiros, dentre outras leis que se referem às plataformas de Planejamento, muito embora tenham efeito prático reduzido;

h) o planejamento também tem dialogado com outros ramos do Direito (Direito Econômico) e ciências puras (Filosofia do Direito). No primeiro caso, busca racionalizar a política econômica e a política pública administrativa; no segundo, o contato entre a filosofia do direito e o planejamento como instituto jurídico do direito administrativo se estabelece pelo diálogo comunicativo entre as diversas áreas do conhecimento científico, com o fim do consenso criativo com vista ao desenvolvimento das políticas públicas, que, segundo Habermas (2012), o agir comunicativo é o caminho sem volta, pois através do diálogo entre os atores sociais o consenso social se estabelece e constrói plataformas gerenciais para o desenvolvimento das políticas de inclusão social.

Diante desse contexto, o êxito do planejamento no âmbito da saúde requer, para sua efetividade e legitimidade, que o mesmo seja compreendido como um instituto jurídico administrativo constitucional que requer a participação democrática da população na sua elaboração, até para ter sua eficácia regular.

O Poder Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal, deve franquear a abertura de espaços públicos para ouvir os líderes comunitários, conselhos de saúde dentre outras entidades, franqueando amplo acesso das informações substanciais que dizem respeito ao orçamento público e seus principais entraves.

Paulo Bonavides ressalta que:

A democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos. [...] A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias que se empenham em organizar o povo para apôr um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania. A obsolescência deste é proclamada a cada passo como verdade inconcussa. A democracia participativa porém, se vingar, há de elaborar outro direito constitucional forjado na luta e na rejeição ao neoliberalismo da recolonização. (2008, p. 33-34).

Já Sarmiento (2006, p. 282-283) ressalta que o bom funcionamento da democracia estaria ligado à existência de um debate público dinâmico e plural sem que

esteja submetido ao controle do Estado, nem tampouco ao poder econômico ou político privado.

Nesse sentido, o direito de escuta e de fala devem respeitar ideias contrárias; o diálogo deve ser impulsionado pela proteção à liberdade de expressão, em busca do consenso que contribua para o bom funcionamento dos serviços públicos.

Sarmento, com base em Habermas (2014), alerta que:

Na sociedade de massas, houve uma **mudança estrutural na esfera pública**. Hoje, a opinião pública resulta cada vez menos do embate de idéias entre cidadãos bem informados, sendo cada vez mais definida pelos veículos de comunicação de massa. O sujeito real da democracia contemporânea não é, infelizmente, o cidadão participativo, mas consumidor apático, que, no intervalo entre a novela e o filme enlatado, assiste no jornal da TV às notícias sobre o último escândalo político. (2006, p. 283, grifo nosso).

Habermas (2014, p. 502-506, grifo do autor) ao pesquisar sobre o desenvolvimento da esfera pública na Inglaterra, na França e na Alemanha, no período dos séculos XVII ao XX, leciona que, de modo esquemático, confrontam-se dois domínios de comunicação politicamente importantes: por um lado, o sistema de opiniões informais, pessoais e não públicas; noutra vertente, o sistema de opiniões formais, autorizadas institucionalmente. Contudo, “uma opinião pública no sentido rigoroso apenas pode ser produzida quando ambos os domínios da comunicação são mediados por aquela outra publicidade, a publicidade crítica”.

Dessa reflexão habermasiana infere-se que a ideia principal da mudança estrutural da esfera pública gira em torno do cultivo do princípio crítico que deve estar presente nos espaços públicos. Consiste no debate racional crítico construtivista, onde o melhor argumento deve prevalecer.

A despeito de mudanças estruturais tais como as promovidas pela promulgação da Constituição de 1988, ainda que a questão da participação popular, bem como o controle social da efetivação das políticas públicas, caracteriza-se como um sério problema que desafia a efetividade dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. Estamos diante de condições similares às descritas por Foucault (2008) – na sociedade de controle, pois cidadãos que deveriam participar democraticamente no enfrentamento do poder midiático alienador, encontram-se apáticos e presos à reengenharia do biopoder.

Essas, dentre tantas questões, são as principais causas apontadas pelos conectivos teóricos que têm motivado o fenômeno da judicialização da saúde brasileira e das políticas públicas em geral. Processo que intensifica a vulnerabilidade dos direitos humanos no Brasil e que tem instaurado a desobediência civil, por meio dos movimentos populares que, no Brasil, a partir de junho de 2013 tomou as ruas reivindicando aos Poderes Públicos iniciativas que qualifiquem as políticas públicas e minimizem a corrupção praticada com o dinheiro público.

Diante desse contexto, o caminho que se pretende não é o de curvamento aos projetos econômicos neoliberais que minimizam direitos fundamentais à dignidade da vida humana, mas “reinventar a democracia” por meio de novas práticas que estimulem o conhecimento emancipatório contra-hegemônico, que permita a concretização dos direitos fundamentais no âmbito das relações sociais, como será abordado em tópico próprio neste estudo.

## **2.5 A vulnerabilidade das políticas públicas de saúde e a desobediência civil em Hannah Arendt**

Diante dos fatores acima elucidados como contributivos da ascensão do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil (constitucionalização de novos direitos; aumento por demandas de justiça; expansão institucional do Poder Judiciário; globalização neoliberal da economia; planejamento vertical; ausência de diálogo; fragilidade das instituições públicas, dentre outras causas), o Estado, apesar das crises que enfrenta, ainda é o principal garantidor dos direitos fundamentais. Justamente por isso, tem que criar novas instituições e remodelar as já existentes, sem o que não estará à altura da sua principal missão: garantir os direitos do homem. Isso equivale a proteger os direitos fundamentais dos interesses privados neoliberais, por meio de um aparelhamento estatal a altura dessa proteção (SARMENTO, 2004, p. 161).

Enquanto isso não acontecer, a população brasileira tem todo o direito de reivindicar por políticas públicas de qualidade, principalmente no âmbito do direito à saúde. Tal comportamento da sociedade brasileira tem ressuscitado o debate sobre o exercício da cidadania, principalmente a legitimidade da desobediência civil.

Nas lições de Hannah Arendt, segundo Lafer ((1989, p. 200), a desobediência civil é legítima quando representa uma reação (moderada) às injustiças plantadas pelo

poder político e pelo mercado. Em síntese, segundo Lafer (p. 232-234) essa filósofa alemã pontuou que:

a) a desobediência civil não deve representar um ato isolado, mas uma ação coletiva. O seu momento inicial ocorre quando as minorias organizadas, unidas por uma opinião comum, tomam a decisão de se opor às leis ou às políticas governamentais percebidas como injustas. Esse grupo de cidadãos se convence de que os canais normais de mudança já não funcionam e que as reivindicações não estão sendo ouvidas;

b) essa “reação” não deve ser violenta ou ultrapassar os limites da razoabilidade ou proporcionalidade para não resultar em ação violenta;

c) enfim, a desobediência civil, enquanto resistência à opressão, é não violenta.

Por meio da desobediência civil os cidadãos pretendem demonstrar a injustiça da lei positiva ou a existência de políticas públicas injustas através de uma ação que almeja a inovação e a mudança da norma ou dos comportamentos políticos inadequados através da publicidade do ato de transgressão. Corresponde ao cumprimento de um dever ético de cidadania. Esse comportamento não é a rejeição da obrigação política, mas sua reafirmação, pois visa a obstruir a reconstituição de um estado de natureza totalitário (LAFER, 1989, p. 200, 232-234).

Assim, legítimo é o exercício da cidadania através da participação (reação não violenta) que objetiva a concretização de melhorias sociais, mormente no âmbito do direito à saúde.

O investimento em políticas públicas, comprometidas com as questões sociais mais latentes, trará de volta nossos jovens que vivem no submundo das drogas, dos hospitais psiquiátricos, das prisões, da violência e a serviço do crime organizado. Lugar dessa nova geração é na escola, ao lado da família, no trabalho e com pensamentos voltados para a melhoria do presente e possibilitar um futuro digno ao mundo.

O ser humano, como sujeito da história, deve participar da vida política do Estado, não só através do legítimo direito ao voto, mas, sobretudo, no exercício participativo das manifestações coletivas das ideias e das decisões que contribuam para um novo florescer da vida humana. Isso só será possível quando as políticas públicas de qualidade estiverem voltadas para a educação, a saúde, o saneamento básico, o transporte, a moradia, a comida na mesa de todos e a defesa de um meio ambiente saudável.

Após as atrocidades cometidas aos direitos humanos pelos regimes fascista e nazista, surge uma força de propulsão universal em defesa da vida, que se consubstancia

com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e se propagada com a consagração, em nível constitucional, de um rol de direitos fundamentais e sociais que representam “patamar mínimo civilizatório” a compor a agenda da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, embora não haja consenso na conceituação, “os direitos humanos são, resumidamente, aqueles fundamentais para todas as pessoas e necessários para o pleno desenvolvimento de suas potencialidades. O seu núcleo formador está alicerçado pelo princípio da dignidade da pessoa humana”. (FINN, 2007, p. 39).

Os direitos humanos têm reconhecimento a nível universal, como já referido neste texto. À luz desta assertiva, vale reiterar as lições de Piovesan:

O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos sob plano internacional implica a noção de que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização internacional do Estado violador. Isto é, emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na arena internacional, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas na tarefa de proteger os direitos humanos internacionalmente assegurados. (2012, p. 64).

Borges (2009, p. 15-71), cita como exemplo o caso Damião Ximenes, ocorrido na cidade de Sobral/CE em 4/10/1999, que resultou na primeira condenação do Estado brasileiro no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Damião, portador de transtorno mental, foi brutalmente assassinado em um hospital psiquiátrico de Sobral e sua história poderia como tantas outras vítimas do silêncio ter passado pelo esquecimento se não fosse a atitude corajosa de sua irmã Irene clamar por justiça junto à OEA.

No Brasil, a violação aos direitos humanos, principalmente a garantia do direito à saúde, não ocorre por falta de legislação específica (CUNHA JÚNIOR, 2013, p. 304), pois a Constituição, além de consagrar dentre seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e de estabelecer os direitos fundamentais e sociais mínimos à promoção dos Direitos Humanos, reforça que essas normas têm aplicação imediata e que os direitos e garantias expressos constitucionalmente não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Confere, inclusive, aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional,

em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (§§ 1º, 2º e 3º do art. 5º da CF).

Além da garantia constitucional ao direito à saúde, Cunha Júnior (2013, p. 304-305) faz uma síntese das principais legislações da saúde suplementar, o que se confirmar: o problema da saúde não é de ausência de legislação. Assim, é pertinente mencionar os marcos legais da saúde suplementar, destacados por este autor:

Marco legal	Objeto	Data
Constituição da República		15 de outubro de 1988
Lei nº 8.080	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.	19 de setembro de 1990
Lei nº 9.656	Dispõe sobre os planos de seguros privados de assistência à saúde.	03 de junho de 1998
Medidas Provisórias nºs de 1.665 a 2.177-44	Altera a Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	De 04 de junho de 1998 a 24 de agosto de 2001
Lei nº 9.961	Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências.	28 de janeiro de 2000
Lei nº 10.185	Dispõe sobre a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	12 de fevereiro de 2001
Lei nº 10.850	Atribui competências à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e fixa as diretrizes a serem observadas na definição de normas para implantação de programas especiais de incentivo à	25 de março de 2004

	adaptação de contratos anteriores à Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998.	
--	--	--

Para Grinover (2013, p. 132-133), os direitos fundamentais constituem o objetivo central do Estado e a implementação exige a formulação de políticas públicas, pois “apresentam um núcleo central, ou núcleo duro, que assegure o mínimo existencial necessário a garantir a dignidade humana”. Este núcleo central, que corresponde ao mínimo existencial, quando descumprido, justifica a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, para corrigir rumos, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa.

Porém, mesmo diante desses avanços legais, na era da globalização e do “império do poder econômico”, que estimula o consumismo desenfreado, a concentração de riquezas e a instrumentalização da vida humana, como conciliar os interesses Econômicos, Político e Jurídico no Estado Democrático de Direito e a promoção dos Direitos Humanos?

Foucault alertou para o fato de que o *homo economicus* (ponto abstrato, ideal e puramente econômico que povoa a realidade densa, plena e complexa da sociedade civil) e a sociedade civil (conjunto concreto no interior do qual é preciso recolocar esses pontos ideais que são os homens econômicos, para poder administrá-los convenientemente) fazem parte do conjunto da tecnologia governamental. Esta, na arte de governar, corresponde a:

[...] uma autolimitação que não infringe nem as leis da economia nem os princípios do direito, que não infringe tampouco nem sua exigência de generalidade governamental nem a necessidade de uma onipresença do governo. Um governo onipresente, um governo a que nada escapa, um governo que obedece às regras do direito, mas um governo que respeita a especificidade da economia, será um governo que administrará a sociedade civil, que administrará a nação, que administrará a sociedade, que administrará o social. (FOUCAULT, 2008, p. 403).

Ao analisar as implicações entre o mercado e a sociedade civil, Foucault também ensinou que:

A análise do mercado prova que em toda a superfície do globo, afinal de contas, a multiplicação dos ganhos se fará pela síntese espontânea

dos egoísmos. Não há localização, não há territorialidade, não há agrupamento singular no espaço total do mercado. Em compensação, na sociedade civil [...] diz, Ferguson, que faz que o indivíduo 'abrace a causa de uma tribo ou de uma comunidade'. A Sociedade civil não é humanitária, é comunitária. (2008, p. 410).

Assim, para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito requer um Estado com instituições fortes, coerentes e éticas, bem como uma sociedade civil que funcione como motor da história (FOUCAULT, 2008, p. 414), razão pela qual as autoridades públicas brasileiras devem encontrar mecanismos que atendam aos anseios sociais.

O clamor da sociedade brasileira reivindicando políticas sociais de inclusão precisa de respostas concretas do Estado de Direito, dos cientistas das várias áreas do conhecimento e da mudança de cultura que tenha a ética, a defesa da vida e do meio ambiente como eixo central do desenvolvimento econômico e político.

A efetivação das políticas sociais de inclusão requer o desenvolvimento de novos mecanismos de acesso à justiça.

Neste sentido, como o Poder Judiciário brasileiro tem atuado com vista a minimizar o fenômeno da judicialização da saúde?

A resposta a esse questionamento será trabalhada na próxima seção.

### 3 O ACESSO À JUSTIÇA E OS DESAFIOS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO PARA MINIMIZAR OS IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

*Não tenho grandes pretensões, mas desejo que o sistema judiciário e a justiça estejam a serviço da promoção dos direitos humanos, principalmente tornando digna a vida de cada pessoa que se encontra à margem da atenção do Estado e do poder econômico, não deixando morrer no interior do humano essa esperança. (Frase da autora desta Dissertação, 2016)*

Entre tantas injustiças cometidas aos direitos humanos, a mais grave é a cometida pelos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), quando deixam de cumprir o seu papel político, jurídico e social.

Momentos marcantes da história brasileira contemporânea, ilustrados pelas manifestações populares, ocorridas em junho de 2013, demonstram a indignação da sociedade, não só em face da má qualidade dos serviços públicos, mas, também, contra a corrupção que se instalou nas instituições públicas por todo o País. O chamado “jeitinho brasileiro” tomou uma dimensão tão hegemônica dentro dos poderes públicos que compromete a efetivação dos direitos fundamentais à vida digna e o próprio desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Diante desse panorama, a força popular vinda das ruas e a confiança no sistema judiciário e na justiça representam o fio de esperança da sociedade.

Cappelletti e Garth (1988), ao desenvolverem lapidar estudo sobre o acesso à justiça, enaltecem a necessidade da atividade reformadora dos sistemas jurídicos processuais que, à luz dos fundamentos políticos, filosóficos, sociológicos e jurídicos, ganham robustez na democratização de novas práticas do acesso à justiça.

O conceito de acesso à justiça, segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 9) tem sofrido transformação no seu estudo. Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os conflitos refletiam a filosofia individualista dos direitos e o direito de acesso à proteção judicial se restringia ao direito formal do indivíduo. “A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção”. A justiça no *laissez-faire*, só para quem a pudesse custear. “O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva”.

Com o crescimento das sociedades e as constantes violações à dignidade da pessoa humana, consequências do liberalismo econômico dos séculos XIX e XX, o

conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical e passou a ação assumir caráter mais coletivo, culminando com as declarações de direitos que reconheciam os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos, por exemplo, o preâmbulo da Constituição Francesa de 1946 acrescentou um rol de direitos humanos que deveriam ser acessíveis a todos, como: direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. O Estado passou a ter atuação ativa e necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos. (CAPPELLETTI; CARTH, 1988, p. 12-13). Para tais autores, o “acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (1988, p. 12).

Nesse aspecto, Gomes Neto (2005, p. 61-91), ao trabalhar o tema do acesso à justiça, produz uma análise teórica acerca da transformação das estruturas do processo civil brasileiro, na concepção de Mauro Cappelletti, sintetizando a subdivisão metodológica estabelecida pelo autor italiano, em relação ao movimento do acesso à justiça, caracterizando cada momento, ou “onda”, nos seguintes termos:

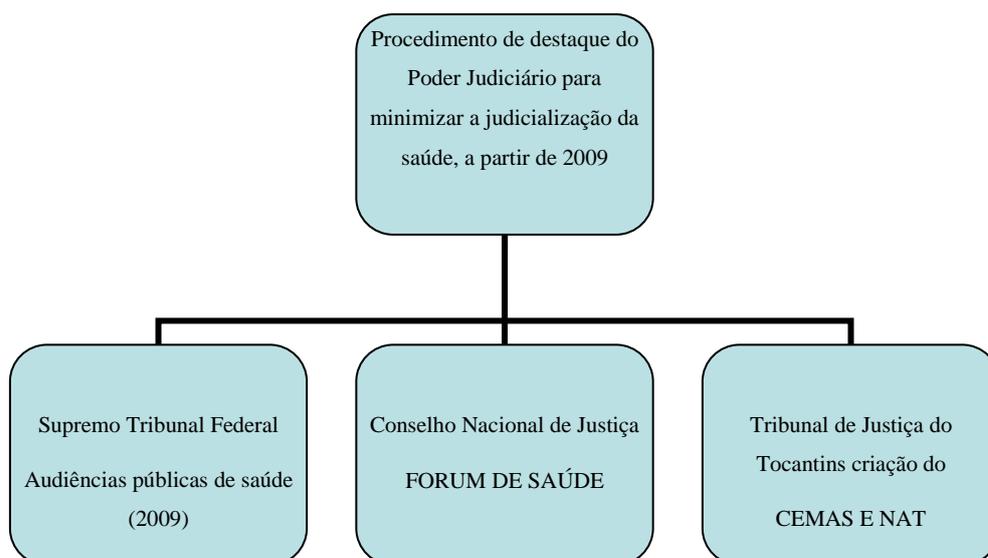
A primeira onda foi a do movimento da assistência judiciária aos pobres – “os primeiros esforços no sentido de propiciar a realização do *acesso à justiça* foram no sentido de promover a prestação de serviços jurídicos aos mais carentes” (GOMES NETO, 2005, p. 62, grifo do autor), o que tornava indispensável a presença do advogado para a assistência jurídica como meio à consecução dos ideais de efetividade e acesso à justiça. No Brasil este papel é exercido pela defensoria pública (art. 134 da CF de 1988), que ainda se encontra em fase de implantação em algumas unidades federativas, pois nem todos os municípios brasileiros foram alcançados por esta assistência jurídica.

A segunda “onda” foi a da tutela dos interesses difusos, que veio consolidar os meios voltados à efetivação dos direitos sociais e difusos, oriundos de lutas e conquistas políticas, sociais, econômicas, culturais; interesses comuns que requerem um processo hábil a tutelá-los como um todo. O acesso à justiça, como instrumento acessível de realização dos direitos sociais, transcende à questão da assistência individual na postulação de seus direitos e abraça novos instrumentos de organização e realizações de interesses de grupo.

A terceira “onda”, do acesso à representação em juízo como uma concepção mais ampla de acesso à justiça, centrou “sua atuação no conjunto geral de instituições e

mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir litígios”. É com fundamento nesta terceira “onda” do acesso à justiça que o Poder Judiciário brasileiro tem se esforçado para desenvolver novos mecanismos de acesso à justiça com vistas a minimizar a judicialização da saúde, movimento que vem ilustrado pelo desenho abaixo.

Desenho 2 – Procedimentos realizados pelo Poder Judiciário para minimizar a judicialização da saúde.



**Fonte:** desenho de autoria própria, criado a partir de informações encontradas nos sítios eletrônicos do STF, do CNJ e do TJ-TO.

Para salvaguardar os direitos dos cidadãos que buscam a tutela do direito à saúde, com o fim de evitar a lesão à ordem, à segurança, à economia e à saúde pública, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, na época, Gilmar Mendes, em 5 de março de 2009, convocou audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridades em matéria de Sistema Único de Saúde, objetivando esclarecer questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas para subsidiar o julgamento das ações de prestação de saúde que congestionam a Justiça brasileira (BRASIL, 2016, *online*).

Após a realização da Audiência Pública nº 4, no STF, o Ministro Relator Gilmar Mendes, no julgamento de uma dessas ações, Agravo Regimental na suspensão de tutela antecipada 175 do Ceará, fez algumas observações importantes no seu voto, que merecem ser elucidadas:

O estudo do direito à saúde no Brasil leva a concluir que os problemas de eficácia social desse direito fundamental devem-se muito mais a questões ligadas à implementação e à manutenção das políticas públicas de saúde já existentes – o que implica também a composição dos orçamentos dos entes da Federação – do que à falta de legislação específica. Em outros termos, o problema não é de inexistência, mas de execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados. (BRASIL, *online*, 2015, STA 175-AgR/CE - Voto relator Min. Gilmar Mendes, p. 90).

Quanto à possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas políticas sociais a cargo do Poder Executivo, o Ministro Gilmar Mendes, também, destacou na ementa da decisão proferida na ADPF-MC 45/DF, relator Celso de Mello, DJ 29.4.2004:

Ementa: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da ‘reserva do possível’. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). (BRASIL, *online*, 2015, STA 175-AgR/CE, voto relator, p. 98).

A responsabilidade dos entes da Federação também foi enfatizada nos debates da Audiência Pública nº 4 – Saúde, oportunidade em que o Ministro Gilmar Mendes ressaltou o seguinte entendimento:

O Poder Judiciário, acompanhado pela doutrina majoritária, tem entendido que a competência comum dos entes resulta na sua responsabilidade solidária para responder pelas demandas de saúde [...]. Não temos dúvida de que o Estado brasileiro é responsável pela prestação dos serviços de saúde. Importa aqui reforçar o entendimento de que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios agirem em conjunto no cumprimento do mandamento constitucional. (BRASIL, *online*, 2015, STA 175-AgR/CE, voto relator, p. 101).

Infere-se desta análise feita pelo Ministro Gilmar Mendes, que o problema do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil não está ligado à ausência de

normatividade, mas, como já tratado neste texto, além de deficiência na execução administrativa das políticas públicas, existem outros fatores complicadores desse fenômeno que precisam ser trabalhados com seriedade e serenidade para que novas práticas de acesso à justiça venham garantir a efetividade dos direitos fundamentais esculpido no texto constitucional.

O Poder Judiciário, a partir dos resultados da referida Audiência Pública nº 04 (BRASIL, 2016, *online*), realizada pelo Supremo Tribunal Federal para debater as questões relativas às demandas judiciais que objetivam prestações de saúde, por meio do Conselho Nacional de Justiça, tomou algumas medidas para amenizar os problemas surgidos no âmbito da saúde, inclusive abriu espaços aos operadores do direito e à sociedade civil para apresentar contribuições para a melhoria da prestação jurisdicional, com o fim de minimizar as demandas de saúde e tornar efetiva o seu processo por meio da Administração Pública competente.

Nesse sentido, foi instituído o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, através da Resolução nº 107, de 6 de abril de 2010 (BRASIL, 2016, *online*).

Para auxiliar as atividades do Fórum Nacional, também foram criados Comitês Executivos, com o objetivo de coordenar e executar as ações de natureza específicas relevantes (art. 3º da Resolução nº 107/2010). A composição de cada Comitê Executivo Nacional do Fórum da Saúde está disciplinado na Portaria 187 da Presidência do CNJ (17.10.2013).

Silva comenta que:

No momento já somam 27, estruturados e constituídos em todos os Estados da Federação, com ampla participação dos mesmos na primeira Reunião Nacional dos Comitês Estaduais realizada em junho de 2011, evidenciando sinais de capilaridade do debate da judicialização da saúde a partir da iniciativa do CNJ. (2013, p. 428-429).

Já foram realizadas, pelo Fórum Nacional, duas Jornadas de Direito à Saúde, com resultados promissores, dentre os principais destacam-se: a edição de resolução da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) que exige que os planos de saúde informem por escrito e em 48 horas qualquer negativa de atendimento ao usuário, bem como a aprovação de enunciados, referentes à Saúde Pública, à Saúde Suplementar e ao biodireito. Estes enunciados servem de orientações aos magistrados, ao Ministério

Público, Defensoria Pública, Advogados, aos profissionais dos serviços de saúde, operadoras de planos privados de saúde, dentre outros, para consubstanciar os procedimentos relativos às demandas de saúde, com o objetivo de minimizar a judicialização da saúde e maximizar a efetividade da aplicação dos recursos orçamentários destinados à saúde pública.

O juiz federal Schulze (2014) destaca algumas iniciativas criadas por orientação do Fórum da Saúde do CNJ: a) Núcleo de Apoio Técnico (NAT) ou Câmaras Técnicas – composto por profissionais das áreas médica, farmacêutica e de assistência social e por membros das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, tendo por finalidade auxiliar os magistrados na deliberação sobre processos envolvendo temas de saúde, mediante pareceres, produção de provas, participação em audiência, facilitação na celebração de acordos etc.; b) elaboração de enunciados; c) elaboração de cartilhas aglutinadoras de orientações e/ou pensamentos sobre o tema saúde, para facilitar o acesso à informação ao cidadão; e, d) especialização de varas de saúde pública.

O plenário do CNJ proferiu decisão, em 6/8/2013, para recomendar aos Tribunais brasileiros a especialização de varas da fazenda pública para processar e julgar ações cujo objeto seja o direito à saúde; priorizar o julgamento dos processos relacionados à saúde suplementar (referentes aos planos de saúde); e, recomendou à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento (ENFAM) e ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD) do CNJ a proposta de inclusão do direito sanitário como disciplina obrigatória em concursos públicos de ingresso na magistratura e nos cursos de formação, vitaliciamento e aperfeiçoamento, nos moldes da Recomendação do CNJ nº 31/2010.

Destacam-se, no subitem a seguir, por oportuno, os desafios do Poder Judiciário para a realidade tocantinense e o modo como o Estado do Tocantins está “absorvendo” e “acatando” as recomendações do CNJ, bem como as demandas sociais que produzem a necessidade da judicialização da saúde à luz da teoria dos direitos humanos.

### **3.1 O acesso à justiça e as respostas do Poder Judiciário no Estado do Tocantins para minimizar a judicialização da saúde**

Em atenção às normativas do CNJ (BRASIL, 2016, *online*), vale ressaltar que o Tribunal de Justiça do Tocantins já providenciou alguns procedimentos para minimizar a judicialização da saúde no Estado, conforme esta pesquisa levantou, identificando a

instituição do Comitê Executivo para Monitoramento das Ações de Saúde no Estado do Tocantins (CEMAS-TO), a partir da Resolução 107 do CNJ, em decorrência da crescente demanda individualizada em busca da proteção jurisdicional dos cuidados com a saúde e reflexos em variados segmentos (TOCANTINS, 2015, *online*).

O referido Comitê é composto por representantes de vários órgãos envolvidos diretamente na problemática, dentre os quais: os magistrados do Judiciário Tocantinense e da Justiça Federal, os defensores públicos do Tocantins e da União, os membros do Ministério Público do Tocantins e da União, os gestores da Secretaria de Estado e Saúde e do Município, do Conselho Regional de Medicina, do Conselho Regional de Farmácia, da UNIMED, do Sindicato dos médicos, da Advocacia Geral da União e da Universidade Federal do Tocantins.

O CEMAS-TO já realizou vinte e três reuniões para o monitoramento das ações de saúde no Tocantins no período compreendido entre 23/1/2012 a 02/10/2015. Há informação, também, sobre a realização de cinco fóruns realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins para a saúde, com a aprovação de enunciados elucidativos à condução de procedimentos sobre o direito à saúde. Nos últimos três fóruns destacam-se enunciados e/ou propostas sobre: cobertura do SUS na Saúde Pública, Saúde Suplementar e Saúde Mental e a Política de Álcool e outras Drogas.

Em atenção à Recomendação nº 31, de 30/3/2011, do Conselho Nacional de Justiça, foi instituído, no Tocantins, o Núcleo de Apoio Técnico (NAT-TO) para subsidiar os magistrados, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, na formação de juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes nas ações relativas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, compete ao Núcleo: a) Subsidiar os magistrados e demais operadores do Direito com informações relacionadas ao Sistema Único de Saúde e emissão de pareceres técnicos; b) Fortalecer o diálogo entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Instituições de Ensino e a Sociedade Civil; c) Realizar estudos, estimular debates e propor medidas de gestão que contribuam para a redução das ações judiciais no âmbito do SUS, bem como para melhoria da assistência à saúde pública no Estado do Tocantins.

Em 2014 o Núcleo de Apoio Técnico disponibilizou no portal do Tribunal de Justiça o relatório anual das consultas realizadas ao NAT, no período de janeiro a dezembro. Alguns dados merecem destaque, ilustrados por desenhos respectivos (TOCANTINS, 2015, *online*):

a) foram encaminhadas ao NAT quatrocentos e oitenta e nove consultas extrajudiciais e duzentas e oitenta e seis consultas judiciais. Após as informações do NAT, do total de demandas extrajudiciais (489), observou-se um decréscimo de 74% (setenta e quatro por cento) de demandas não ajuizadas (362), o que revela resultado promissor dos trabalhos desenvolvidos pelo NAT/TO;

DESENHO 01 – Consultas judiciais e extrajudiciais ao NAT de janeiro a dezembro de 2014.		
Consultas	Quantidade	(%)
Extrajudicial	489	63
Judicial	286	37
Total	775	100

Fonte: NAT/TO.

b) a evolução mensal das consultas judiciais e extrajudiciais realizadas ao NAT, observando-se a opção pela consulta extrajudiciais, o que se revela positivo, pois o jurisdicionado está optando pela informações do NAT antes de ingressar no Poder Judiciário;

DESENHO 02 – Resultados das demandas extrajudiciais após Informações Técnicas do NAT de janeiro a dezembro de 2014.		
Situação	Quantidade	(%)
Não ajuizadas	362	74
Ajuizadas	127	26
Total	489	100

Fonte: NAT/TO.

c) o NAT também destacou o elevado número de consultas que buscaram o SUS antes da via judicial. Assim, 62,45% buscaram o SUS, e 37,55% não o buscaram. Aqui se verifica que o Poder Público precisa atuar para evitar essa demanda de litígios ao Judiciário;

d) os procedimentos e eventos em saúde mais solicitados e com um percentual elevado, nos processos extrajudiciais enviados ao NAT, são, em ordem decrescente: medicamentos (26,61%), consulta médica (17,50%), exames (12,86%), cirurgia (12,68%), TFD (7,32%), dieta (3,93%), fórmula alimentar (3,75%), internação

(2,50%), fralda (2,14%) e insumo (2,14%). Note-se que no Estado do Tocantins falta ao Poder Público planejar sua gestão de forma a atender as prioridades na saúde pública;

e) a quantidade de demandas por instituições autoras dos processos judiciais enviados ao NAT revela que o acentuado número de autores procuram a Defensoria Pública e o Ministério Público para reclamar seus direitos, com baixo índice de demanda particular. Isso demonstra que a rede pública de Saúde requer atenção para atendimento de qualidade às pessoas com baixa renda;

f) Após os pareceres técnicos do NAT, consta do relatório um percentual de 56,99% de processos julgados, 38,81% não julgados e 4,20% outros.

É de considerar que as ações desenvolvidas pelo grupo técnico responsável pelo NAT/TO sugerem um trabalho proativo para minimizar a **judicialização da saúde** no Tocantins. Observa-se isso por meio das deliberações constantes nas atas de reuniões do CEMAS-TO (TOCANTINS, 2015, *online*), que demonstram o laborioso trabalho desse Núcleo de Apoio com o fim de qualificar soluções que atendam necessidades provenientes das demandas de saúde no Tocantins.

Para compreender a necessidade da efetivação do direito à saúde e a contribuição do Poder Judiciário do Tocantins nesse sentido, ainda teria de ser averiguado o cumprimento de mais etapas das recomendações do CNJ no que tange à transparência das informações disponibilizadas à sociedade, quanto ao possível impacto sobre o orçamento público no atendimento às ações judiciais, o que demanda novos e laboriosos estudos que não tiveram possibilidade de ser efetuados na presente pesquisa. Como foi bem observado, não existem cartilhas instrutivas sobre o direito à saúde e não foram observadas referências sobre a criação de vara da fazenda pública especializada para processar e julgar ações de saúde pública, nos termos sugeridos pela decisão do CNJ, proferida na sessão de 6/8/2013 (Pedido de Providência 0002150-61.2012.2.00.0000 – Não se pode anexar, por estar em segredo de justiça).

Diante deste contexto, ao confrontar os fatores identificados na terceira seção desta dissertação como causadores do fenômeno da judicialização da saúde e os procedimentos adotados pelo Poder Judiciário para minimizá-lo, observa-se a necessidade de se desenvolverem novas plataformas para a melhoria das políticas públicas no âmbito da saúde e da efetividade da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins. É por esta razão que, na quarta seção, examinam-se os conectivos teóricos de ordem sociológica e educacional que consubstanciam a proposta de formação para o conhecimento emancipatório e para a promoção da participação democrática da

população na elaboração dos planos de ações do Estado, que digam respeito ao interesse coletivo.

#### 4 PLATAFORMAS PARA O ACESSO AO DIREITO À SAÚDE - CONTRIBUIÇÃO SOCIOLÓGICA, EDUCACIONAL E FILOSÓFICA

*No meio do caminho tinha uma pedra  
tinha uma pedra no meio do caminho  
tinha uma pedra  
no meio do caminho tinha uma pedra.  
Nunca me esquecerei desse acontecimento  
na vida de minhas retinas tão fatigadas.  
Nunca me esquecerei que no meio do caminho tinha uma pedra  
tinha uma pedra no meio do caminho  
no meio do caminho tinha uma pedra (Carlos Drummond de Andrade,  
1930).*

Pela a análise contextual do fenômeno da judicialização no Brasil e das medidas procedimentais realizadas pelo Poder Judiciário, acima expostas, observa-se que o acesso ao direito à saúde requer o desenvolvimento de novos mecanismos de acesso à justiça que viabilizem, não só a democracia do Judiciário, mas, também, a participação democrática da sociedade no planejamento das políticas públicas de inclusão social e no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito (SANTOS, 2007).

O eixo do planejamento horizontal que se move por meio da participação democrática da população, não significa empecilho para que o Estado, também, trabalhe o planejamento vertical.

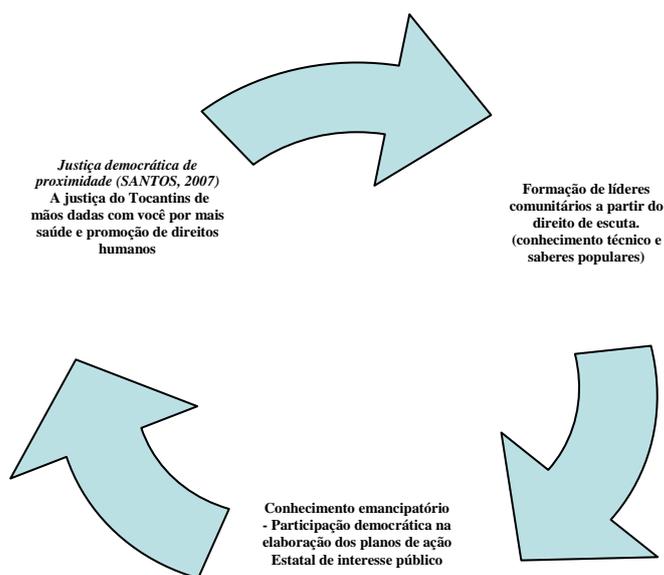
Sabe-se que a maioria da população tocantinense não busca a participação espontaneamente nos debates sobre políticas sociais e não possui o hábito de participar democraticamente dos planos de ação de interesse público. Como reverter esse panorama? Quais alternativas podem subsidiar o conhecimento emancipatório que dissemine a cultura da participação democrática da população nas discussões e elaboração dos planos estatais que dizem respeito ao interesse público no Estado do Tocantins?

Nesse sentido, com base na visão sociológica de Santos (2007), para uma revolução democrática de justiça; nas lições do educador Paulo Freire (1996), sobre a pedagogia da autonomia – saberes necessários à prática educativa; e, na teoria do agir comunicativo de Habermas (2012), este capítulo se propõe a refletir sobre o processo de formação pedagógica que, ao ser conduzido pelo Poder Judiciário do Estado do Tocantins, além de aproximar os magistrados dos saberes comunitários, poderá contribuir para o conhecimento emancipatório da sociedade e a construção de formas alternativas de sociabilidade que ampliem, não só o acesso às políticas sociais de saúde,

mas, também, a promoção dos direitos humanos, por meio de planos de governos voltados para o interesse público.

O desenho que segue evidencia uma proposta para a otimização das políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins, a partir das análises dos conectivos teóricos em epígrafe que serão tratados nos próximos tópicos.

Desenho 3: Proposta para a otimização das políticas públicas de saúde (formação de líderes comunitários) – Conhecimento emancipatório e participação democrática nos planos de ação do Estado.



**Fonte:** desenho de autoria própria, construído a partir de dados retirados de SANTOS (2007) e de FREIRE (1996).

#### 4.1 A revolução democrática de justiça segundo Boaventura de Sousa Santos

A revolução do Direito e da Justiça perpassa não só pela democratização do Poder Judiciário, mas pela cultura democrática das instituições do Estado e da Sociedade (SANTOS, 2007, p. 9). Deste modo, o exercício democrático do direito à saúde deve ter seu alicerce assentado na cultura democrática revolucionária, o que requer uma ação compartilhada de todos os autores políticos e sociais, em especial uma atenção voltada para os saberes e experiências populares.

Quanto mais desafiadores forem os problemas em torno da saúde pública no Brasil, mais dinâmicos e eficazes devem ser os mecanismos que intensificam o acesso à justiça e a promoção dos direitos humanos. É nesse sentido que a obra de Boaventura de Sousa Santos vem contribuir para este estudo, por ser um fio condutor do conhecimento emancipatório.

O fenômeno da judicialização da saúde vem tomando dimensões assustadoras, em parte pela má qualidade dos serviços públicos e de outra vertente, em decorrência do poder contra-hegemônico, que à luz dos ensinamentos de Santos (2007), requer a revolução democrática de justiça.

Santos (2007, p. 9-10) enaltece que esse contexto de extrema dificuldade à efetividade dos direitos fundamentais e à promoção dos direitos humanos deve-se aos seguintes pontos: a) o primeiro, ao distanciamento entre os direitos formalmente concebidos e as práticas sociais e políticas que impunemente os violam; b) o segundo, a reação das vítimas de tais práticas que “longe de se limitarem a chorar na exclusão, cada vez mais reclamam, individualmente e coletivamente, serem ouvidos e organizam-se para resistir contra a impunidade”.

Para este sociólogo, a frustração sistemática das expectativas democráticas pode levar à desistência da própria democracia e, com isso, à desistência da crença no papel do direito na construção de uma sociedade justa, solidária, enfim democrática.

A reflexão em comento foi identificada, no segundo capítulo deste estudo (BARROSO, 2011), como causa da judicialização das políticas públicas e sociais, assim como do descaso para com a saúde pública, que, agora, à luz da sociologia crítica e propositiva de Boaventura de Sousa Santos, consubstancia a proposta deste estudo, ao trazer como sugestão ao aprimoramento da saúde e qualidade da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins a formação de grupos comunitários. Estes, a partir de suas experiências e necessidades locais, poderão participar democraticamente nas discussões e na elaboração dos planos de ação que digam respeito à saúde pública do Estado.

O sociólogo português leciona que a consciência de direitos evidencia-se complexa porque engloba, não só o direito à igualdade, como também o direito à diferença, designadamente à diferença cultural, aos direitos coletivos dos camponeses, dos sem terra, dos povos indígenas, dos negros, das crianças, dos idosos, dos deficientes, dos homossexuais, das mulheres, enfim das “minorias insulares”. É essa nova consciência de direitos e a sua complexidade que torna o atual momento sócio-jurídico tão estimulante quanto exigente. “É, nesse contexto, que se deve analisar o

crecente protagonismo social e político do sistema judicial e do primado do direito.” (2007, p. 11).

A Constituição Federal brasileira, de 1988, símbolo da redemocratização brasileira, ampliou o rol de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como também dos chamados direitos de terceira geração: o meio ambiente, qualidade de vida e direitos dos consumidores. No mesmo sentido, foram ampliadas as estratégias e o número de instituições das quais se podem lançar mão para invocar a tutela de direitos junto aos tribunais. Esse movimento leva a que se criem expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que este resolva os problemas que o sistema político não consegue solucionar, o que pode representar o descrédito da própria justiça. (SANTOS, 2007, p. 17-18).

Nesse aspecto, Boaventura de Sousa Santos, chama a atenção para o fato de que, além da procura para a efetivação de direitos por aqueles que têm consciência, existe a chamada “procura suprimida”. A primeira, que busca da efetivação dos novos direitos concebidos constitucionalmente, pode-se conquistar pelas reformas do direito material e processual. Porém, a segunda requer uma revolução democrática do sistema de justiça e da própria justiça. Assim, afirma Santos que a procura suprimida:

É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. [...] Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias etc. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura suprimida. (2007, p. 31-32).

Ao reconhecer a presença dessa procura suprimida, Santos (2007) tem desenvolvido, em outros trabalhos, o que ele designa de sociologia das ausências, que identifica as experiências desperdiçadas pela razão indolente incapaz de pensar o presente, desperdiçando as experiências vividas e o compartilhamento dos saberes científicos e comunitários direcionados ao bem coletivo (SANTOS, 2000).

Nesse aspecto, esclarece o referido autor que a procura suprimida:

[...] é uma área da sociologia das ausências, isto é, é uma ausência que é socialmente produzida, algo activamente produzido como não existente. A procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares deste e de outros países é *procura suprimida*. É essa

procura que está, hoje, em discussão. E se ela for considerada, vai levar a uma grande transformação do sistema judiciário e do sistema jurídico em geral, tão grande que faz sentido falar da revolução democrática da justiça. (SANTOS, 2007, p. 31-32, grifos do autor).

Para satisfazer a procura suprimida são necessárias profundas transformações do sistema judiciário, que perpassa pelo próprio processo de formação dos magistrados que foram “treinados” para lidar com o direito posto e sua aplicação ao caso concreto, mas sem se preocupar em que contexto social os litígios se desenvolvem. Não há uma preocupação com o problema que ocorre fora dos gabinetes jurídicos ou dos fóruns.

Esse contexto requer uma mudança no exercício da ética, do respeito ao direito de escuta e abertura para o diálogo entre o Poder Judiciário e os demais autores sociais. Não basta só mudar o direito substantivo e o direito processual, são necessárias outras mudanças: criação de outra cultura jurídica e judiciária, com outra formação de magistrados, abertos ao diálogo e que estabeleça um elo de proximidade com a sociedade. (SANTOS, 2007, p. 32)

Ao admitir que seja possível uma revolução democrática da justiça, é necessário que se tome como ponto de partida uma nova concepção do acesso ao direito à justiça, que, segundo Boaventura de Sousa Santos, trata-se do acesso que irá mudar a justiça a que se tem acesso. Assim, identifica alguns vetores principais dessa transformação, que já estão em desenvolvimento no Brasil:

- Profundas reformas processuais;
- Novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça;
- Nova organização e gestão judiciárias;
- Revolução na formação de magistrados desde as Faculdades de Direito até à formação permanente;
- Novas concepções de independência judicial;
- Uma relação de poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia; e mais densa com os movimentos e organizações sociais;
- Uma cultura jurídica democrática e não corporativa. (SANTOS, 2007, p. 33).

Uma política de adensamento da cidadania, pela via democrática e do acesso ao direito e à justiça, tem que se dirigir a um conjunto vasto de injustiças que ocorrem na sociedade (injustiça sócio-econômica, racial, sexual, étnico-cultural, cognitiva, ambiental e histórica). O sistema judicial, embora não possa resolver todas as dimensões de injustiças deve assumir sua quota-parte de responsabilidade. “Tem que

perder o isolamento, tem que se articular com outras organizações e instituições da sociedade que o possam ajudar a assumir a sua quota-parte de responsabilidade.” (SANTOS, 2007, p. 34).

Essas injustiças sociais podem ter seu processo minimizado quando a sociedade, além da consciência de seu papel na construção da história, for autonomamente capaz de participar democraticamente e ativamente das discussões, elaboração do planejamento das políticas públicas, acompanhar a execução e fiscalização dos planos de ações do futuro de sua comunidade.

Em relação aos vetores acima identificados por Santos (2007), o Poder Judiciário já começou a sair do anonimato e tem avançado na administração da justiça, mas precisa melhorar no que diz respeito à sua aproximação com a sociedade, para que, por meio dos saberes das práticas comunitárias (FREIRE, 1996), possa encontrar soluções racionais e propositivas para os problemas sociais locais.

Trata-se da “justiça democrática de proximidade” (SANTOS, 2007) que pode ser identificada em ações no Brasil, onde já começaram a ser implantadas, como por exemplo: a experiência da justiça itinerante, da justiça comunitária, dos meios alternativos de resolução de litígios, da mediação, da conciliação judicial e extrajudicial, da justiça restaurativa, dos juizados especiais, dos fóruns e audiências públicas de saúde, das práticas desenvolvidas pelos Comitês Executivos de Monitoramento das Ações de Saúde e Núcleos de Apoio Técnico que subsidiam os magistrados e demais operadores do direito com informações sobre o Sistema Único de Saúde.

Apesar dessas medidas exitosas, novas práticas sociais devem ser estimuladas por meio de canais de conexão e compartilhamento dos saberes técnicos, científicos e comuns dos autores sociais (Poder Judiciário, Ministério Público, advogados, defensores públicos, procuradores, membros dos Tribunais de Contas, sociedade civil), para que essa ecologia de saberes promova a revolução democrática da justiça que requer a democratização do Estado e da sociedade (SANTOS, 2007).

Ao analisar as ações promovidas pelo Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins (CEMAS) e pelo Núcleo de Apoio Técnico (NAT) no Tocantins, observa-se que o Poder Judiciário local iniciou esse processo de articulação, visando encontrar soluções racionais para as demandas de saúde no Estado.

Por meio do chamamento de outros atores da sociedade para fazer parte da mesa de debate, como a Defensoria, a Procuradoria-geral do Estado, o Ministério Público, a Secretaria de Saúde, membros da Unimed, do CRM-TO, membros da OAB, sindicatos

médicos, Advocacia Geral da União, Tribunais de Contas, dentre outros órgãos responsáveis, o Poder Judiciário do Tocantins dá o primeiro passo para a repolitização do direito à saúde, a partir da atuação que pode ser considerada neste estudo como responsável e compartilhada dos demais autores sociais e políticos. No entanto, entende-se que será preciso a assunção de cada instituição da sua quota-parte de responsabilidade, sem que fique, exclusivamente, com o Poder Judiciário o protagonismo de encabeçar esse processo.

A ampliação do acesso à justiça, por meio de canais que aproximem magistrados da sociedade, em especial de grupos comunitários, deve percorrer um caminho de múltiplas ações que contribuam para o rompimento das algemas da resistência, de modo a promover o exercício contínuo do sistema de justiça, por meio da formação permanente que possam produzir contínuas condições para o exercício do direito de escuta dos saberes comuns do povo e estimule a participação democrática da população nos conselhos municipais de saúde, nas audiências públicas e nos fóruns que se organizam de acordo com as demandas de interesse público, enfim, da vida política comunitária.

Santos (2007, p. 52) faz alusão à “capacitação jurídica de líderes comunitários”, via programa governamentais e não governamentais voltados para a preparação de integrantes da comunidade como mediadores na solução dos conflitos locais, como exemplo dessa “justiça democrática de proximidade”. Porém, esta ação pode ir além da formação de mediadores de litígios, pois o cidadão pode atuar em qualquer ambiente político em que estejam em discussão assuntos de interesse público/coletivo, mormente na elaboração dos planejamentos de políticas públicas no âmbito da saúde.

Ainda, nas lições de Santos:

A nova cidadania tanto se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos. Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a ideia da igualdade sem mesmidade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade. (2010, p. 277-278).

Este sociólogo chama a atenção para o fato de que entre o Estado e o mercado existe um campo imenso não estatal e não mercantil onde é possível criar utilidade social através da valorização do trabalho e dos novos saberes populares dignificadores da vida e da promoção dos direitos, que, sem prejudicar o desenvolvimento econômico, abrem caminhos próprios de “pedagogia emancipatória.”

Dos ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos pode-se auferir que para a revolução democrática de justiça, além dos vetores indicados acima, requer-se a implementação de mecanismos de acesso à justiça que exercitem a cultura da conscientização da sociedade, principalmente das classes sociais carentes de atenção do poder econômico e público, para que possa participar intensamente como sujeitos ativos do futuro de sua comunidade, do Estado, do País e do mundo.

Em relação à judicialização da saúde, no momento, caberia ao Poder Judiciário, que se encontra congestionado de demandas perseguindo a tutela do direito de saúde, assumir sua quota-parte de responsabilidade por meio da aproximação com os litigantes ou com autores comunitários e, a partir do direito de escuta, encontrar novos caminhos que levem à minimização desses litígios e a promoção dos direitos humanos.

A justiça democrática de proximidade, que se perfaz por meio da implantação de novas práticas de acesso à justiça que disseminem a cultura dialógica construtivista entre Poder Judiciário e comunidade pôde ser representada por meio do Desenho 2, acima identificado.

Contudo, como tornar concreto esse processo pedagógico emancipatório de aproximação entre o Estado-Juiz e a sociedade? Responder a esta questão é uma tarefa bastante complexa. Porém Freire (1996), ao analisar o ensino no Brasil, deixou rico legado instrumental para a repolitização não só da educação, mas também da política e da justiça, a partir de práticas formadoras que promovam a autonomia libertadora da sociedade que se constrói pelo processo contínuo de formação/ação, que considera os saberes e as experiências vividas pela comunidade como valorosos contributos para se trabalhar o ensino, as políticas públicas, os projetos que envolvam o interesse público e o futuro do homem em sociedade.

É nesta linha de conteúdos que o próximo tópico será desenvolvido.

#### **4.2 A pedagogia da autonomia segundo Paulo Freire**

O ato de “ensinar não é *transferir conhecimento*, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção” (FREIRE, 1996, p. 12, grifos do autor).

No mesmo sentido que o educador Paulo Freire define o ato de ensinar, a justiça democrática de proximidade, que nos propõe o sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2007), pode ser conduzida por meio do processo de formação comunitária que respeite

o compartilhamento de experiências entre sujeitos, pois quem “forma se forma e re-forma ao for-mar e quem é formado forma-se e forma ao ser formado.” (FREIRE, 1996, p. 12).

Uma das primeiras premissas desse educador refere-se ao ato de ensinar a partir de saberes socialmente construídos nas relações prática e comunitária. Por que não aproveitar a experiência que têm os membros de uma comunidade de viver em áreas da cidade descuidadas pelo poder público para discutir os problemas da saúde, a poluição dos riachos e dos córregos, os baixos níveis de bem-estar das populações, os lixões e os riscos que oferecem à saúde das gentes? Por que não procurar solucionar os problemas de saúde enfrentados nas comunidades indígenas, nos remanescentes de quilombolas, nas periferias das cidades, nos presídios, enfim, nas zonas urbana e rural a partir do direito de escuta dessas pessoas? (FREIRE, 1996, p. 15).

As tarefas precípua da prática educativa-progressista, e por que não dizer das práticas formadoras da comunidade, envolvem o desenvolvimento da curiosidade crítica, insatisfeita, indócil e inquieta num ambiente de confiança, de escuta e respeito dos saberes necessários de todos que estão a dialogar. “Curiosidade com que podemos nos defender de “irracionalismos” decorrentes ou produzidos por certo excesso de “racionalidade” de nosso tempo altamente tecnologizado” e com um poder midiático, muitas vezes, a serviço do poder econômico neoliberal (FREIRE, 1996, p. 15).

O estudo de Freire (1996) sobre a pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa - registra alguns eixos facilitadores para contribuir na transformação democrática da justiça, por meio de práticas formadoras, que podem se concretizar pela abertura dialógica entre os operadores do direito, a universidade e a comunidade.

Nesse sentido, vale registrar alguns eixos pontuais do processo pedagógico da autonomia, que não podem deixar de ser observados, segundo Freire (1996, p. 13-40), a saber:

1) o processo de formação comunitária deve ocorrer com a máxima proximidade de rigorosa formação ética e estética. Para Freire (1996), transformar a experiência em puro treinamento técnico é amesquinhar o que há de fundamentalmente humano no exercício educativo: o seu caráter formador, por isso defende que o ato de ensinar exige estética e ética;

2) ensinar exige a corporificação das palavras pelo exemplo – “Pensar certo é fazer certo”. Significa que as palavras não se transformam por sua externalização, mas por meio de sua ação. Praticar comportamentos de valorização ao próximo; respeitar

opiniões contrárias, saber conviver com as diferenças, exige-se risco, aceitação do novo e rejeição de qualquer forma de discriminação, principalmente de raça, classe e de gênero que ofenda a dignidade do ser humano. “O pensar certo por isso é dialógico e não polêmico”;

3) ensinar exige reflexão crítica sobre a prática, o reconhecimento e a assunção da identidade cultural – uma justiça democrática de proximidade não se faz distante da reflexão crítica dos saberes e experiências vividas pelos grupos sociais. Quanto mais o ser-sujeito se percebe e busca compreender-se como ser, mais torna capaz de mudar, de promover-se. No caso, do estado de curiosidade ingênua passa para o de curiosidade epistemológica. Esse reconhecimento propicia condição para o convívio com o outro, possibilita a assunção da identidade cultural, que o eleva a se assumir como ser social, político e histórico, como ser pensante, comunicante e responsável pelo futuro de sua comunidade, de seu país e do seu planeta;

4) ensinar exige respeito à autonomia do ser do educando e bom senso – “O respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros.” Nesse sentido, o sujeito pensante e atuante deve respeitar a autonomia, a dignidade e a identidade do outro. E, saber que essa postura o levará inapelavelmente à criação de outras boas práticas, sem as quais aquele saber vira inautêntico, palavreado vazio e inoperante;

5) ensinar exige humildade, tolerância, apreensão da realidade, convicção de que a mudança é possível e que a luta em defesa dos direitos humanos é construída com a colaboração de todos. A capacidade de aprender, não apenas para nos adaptar, mas, sobretudo, para transformar a realidade, para nela intervir, recriando-a para melhorar o convívio, a vida e o meio ambiente saudável às presentes e futuras gerações.

Para Freire (1996, p. 32-41), o diálogo em que se vai desafiando o grupo comunitário a pensar sua história social, como a experiência igualmente social de seus membros, vai revelando a necessidade de superar certos saberes às vezes equivocados, como, por exemplo, àqueles que lhes são ideologicamente inculcados para que se culpem de seu próprio sofrimento ou destino. Pessoas que assim vivem, sem enxergar além do que está por trás das falsas ideologias midiáticas, reproduzem as perversidades do sistema social, econômico e político em que estão inseridos, o que perpetua o poder sistêmico que viola sua dignidade.

Uma das lições de Paulo Freire (1996) que mais merece destaque se refere ao direito de escuta dos saberes comunitários do povo simples das periferias, com o fim de possibilitar uma revolução democrática da sociedade. Neste sentido, afirmou que:

Se, na verdade, o sonho que nos anima é democrático e solidário, não é falando aos outros, de cima para baixo, sobretudo, como se fôssemos os portadores da verdade a ser transmitida aos demais, que aprendemos a *escutar*, mas é *escutando* que aprendemos a *ferir com eles*. Somente quem escuta paciente e criticamente o outro, fala *com ele*. Mesmo que, em certas condições, precise de falar a ele. O que jamais faz quem aprende a escutar para poder falar com é falar *impositivamente*. [...] O educador que escuta aprende a difícil lição de transformar o seu discurso, às vezes necessário, ao aluno, em uma fala *com ele*. (1996, p. 43, grifos do autor).

É por isto que um dos aspectos que mais assustava Freire (1996), igualmente contestado por Foucault (2008), quando este se manifestou sobre o nascimento da biopolítica, refere-se à:

[...] insistência com que, em nome da democracia, da liberdade e da eficácia, se vem asfixiando a própria liberdade e, por extensão, a criatividade e o gosto da aventura do espírito. A liberdade de mover-nos, de arriscar-nos vem sendo submetida a uma certa padronização de fórmulas, de maneiras de ser, em relação às quais somos avaliados. É claro que já não se trata de asfixia truculentamente realizada pelo rei despótico sobre seus súditos, pelo senhor feudal sobre seus vassallos, pelo colonizador sobre os colonizados, pelo dono da fábrica sobre seus operários, pelo Estado autoritário sobre os cidadãos, mas pelo poder invisível da domesticação alienante que alcança a eficiência extraordinária no que venho chamando 'burocratização da mente'. (FREIRE, 1996, p. 43).

Esse poder invisível que envolve a todos e instrumentaliza a vida, exige um processo de revolução social a partir da formação pedagogia da autonomia libertadora do humano, precisamente daqueles grupos comunitários que se encontram esquecidos pelos poderes público e econômico.

O Poder Judiciário, ao encontrar congestionado com inúmeras demandas reclamando à tutela do direito à saúde, pode ser o articulador desse processo dialógico entre os operadores do direito e à sociedade, mediado pela parceria da universidade que, como propulsora do conhecimento, não pode ficar de fora desse processo revolucionário do saber, da democracia, da vida e dos direitos humanos.

O que se está propondo neste estudo, para a melhoria da prestação jurisdicional e do planejamento das políticas públicas no âmbito do direito à saúde no Tocantins, é que a proposição da justiça democrática de aproximação, defendida por Santos (2007), e a pedagogia da autonomia libertária, sugerida por Freire (1996), possam caminhar de mãos dadas no desenho de plataformas que fomentem programas de cunho pedagógico, debates sobre temas jurídicos importantes para sociedade, como por exemplo, a importância da participação democrática da população nos assuntos de interesse público (orçamento participativo), consubstanciando espaços de diálogos entre os órgãos da justiça e os vários atores sociais (SANTOS, 2007, p. 86).

Esse processo dialógico, entre operadores do direito, universidade e sociedade, vem formulado por Habermas (2012) na sua teoria da ação comunicativa, que visa o discurso democrático por meio do consenso criativo que se direcione ao bem comum.

#### **4.3 O papel dialógico do Poder Judiciário como protagonista do direito à saúde segundo a teoria da ação comunicativa de Habermas**

No embate entre a ausência de políticas públicas de qualidade e a reação da população reivindicando a garantia e o respeito dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, em especial a concretização do direito à saúde de qualidade, a responsabilidade recai sobre o Poder Judiciário que tem a competência para dirimir respectivos conflitos sob a ótica da imparcialidade, da ética, da moralidade e da independência, e assegurar ao ser humano o mínimo existencial a uma vida digna, por meio da efetividade de suas decisões e do seu agir político, na intermediação dialógica entre os interesses ao bem comum da sociedade e os interesses econômicos de poucos.

Para tanto, vale ressaltar a importância sobre a ética do discurso que, nas lições de Habermas (2012), perpassa pelo processo da linguagem e do agir comunicativo.

Nesse caso, a validade da norma é multifacetada e para aferir sua validade, não basta verificar sua adequação formal (vigência) e sua observância (eficácia), sendo também necessário avaliar a sua legitimidade, através do agir comunicativo - um diálogo efetivo e racional entre os sujeitos (COSTA, 2015).

Na estrutura argumentativa de Habermas (2012), vale ressaltar que, a condição de validade da ética do discurso requer que o princípio ético-discursivo parta do pressuposto de que é possível chegar a um acordo racional sobre questões normativas, por meio do acordo feito por todos os atingidos, dentro de um discurso prático real, não

podendo a fundamentação racional da norma ser feita monologicamente, conforme elucidação trazida por Alexandre Araújo Costa (2015).

Em Habermas (2012), a ótica do chamado princípio da universalização - regra de argumentação que possibilita o acordo em discursos práticos - fundamenta a ética do discurso, pois esse acordo deve expressar uma vontade comum.

Assim, leciona Gisele Cittadino:

O objetivo da ética discursiva habermasiana é, ao contrário, permitir que normas racionalmente justificadas possam ser aplicadas a situações concretas que, por sua vez, são interpretadas à luz de valores culturais específicos. [...] Em outras palavras, a ética discursiva, universalista, requer uma certa correspondência com mundos culturais cujas instituições políticas e sociais já incorporam representações pós-convencionais da moralidade. Os direitos fundamentais, que integram as constituições de todas as sociedades democráticas contemporâneas, são, para Habermas, um bom exemplo de uma moralidade universalista. (2004, p. 114-115).

Com base nesse processo argumentativo, os conflitos sociais são melhores intermediados, apontando soluções que venham contribuir para a melhoria e à promoção dos direitos humanos.

A revolução democrática da justiça, a partir da autonomia pedagógica, proposta pelo sociólogo Santos (2007) e pelo educador Freire (1996), requer que o Poder Judiciário assumira seu papel jurídico e político.

Como enfatiza Santos (2007, p. 89), “a nossa meta deve ser a criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da justiça. Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça.”

Nesse aspecto, a ação comunicativa proposta por Habermas (2012) tem sentido, pois conforme explica Oliveira:

Na concepção habermasiana de ação comunicativa, os indivíduos, livres de qualquer coação ou pressão, participam em igualdade de condições do processo comunicativo, manifestando suas opiniões e idéias com o fim de chegarem a um acordo (dito, neste caso, racional) entre eles. Nesta dinâmica, os argumentos são colocados em xeque pelos próprios sujeitos envolvidos, prevalecendo a tese do melhor argumento. Visa-se, neste discurso, o consenso, mas este nunca é definitivo, podendo ser superado pela coerência e solidez de novos argumentos, daí porque referido consenso não é visto por Habermas

como um *fim*, mas como um *processo* (ou meio). (2013, p. 44, grifos do autor).

As características dessa ação comunicativa podem ser sintetizadas em três conceitos fundamentais: a) a situação de fala ideal, enquanto oportunidade igual de atos da fala pelos interlocutores, sem constrangimento, pressão ou coação; b) o consenso verdadeiro, significando entendimento racional entre os sujeitos sobre o melhor argumento; c) os interesses universalizáveis, em que o melhor argumento deve se voltar ao interesse comum de todos os participantes do discurso, garantindo harmonização das pretensões de validade dos envolvidos no plano do acordo racionalmente obtido. (OLIVERIA, 2013, p. 49).

Dessa vontade de alcançar a justiça, surgem novos fenômenos jurídicos, dentre eles, a judicialização da política (DWORKIN, 2007), em que os tribunais instados a se pronunciar, diante das falhas e da inércia dos outros poderes (Executivo e Legislativo) utilizam da força dos princípios constitucionais para fazer valer o direito justo e a supremacia da Constituição.

Dworkin (2007), em suas abordagens, recusa a possibilidade de o Poder Judiciário exercer um papel passivo nas democracias contemporâneas. Ao contrário, conforme explica Verbicaro (2015), adota posição progressiva ao concebê-lo como um poder estratégico capaz de afirmar e de proteger os princípios democráticos.

À luz do exposto, depreende-se que o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade, principalmente na área da saúde, perpassa pela participação democrática, não só do Poder Público, mas de toda a sociedade.

A vida humana e o meio ambiente representam bens indiscutíveis do universo. Portanto, merecem ser protegidos pelo Estado e pelo mercado. Neste sentido, a responsabilidade pela promoção dos direitos humanos e de um meio ambiente equilibrado recai sobre todos.

A realidade da assistência precária nos hospitais brasileiros e a condição desumana de alguns grupos de vulneráveis explica em parte a existência de um contexto de insegurança e violência, um caminho contrário da proposição histórica e dos discursos sobre a proteção dos direitos humanos.

O que resta é defender a mudança de atitude, visando a um mundo melhor. O crescimento tecnológico e econômico, na era da globalização, deveria voltar-se para o atendimento das reivindicações coletivas, do interesse público, da promoção e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, que só será possível com o respeito

aos direitos humanos, o que requer um Estado com instituições fortalecidas e éticas, onde o poder econômico pudesse ser direcionado ao serviço da humanidade. Para que isso ocorra deve ser examinado o papel de cada um, para o adequado e salutar oferecimento de parcelas de contribuição.

O Poder Judiciário do Estado do Tocantins ao encontrar-se diante do desafio de solucionar as inúmeras demandas de saúde, que a cada dia congestionam a justiça tocantinense, deve assumir a sua quota-parte de responsabilidade, que vai além de proferir decisões solucionando os litígios em casos concretos, precisa, também, estabelecer canais de aproximação com as comunidades, para o aprofundamento da democracia que se reconstrói a partir da autonomia libertadora dos grupos vulneráveis.

Tal processo pedagógico envolve não só o conhecimento jurídico e os saberes comunitários, mas a contribuição interdisciplinar de outras áreas do conhecimento, como a Sociologia, a Psicologia, a Filosofia, a Educação e outros ramos científicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Com este trabalho propôs-se examinar o acesso à saúde, com enfoque no fenômeno de sua judicialização, numa perspectiva teórico-metodológica de várias abordagens, com amparo em conectivos teóricos jurídico, filosófico, sociológico e educacional, de modo a identificar possíveis plataformas gerenciais para otimização das políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins.

Para esse propósito, foram analisados os principais eixos teóricos, a saber: Luís Roberto Barroso (2011); Michel Foucault (2008); Boaventura de Sousa Santos (2007); Jürgen Habermas (2012) e Paulo Freire (1996), sem deixar de levar em consideração artigos, dissertações e teses publicadas em revista, livros e periódicos.

2. A partir do objetivo geral, descortinaram-se os objetivos específicos, sintetizados a partir dos suportes investigativos, com o fim de: 1) contextualizar as interfaces do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil; 2) determinar o sentido e a intenção interdisciplinar dos referenciais teóricos adotados como subsídio à compreensão da temática proposta; 3) verificar as plataformas de acesso à justiça, desenvolvidas pelo Poder Judiciário, para minimizar a judicialização da saúde; e, 4) Evidenciar eixos de otimização para a efetividade da prestação jurisdicional, no âmbito da saúde no Estado do Tocantins.

À luz desses objetivos, questões norteadoras foram formuladas no sentido de se perquirir: quais as principais causas do fenômeno da judicialização do direito à saúde? Quais os mecanismos de acesso à justiça, atualmente desenvolvidos pelo Poder Judiciário para subsidiar a otimização das políticas de saúde? Quais plataformas estatais fomentam a cultura da participação democrática da população na elaboração, execução e fiscalização do planejamento das políticas públicas de saúde no Tocantins?

Os resultados apontados pelos referenciais teóricos revelaram, a princípio, que o fenômeno da judicialização da saúde está intrinsecamente ligado à constitucionalização de novos direitos albergados pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e, no caso do Brasil, pela Constituição Federal de 1988; o aumento da demanda por justiça e a ascensão institucional do Judiciário.

O reconhecimento dos direitos fundamentais pela nova ordem jurídica brasileira representa uma conquista da luta dos movimentos sociais organizados, que resistiram contra um Estado militar que imperava na época, no comando de violações aos direitos

humanos, especialmente nos períodos ditatoriais, com destaque 1968 a 1972, onde foram suprimidos todos os direitos civis durante a ditadura militar.

Se a consagração constitucional dos novos direitos decorreu da participação popular em busca de um país mais democrático, solidário e justo, também, para que esses direitos venham a ser efetivados nas relações sociais do cotidiano das pessoas, torna-se necessária a reengenharia do aparelhamento do Estado e o desenvolvimento de novos mecanismos de justiça que estimulem a participação democrática da população nos planos de ação estatal que se referem ao interesse coletivo, para a promoção da qualidade dos serviços públicos, no âmbito da saúde, que permitam a inclusão de todas as classes sociais a usufruírem igualmente dos direitos mínimos já consagrados no ordenamento jurídico.

Além dos fatores identificados como causadores do aumento das demandas judiciais de saúde (constitucionalização de novos direitos, aumento de demandas por justiça e expansão da jurisdição constitucional), os conectivos teóricos revisados, apontaram, também, certa preocupação com a globalização neoliberal que, ao defender a racionalidade do mercado, fragiliza instituições públicas, que não conseguem gerenciar nem as políticas públicas sociais mínimas à vida saudável em sociedade, o que demonstra a existência de uma crise política instalada em parte das instituições do Estado, especialmente dos países em desenvolvimento, como no caso do Brasil.

Esse processo de racionalidade do mercado expande os espaços privados que flexibilizam direitos sociais e reforçam a instrumentalização da vida humana. Trata-se da administração de um novo paradigma de poder, chamado por Foucault de biopoder, que consiste na preservação da vida humana, mas para dela tirar todas as suas energias em favor do capital financeiro.

Esses fatores têm consequências gravosas para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e para a promoção dos direitos humanos. A sociedade vive momentos de incertezas e inseguranças, em decorrência de violações à dignidade da pessoa humana. Os meios de comunicação chegam a serem perversos nas suas informações diárias que propagam o medo e o terror. Parcela considerável de crianças e de adolescentes, desassistidos da proteção familiar e do Estado, encontram-se reféns do crime organizado ou do tráfico de drogas. Tudo isso representa a ressuscitação do Estado de tipo totalitário.

O Poder Judiciário brasileiro tem desenvolvido novas plataformas de acesso à justiça com o escopo de minimizar a judicialização da saúde e a otimizar as políticas

públicas, que, a partir da Audiência Pública de Saúde, realizada em 2009, pelo Supremo Tribunal Federal, levou o Conselho Nacional de Justiça a instituir o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, por meio da Resolução nº 107/2010. Este Fórum já realizou duas Jornadas de Direito à Saúde, com resultados promissores, como: a edição de resolução da Agência Nacional de Saúde Suplementar, que exige dos planos de saúde informações, por escrito, no prazo de 48 horas sobre qualquer negativa de atendimento ao usuário. Também houve aprovação de enunciados, referentes: à saúde pública, à saúde suplementar e ao biodireito, que servem de veículo de orientação aos magistrados, ao ministério público, às defensorias públicas, procuradorias, advogados, profissionais dos serviços de saúde, operadoras de planos privados de saúde, especialmente na consubstanciação dos procedimentos relativos às demandas de saúde, que vêm maximizar a efetividade da aplicação dos recursos orçamentários destinados à saúde.

Para auxiliar as atividades do Fórum Nacional de Saúde foram criados Comitês Executivos Nacional do Fórum da Saúde (Portaria n. 187/2013, da Presidência do CNJ), com objetivo de coordenar e executar as ações de natureza específicas e relevantes no âmbito da saúde (art. 3º da Resolução do CNJ nº 107/2010).

No Tocantins, o Poder Judiciário, com base nas normativas do CNJ, instituiu o Comitê Executivo para Monitoramento das Ações de Saúde no Estado do Tocantins (CEMAS-TO) e o Núcleo de Apoio Técnico que têm subsidiado os magistrados e demais operadores do direito com informações relacionadas ao Sistema Único de Saúde; emissão de pareceres; fomentado o diálogo entre os poderes constituído, instituições de ensino e sociedade civil, além da realização de estudos para a melhoria da assistência à saúde pública no Estado do Tocantins.

Essas medidas, adotadas pelo Poder Judiciário, têm contribuído para a melhoria do atendimento e o acesso da população carente ao sistema de saúde pública. Porém, novas alternativas são imprescindíveis para a revolução democrática de justiça no Estado do Tocantins, especialmente plataformas que aproximem magistrados dos saberes e necessidades das pessoas que vivem à margem da atenção do Estado e do poder econômico.

A revelação dessas possíveis causas do fenômeno da judicialização da saúde, bem como a análise sobre as providências tomadas pelo Poder Judiciário, com vista a minimizar as demandas judiciais de saúde, apontam para a necessidade de novos mecanismos de acesso à justiça, que ampliem a participação democrática da sociedade

nos planos de ações do Estado de interesse coletivo; que estimulem os membros da comunidade a atuarem como voluntários nos conselhos de saúde; que fomentem práticas formativas que disseminem posturas proativas nas soluções dos conflitos sociais, especialmente que incentive a comunidade a dirimir suas próprias contendas sem necessidade do processo judicial, mediante a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Como antítese à crise da modernidade que se instalou no Brasil e no mundo, mormente no âmbito das políticas públicas, requer a construção de formas alternativas de sociabilidade, uma reengenharia nas dimensões econômica, social, política e cultural que perpassam pela democratização do Estado e da sociedade. Nesta visão sociológica, o Poder Judiciário é convidado a abrir suas portas para a construção de uma justiça democrática de proximidade com a comunidade, principalmente proximidade com os grupos vulneráveis que necessitam de atenção do Estado e do poder econômico, que o sociólogo chama de parcela suprimida. São pessoas que, embora conheçam seus direitos, quando em contato com o Estado-Juiz são feridas na alma pela arrogância de alguns magistrados que, às vezes, não dispõem de tempo para ouvi-las; ou mesmo, a suntuosidade dos prédios públicos que os assuntam, por se tratarem de pessoas humildes, desprovidas de roupas adequadas para ter permissão de acesso aos gabinetes de alguns juízes.

Quantas vezes ao participarem de audiências nos fóruns, por terem passado o dia trabalhando e por morar distantes do centro urbano, quando adentram nas salas para serem ouvidas, como partes ou testemunhas, são discriminadas por não vestirem roupas adequadas ou por não terem tomado banho. São seres humanos que precisam de atenção, especialmente por, ainda, acreditarem na justiça e no Poder Judiciário.

Tudo isso, sem falar nas atitudes ostensivas de alguns serventuários da justiça que nem os olham nos seus olhos para visualizar o estado de abandono do humano.

Por meio da justiça democrática de proximidade, o Poder Judiciário é levado a assumir sua quota-parte de responsabilidade política, essencial para a construção do conhecimento emancipatório. Essa postura firma seu alicerce no compartilhamento dos diferentes saberes (técnico, científico e comum), chamado por este sociólogo de ecologia de saberes (SANTOS, 2013), que procura dá consistência epistemológica ao saber crítico criador e renovador.

Para Paulo Freire (1996), a autonomia libertadora do humano perpassa pelos saberes necessários à prática educativa (formativa), que requer o respeito aos saberes

populares; o ensino por meio da escuta, mas que vai além disso, ou seja, torna-se indispensável discutir com os membros das comunidades a razão de ser de alguns saberes para a transformação do ambiente social em que vivem, aproveitando as experiências vivenciadas pelos autores sociais para a reconstrução ou renovação de sua própria história, a partir das possibilidades criadas pelos próprios membros da sociedade que dialogam entre si.

A mesma ação transformadora e inovadora proposta pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos e pelo educador Paulo Freire encontra apoio na filosofia de Jürgen Habermas (2012), que defende, na sua teoria sobre o agir comunicativo, a racionalidade dialógica criativa dos indivíduos, que se estabelece através do consenso aceito como verdadeiro por todos. A ação comunicativa habermasiana caracteriza-se por três fundamentos: a situação de fala ideal, onde os interlocutores são livres para expor suas ideias sem coação ou pressão; o consenso verdadeiro, que ocorre quando todos os participantes envolvidos na discussão asseguram que o consenso obtido é o verdadeiro e aceito por todos e quando esse consenso diga respeito a interesses universalizáveis, ou seja, quando essa escolha se referir a interesses comuns que beneficiam a todos os participantes do discurso.

A racionalidade desse discurso, proposto por Habermas, hoje pode ser contemplado por meio da consagração constitucional dos direitos fundamentais, que para tornarem efetivos requer a democratização das instituições do Estado e da sociedade.

Após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, o sistema judicial brasileiro já vem tomando algumas iniciativas para ampliar o acesso à justiça, principalmente por meio de canais de informações que discutem sobre os direitos e deveres dos jurisdicionados, por exemplo, a TV Justiça que traz uma programação informativa sobre os novos direitos – aproximando o cidadão do sistema de justiça, embora seja necessária sua ampla abertura à sociedade; o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, tem sido o protagonista na elaboração do Planejamento Estratégico em que começa a disseminar a cultura: a) do planejamento a partir do diálogo com o seu corpo interno de servidores e magistrados; e, b) da transparência dos gastos públicos na gestão administrativa dos seus órgãos. Isto tem levado à racionalidade e à otimização de suas atividades, embora esse processo ainda precise ser abraçado por todo o Poder Judiciário, pois tem Estados da federação que ainda não se deu conta desses avanços.

No caso do Tribunal de Justiça do Tocantins, esse processo de inovação democrática da justiça, na forma defendida por Boaventura de Sousa Santos, enceta a abertura de novos horizontes e oferece oportunidade aos operadores do direito, por meio dos cursos de extensão e pós-graduação oferecidos pela Escola da Magistratura Tocantinense, com parceria da Universidade Federal do Tocantins, e com apoio da Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito Universidade de Coimbra e Instituto do Direito Brasileiro da Universidade de Lisboa, que trabalharam temas e desenvolvido pesquisas na área dos direitos humanos para a melhoria da prestação jurisdicional do Estado.

Em consideração aos fatores acima identificados como possíveis produtores do fenômeno da judicialização da saúde e, também, com base nos vetores propositivos indicados pelos conectivos teóricos analisados, precisamente considerando a linha do pensamento: jurídico de Barroso (2011); filosófico de Foucault (2008) e Habermas (2012); sociológico de Santos (2007) e educacional de Freire (1996), as reflexões até aqui apontadas dão conta de que, para a melhoria da prestação jurisdicional no Tocantins, com vista a minimização da judicialização da saúde, dentre outras demandas judiciais, requer a revolução do conhecimento emancipatório da sociedade, que perpassa pela formação de líderes comunitários, conselheiros e agentes sociais, comunidades indígenas; remanescentes de quilombolas, dentre outros grupos sociais que deveriam participar democraticamente na elaboração dos projetos e planos de ação do Estado do Tocantins que se referem ao interesse público, especialmente no âmbito da saúde universal para todos, porém constatamos que esse propósito não ocorre espontaneamente, mas perpassa pela oferta de processos formativos destinados a esse público alvo.

3. Essa assertiva vem ratificar a hipótese levantada na parte introdutória desta dissertação qual seja: o acesso ao direito à saúde, manejado por meio de plataformas gerenciais racionais que estimulem a participação democrática na elaboração, fiscalização e execução do planejamento das políticas públicas, minimizam o fenômeno da judicialização da saúde.

4. Nesse sentido, como sugestão de melhoria para a prestação jurisdicional no Estado do Tocantins no âmbito da saúde, consta do apêndice desta dissertação um plano estratégico, formulado a partir da análise dos conectivos teóricos, que se for colocado em prática pelo Poder Judiciário do Estado do Tocantins, além de aproximar democraticamente a justiça da comunidade, poderá contribuir para a promoção do

conhecimento emancipatório dos agentes sociais de forma que possibilitem participar das discussões de interesse coletivo e do planejamento, execução e fiscalização, principalmente, das políticas públicas de saúde que garantam a qualidade da vida humana nas suas comunidades.

O plano estratégico tem como temática **A justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção de direitos humanos**. A metodologia para sua execução requer o fomento do processo dialógico: compartilhamento de saberes técnicos, científicos e comuns (numa rede ecológica de saberes segundo Boaventura de Sousa Santos), com a utilização da técnica formativa.

O procedimento formativo pode ocorrer na modalidade à distância ou presencial, de preferência nas próprias comunidades. Num período de mínimo de quadro anos, com uma programação que compreenda noções gerais sobre os direitos humanos; globalização econômica; direitos e deveres fundamentais e sociais insculpidos na Constituição de 1988; formas do exercício do poder democrático: representativa e participativa; orçamento participativo a partir de modelos desenvolvidos no Brasil; a importância dos conselhos populares municipais e estaduais; importância das audiências públicas; técnicas de trabalhos em grupos; planejamento estratégico, tático e operacional; dentre outras questões de interesse coletivo.

É importante que os recursos instrucionais sejam fornecidos pelo Poder Judiciário e que os cursos de formação sejam gratuitos, realizados pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense e com a parceria da Universidade Federal do Tocantins ou outras instituições de ensino superior do Estado, que envolva magistrados, operadores do direito e de outras áreas do conhecimento científico.

Talvez o que se proponha seja utópico, mas poderá deixar de ser quando todos conseguirem dar sua parcela de contribuição para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, em que o outro seja tratado como cada um gostaria de ser respeitado em sua dignidade.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer. O poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estado de exceção**. Trad. de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 6. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 875-903.

\_\_\_\_\_. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade democrática**. Disponível em:  
<<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>.  
Acesso em: 16 jan. 2016.

BESTER, Gisela Maria. Dezesseis anos de Constituição Federal, STF e interpretação retrospectiva: prejuízos aos direitos fundamentais pela falta de vontade de Constituição. *In*: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES; Filomeno. **Direito Constitucional contemporâneo - Estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005a. p. 333-359.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional. V. 1. Fundamentos Teóricos**. Barueri, SP: 2005b.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Nadine. **Damião Ximenes: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. OLIVEIRA, Juarez de (Org. do texto). São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Fórum do Judiciário para a Saúde**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal – STF**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/geral/verimpressao.asp>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política públicas em Direito. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Reimpressão. Porto Alegre: SAFE, 2002.

COSTA, Alexandre Araújo. **A ética do discurso em Habermas**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/a-etica-do-discurso-em-habermas/#topo>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

COSTA, Alexandre Bernardino *et al.* (Orgs.). **O direito achado na rua: uma introdução ao direito à saúde**. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O mercado de saúde suplementar a busca do equilíbrio. In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da. (Coords.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 273-306.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva (elementos da filosofia constitucional contemporânea)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (Orgs.). **Estado, política e Direito: políticas públicas e direitos humanos**. V. 2. Criciúma, SC: UNESC, 2011.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARHI NETO, Leon. **Biopolítica em Foucault**. 2007. 144 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Estudos de Filosofia do Direito**: reflexões sobre o poder, a liberdade, a justiça e o Direito. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria (Orgs.). **Privação de liberdade ou atentado à dignidade**: escravidão contemporânea. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

FINN, Karine. **Direito à diferença**: um convite ao debate entre universalismo e multiculturalismo. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 38-54.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Trad. de Roberto Machado. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no *Collège de France* (1978-1979). Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. Trad. de Raquel Ramallete. 38. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti**: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível**: espaços institucionais, participação social e cultural política. Campinas, SP: Alínea, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1**: racionalidade da ação e racionalização social. Trad. de Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigação sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. de Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2014.

HANS, Kelsen. **Teoria pura do Direito**. Trad. de João B. Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HAONAT, Angela Issa. **O Direito Ambiental em face da qualidade de vida: em busca do trânsito e do transporte sustentáveis.** São Paulo: RCS, 2007.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império.** Trad. de Berilo Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo. Parte I.** 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

HERKENHOFF, João Baptista. **O Direito Processual e o resgate do humanismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

KANT, Immanuel. **Fundamentos da metafísica dos costumes.** Trad. de Lourival de Queiroz Henkel. São Paulo: Ediouro, 1997.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

LASSALE, Ferdinand. **Que é uma constituição?** Trad. de Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho.** 10. ed. São Paulo: LTr, 2012.

LOPES, Luiz Fernando. **Medicalização de crianças com queixa escolar e o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF): uma análise crítica.** Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-12072013-113747/pt-br.php>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

MORIN, Edgar. **Cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento.** Trad. de Eloá Jacobina. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. Concretizando a utopia: problemas na efetivação do direito a uma vida saudável. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** 2. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 905-926.

O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde.** Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEwX2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

OLIVEIRA, Creusa Salette de. **Os karajá do Araguaia – a subjetividade de um povo desvelada pelos nomes e imagens do psicodiagnóstico de rorschac.** Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

PÁDUA, Thiago Aguiar. A expressão “ativismo judicial”, como um “clichê constitucional”, deve ser abandonada: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, UniCEUB, Brasília, v. 5, n. especial, p. 135-168, 2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998.

PERIUS, Oneide. **Walter Benjamin a filosofia como exercício**. Passo Fundo, RS: IFIBE, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROESLER, Cláudia Rosane. Resenha Reinventar a Democracia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 9, n. 3, p. 709-712, set./dez. 2004.

RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. A vida humana e o estado de exceção: a tentação totalitária do controle biopolítico. *In*: DORNELLES, João Ricardo Wanderley; GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos (Orgs.). **Estado, política e Direito: políticas públicas e direitos humanos**. V. 2. Criciúma, SC: UNESC, 2011. p. 27-51.

SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Trad. de Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Coleção Reinventar a Emancipação Social, v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Grávida, 2002.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da. O fórum nacional do judiciário como instrumento na efetivação do direito à saúde. *In*: NOBRE, Milton Augusto de Brito (Coords.) **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.427-449.

SHULZE, Clenio Jair. A judicialização da saúde e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <[http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Clenio\\_Schulze.html](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Clenio_Schulze.html)> Acesso em: 03 mar. 2016.

TOCANTINS. **Apoio técnico aos juízes em questões sobre saúde**. Disponível em: <<http://wwa.tjto.jus.br/saude/>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VERBICARO, Loiane Prado. **A judicialização da política à luz da teoria de Ronald Dworkin**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/090.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

XIMENES, Julia Maurmann. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

**APÊNDICE A – PLANO ESTRATÉGICO PARA A MELHORIA DA  
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ESTADO DO TOCANTINS NA ÁREA DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE**

**PLANO ESTRATÉGICO PARA A MELHORIA DA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL NO ESTADO DO TOCANTINS NA ÁREA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EM SAÚDE**

**MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA**

**A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS  
SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Plano Estratégico de Ação apresentado à banca do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), como proposta de melhoria da prestação jurisdicional no Tocantins, no âmbito das políticas públicas sociais de saúde.

ORIENTADORA: Professora Mestre Kathia Nemeth Perez

**Palmas – TO  
Janeiro de 2016**

AUTORA DO PLANO ESTRATÉGICO

**Maria da Vitória Costa e Silva**

ORIENTAÇÃO

Professora Mestre **Kathia Nemeth Perez**

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora **Patrícia Medina** (Avaliadora interna)

Professora Doutora **Maria Helena Cariaga Silva** (Avaliadora externa)

Professora Doutora **Gisela Maria Bester** (Avaliadora externa suplente)

REVISORA

Professora Doutora **Gisela Maria Bester**

COLABORADORA

**Sílvia Helena Dias dos Santos**

(Assessora de Pesquisa, Estratégica e Gestão de Qualidade do TRE-TO)

PROJETO GRÁFICO

**Adriano Ferreira de Mendonça**

## APRESENTAÇÃO

O presente Plano Estratégico para a melhoria da Prestação Jurisdicional no Estado do Tocantins, na Área de Políticas Públicas em Saúde, é mais um produto do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), inserido na linha de pesquisa Instrumento da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos. Possui como desiderato a aproximação do Poder Judiciário com a comunidade, para que juntos possam encontrar soluções racionais e eficientes para a melhoria da efetivação das políticas públicas de saúde no Tocantins, as quais representam a concretização de direitos humanos e fundamentais das pessoas.

A chamada revolução democrática do Direito e da Justiça requer o exercício do processo dialógico entre os saberes técnicos, científicos e comuns. Isso exige do Poder Judiciário do Estado do Tocantins a interlocução com as instituições de ensino superior, com as instituições gestoras (públicas e privadas) e, especialmente, com os coletivos encontrados na sociedade como um todo, cujo objetivo maior consiste no compartilhamento de conhecimentos e de experiências para que haja uma revolução democrática mais ampla, que inclua as democratizações do próprio Estado e de todas as comunidades que o integram. (SANTOS, 2007).

Ao pensar-se a partir desse desafio revolucionário, desenvolveu-se o presente plano estratégico como sugestão para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no âmbito da saúde, tendo como título **A Justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção de direitos humanos.**

Assim, para que este produto do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT e da ESMAT tenha êxito, contamos com a colaboração de todos os operadores do Direito (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria, Tribunal de Contas, Ordem dos Advogados do Tocantins, Universitários e Professores), da comunidade tocantinense e das demais áreas do conhecimento científico e da gestão, no Estado do Tocantins.

É preciso esclarecer que este Plano está em consonância com o modelo de seu projeto divulgado pelo CNJ (BRASIL, 2016, *online*), do qual se aproveitou a estrutura básica, nesta inserindo dados da realidade tocantinense e o restante do conteúdo.

Passa-se, então, ao Plano Estratégico propriamente dito, ressaltando que, ao seu final, constam referências, cujo rol não é extenso, porém muitas outras obras – individuais ou coletivas, espelhando os pensamentos de autoras e de autores diversos, em perspectiva interdisciplinar –, estão contempladas nesta breve “cartilha”, pois que foram devidamente citadas e trabalhadas ao longo do texto da Dissertação de Mestrado desta autora, da qual este Plano figurou como um seu apêndice.

Um mundo melhor, pautado pelo constante desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, com respeito amplo aos direitos humanos e fundamentais, depende do esforço de cada um de nós. Somos todos importantes para que esse Plano se efetive nas relações sociais. Participe!

Palmas, TO, fevereiro de 2016.

Maria da Vitória Costa e Silva

**SUMÁRIO**

<b>A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>9</b>
<b>FINALIDADE DO PROJETO .....</b>	<b>11</b>
<b>ALINHAMENTO ESTRATÉGICO .....</b>	<b>11</b>
<b>DESTINATÁRIOS DO PROJETO .....</b>	<b>12</b>
<b>JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>12</b>
<b>PROPOSTA .....</b>	<b>17</b>
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
<b>MODALIDADE .....</b>	<b>18</b>
<b>PROGRAMA MÍNIMO .....</b>	<b>18</b>
<b>CARGA HORÁRIA .....</b>	<b>18</b>
<b>LOCAL .....</b>	<b>18</b>
<b>QUANTIDADE DE PARTICIPANTES E CUSTO .....</b>	<b>18</b>
<b>PERÍODO .....</b>	<b>19</b>
<b>QUANTIDADE DE TURMAS .....</b>	<b>19</b>
<b>RECURSOS INSTRUCIONAIS .....</b>	<b>19</b>
<b>RECURSOS FINANCEIROS .....</b>	<b>19</b>

<b>AVALIAÇÃO DA AÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>INDICADORES E METAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO PARA DEMONSTRAR A EFETIVIDADE DA ATIVIDADE FORMATIVA .....</b>	<b>19</b>
<b>CUSTO DO PROJETO .....</b>	<b>20</b>
<b>CRITÉRIOS PARA CERTIFICAÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>GESTORES DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>INFORMES GERAIS .....</b>	<b>21</b>
<b>POSSIBILIDADE DE O PLANO ESTRATÉGICO SER APLICADO POR OUTRAS INSTITUIÇÕES E/OU PODERES DO ESTADO DO TOCANTINS ..</b>	<b>22</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>23</b>
<b>APROVAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>MENSAGEM FINAL .....</b>	<b>25</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## **A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

A constitucionalização do bloco de direitos fundamentais sociais, como “patamar mínimo civilizatório” (DELGADO, 2014) à construção da vida digna em sociedade, requer dos poderes majoritários do Estado a qualidade de seus sistemas de gestão administrativa e judicial, para a consolidação racional e eficaz das políticas públicas destinadas à população, principalmente no âmbito da saúde.

Esse processo exige a promoção de novas plataformas que estabeleçam práticas contínuas de acesso à justiça, permitam o fomento da cultura da transparência e chamem a participação democrática da população, nos processos de estabelecimento de prioridades das políticas sociais e de outros interesses comuns.

A globalização neoliberal hegemônica deve ser confrontada por uma globalização alternativa, que Boaventura de Sousa Santos (2013) chama de contra-hegemônica, alicerçada nos pilares dos movimentos e organizações sociais que, no Brasil, historicamente foram às ruas, clamar por melhores dias, por redemocratização, por qualidade das políticas públicas, contra a corrupção, por transparências dos gastos com o dinheiro público, dentre outras demandas sociais e políticas relevantes.

Ocorre que todos esses movimentos populares precisam ser alicerçados no conhecimento emancipatório epistemológico crítico, renovador e construtivista, que deve ser disseminado nos espaços públicos, apresentando alternativas para a melhoria das condições de vida na sociedade.

A proteção dos direitos humanos, após um processo histórico de violações à dignidade humana, encontra porto seguro na construção do Estado Democrático e Social de Direito, o qual deve encontrar caminhos seguros para a concretização do respeito aos direitos fundamentais que conferem vida digna a todas as pessoas.

Assim, os projetos legislativos, judiciais e executivos dos respectivos poderes instituídos, devem proporcionar o acesso à justiça por meio de instrumentos que viabilizem a autonomia libertadora das comunidades carentes e proporcionem melhores condições de sobrevivência a partir da participação democrática da população nos planos de ação do Estado, que digam respeito aos interesses públicos e ao bem comum da sociedade.

A inércia dos Poderes Legislativo e Executivo na condução de políticas sociais mínimas ao desenvolvimento da vida digna e saudável tem intensificado a judicialização do direito humano e fundamental à saúde, que, aliada à ausência do diálogo entre os atores públicos e a comunidade, à própria ausência de efetivação dos novos direitos consagrados constitucionalmente, ao planejamento vertical desregrado e à biopolítica, ressuscitam o estado totalitário de violações a direitos humanos.

O Conselho Nacional de Justiça, a partir da Audiência Pública de Saúde, realizada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009, tem estimulado o diálogo entre os demais órgãos do Estado, a comunidade científica e a sociedade civil, porém, como leciona Sousa Santos (2006), é preciso ainda estimular a justiça democrática de proximidade, que requer o diálogo contínuo entre magistrados, demais operadores do Direito e a sociedade civil, por meio de processos formativos para a autonomia libertadora das comunidades, a partir do direito de escuta.

À luz das lições de Paulo Freire (1996), trata-se da aproximação dos saberes necessários à prática educativa (pedagogia da autonomia).

Não há desenvolvimento democrático sem a democratização do Poder Judiciário e da sociedade. Nesse aspecto, Santos (2007, p. 9) é enfático ao alertar que: “a revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade.”.

Estudiosos de Jürgen Habermas também lembram que, o filósofo alemão, ao desenvolver sua teoria da ação comunicativa, chamou a atenção para a necessidade da racionalidade do discurso, que se concretiza por meio da participação em condições de igualdade, em que opiniões de sujeitos livres de qualquer coação ou pressão se compartilhem com o fim do consenso criativo que possibilite a realização de interesses comuns (OLIVEIRA, 2013, p. 44).

Neste sentido, não se pode pensar na qualidade de execução de políticas públicas, no âmbito do direito à saúde, a cargo dos poderes Executivo e Legislativo, sem antes desenvolver formas alternativas de sociabilidade que perpassem, neste caso, pelo direito de escuta das comunidades, representadas por seus líderes comunitários, conselheiros de saúde e demais movimentos sociais organizados da sociedade tocantinense. Este processo requer, obviamente, a aproximação do Poder Judiciário com a sociedade, para, inicialmente, ouvir seus clamores e sua história e, depois, poder compartilhar saberes e experiências que possam servir de fundamento para a construção

de um Estado mais justo, eficiente, eficaz e humanista para todos e todas. Em poucas palavras, está-se a tratar, em última análise, de “levar a Constituição a sério” (BESTER, 2016, *online*).

Diante desta contextualização, apresentamos este Plano Estratégico de Ação como proposta para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no âmbito da saúde, com o título “A justiça do Tocantins de mãos dadas com você, por mais saúde e promoção de direitos humanos”.

O Plano sugere ao Poder Judiciário tocantinense que abra suas portas à comunidade carente (grupos indígenas, comunidade quilombolas, movimentos sociais, agentes de saúde etc.), permitindo seu amplo acesso nas rodas de discussões sobre o futuro de suas comunidades e/ou regiões, no que se refira às ações de saúde, instrumentalizando-os por meio de formação educacional continuada e transformadora.

A oferta de cursos de formação a esses multiplicadores sociais requer um conteúdo mínimo, que compreenda: noções sobre orçamento participativo; técnicas de planejamento, bem como sistema de gestão da qualidade das políticas públicas, de forma a que o planejamento vertical do Estado possa priorizar os interesses locais, com racionalização e otimização do orçamento do Estado.

Os projetos sociais, quando manejados com a participação democrática e executados por meio de técnicas estratégicas de planejamento e com o fomento da cultura da transparência dos gastos públicos evitarão, não só a judicialização do direito à saúde, mas também inibirão a disseminação da corrupção e de gastos indevidos do patrimônio público.

Essa atitude proativa do Poder Judiciário, ao desenvolver canais de interlocução que fomentem a cultura da conscientização da população, permitirá, inclusive, um mais livre exercício do voto nos pleitos eleitorais, mediante a escolha de representantes verdadeiramente comprometidos com as causas sociais e que valorizem projetos de promoção dos direitos humanos.

## **FINALIDADE DO PROJETO**

Desenvolvimento de práticas formativas em que o Poder Judiciário tocantinense promova uma justiça de proximidade com a comunidade, atendendo ao escopo maior de fomentar a participação democrática da população nos planos de ações estatais de interesse coletivo, atinentes à adequada efetivação do direito à saúde.

A proposta deve ter início na Comarca de Palmas/TO, com possibilidade de expansão para as demais comarcas do Estado.

## **ALINHAMENTO ESTRATÉGICO**

Este plano estratégico de ação está alinhado com o Plano Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Tocantins 2015-2020, especialmente inserido nas suas diretrizes básicas, quais sejam:

1. Adoção de soluções alternativas de conflito, cuja descrição refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão, visando a estimular a comunidade a dirimir suas contendas sem a necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem; a formação de agentes comunitários de justiça, mediante celebração de parcerias com a Defensoria Pública, Secretarias de Assistência Social, Conselhos Tutelares, Ministério Público, entre outras entidades afins;
2. Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, que tem por finalidade materializar, na prática judiciária, o comando constitucional da razoável duração do processo. Trata-se de garantir a prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais, bem como elevar a produtividade dos servidores e magistrados;
3. Combate à corrupção e à improbidade administrativa – descrita como o conjunto de atos que visam a preservar a coisa pública, a lisura nos processos eleitorais, a preservação da probidade administrativa;

4. Garantia dos direitos de cidadania – descrita como um primordial desafio do planejamento estratégico do Poder Judiciário tocantinense, para garantir, no plano concreto os direitos da cidadania (CF/88, art. 1º, inc. II), em sua múltipla manifestação social: cidadão-administrativo (usuários dos serviços públicos), cidadão-eleitor, cidadão trabalhador-produtor, cidadão-consumidor e cidadão-contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos de minorias.

Por fim, o plano de ação ora apresentado, também está em consonância com a MISSÃO do Plano Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, qual seja: GARANTIR A CIDADANIA ATRAVÉS DA DISTRIBUIÇÃO DE UMA JUSTIÇA CÉLERE, SEGURA E EFICAZ.

Assim, é imprescindível que este plano se concretize. Para tanto, informam-se, a seguir, a sua temática, com seus objetivos estratégicos.

**Tema do Plano de Ação:** A justiça do Tocantins de mãos dadas com você, por mais saúde e promoção de direitos humanos.

**Objetivos estratégicos:**

- Aproximar o Poder Judiciário da sociedade por meio do diálogo criativo, que desenvolva práticas formativas de líderes comunitários, com o fim de promover a participação democrática da comunidade nos planos de ação do Estado, de interesse coletivo, especialmente no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas públicas de saúde em suas localidades;
- Contribuir para a formação de líderes comunitários, estimulando-os a assumirem papéis sociais na sua comunidade, como a integração em conselhos municipais de saúde e a participação na mediação para a solução de conflitos locais, a fim de que participem democraticamente de audiências públicas de saúde ou de outros eventos que se refiram às políticas públicas de inclusão social.

## DESTINATÁRIOS DO PROJETO

Operadores do Direito; universitários; líderes comunitários, bem como demais membros da sociedade civil interessada.

## JUSTIFICATIVA

A justificativa deste plano de ação consubstancia-se na ampliação constitucional via novos direitos; no aumento de demandas por justiça; na ascensão institucional do Judiciário; na globalização neoliberal, que fragiliza a dignidade da pessoa humana; na deficiência do planejamento de saúde, que não consegue atender com qualidade as necessidades básicas de saúde da população; no clamor constante da sociedade por efetivação das políticas públicas de saúde. Tudo isto, em conjunto, acaba configurando fatores que têm motivado a judicialização da saúde no Brasil e, em especial, no Estado do Tocantins. Nestes termos, com fundamento em Santos (2007), como antítese à crise da modernidade que se instalou no País, mormente no âmbito das políticas públicas de saúde, requer-se a construção de formas alternativas de sociabilidade, uma reengenharia nas dimensões econômica, social, política e cultural, que perpassa pela democratização do Estado e da sociedade.

Em tal visão sociológica, defendida por Santos (2007), o Poder Judiciário é convidado a abrir suas portas para a construção de uma justiça democrática de proximidade com a comunidade, principalmente proximidade com os grupos vulneráveis que requerem a atenção do Estado e do poder econômico, que o sociólogo chama de parcela suprimida. É com base nesse processo dialógico que o Poder Judiciário é chamado ao compartilhamento de conhecimento dos saberes técnicos, científicos e comunitários, para reforçar a participação democrática da sociedade no acompanhamento, na elaboração, na execução e na fiscalização dos planos de ação do Estado, principalmente no âmbito da saúde.

A crise no setor público de saúde tem motivado fortes e repetidas críticas da sociedade brasileira em relação aos poderes instituídos. Na internet, essa forma de contestar também é feita por meio do humor artístico. Conforme se demonstra a seguir, a letra da música do cantor e compositor Gabriel, O Pensador, revela não só a linguagem popular

simples e desapegada de sua forma oficial, mas evidencia a angústia, a dor e o desespero das pessoas carentes que precisam dos serviços públicos de saúde no Brasil.

**Figura 1** – Visão crítica dos internautas e humor artístico sobre o caos na saúde pública brasileira



(Gabriel O Pensador, letra e música “Sem Saúde”)

Pelo amor de Deus alguém me ajude!  
 Eu já paguei o meu plano de saúde mas  
 agora ninguém quer me aceitar  
 E eu tô com dô, dotô, num sei no que vai dá!  
 Emergência! Eu tô passando mal  
 Vô morrer aqui na porta do hospital  
 Era mais fácil eu ter ido direto pro Instituto  
 Médico Legal  
 Porque isso aqui tá deprimente, doutor  
 Essa fila tá um caso sério  
 Já tem doente desistindo de ser atendido e  
 pedindo carona pro cemitério  
 E aí, doutor? Vê se dá um jeito!  
 Se é pra nós morrê nós qué morrê direito  
 Me arranja aí um leito que eu num peço  
 mas nada  
 Mas eu num sou cachorro pra morrer na  
 calçada  
 Eu tô cansado de bancar o otário  
 Eu exijo pelo menos um veterinário

Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 "Doutor, por favor, olha o meu neném!  
 Olha doutor, ele num tá passando bem!  
 Fala, doutor! O que é que ele tem!?"  
 - A consulta custa cem.  
 "Ai, meu Deus, eu tô sem dinheiro"  
 - Eu também! Eu estudei a vida inteira pra  
 ser doutor  
 Mas ganho menos que um camelô  
 Na minha mesa é só arroz e feijão  
 Só vejo carne na mesa de operação  
 Então eu fico 24 horas de plantão pra  
 aumentar o ganha pão  
 Uma vez, depois de um mês sem dormir,  
 fui fazer uma cirurgia  
 E só depois que eu enfiei o bisturi eu  
 percebi que eu esqueci da anestesia  
 O paciente tinha pedra nos rins  
 E agora tá em coma profundo  
 A família botou a culpa em mim  
 E eu fiquei com aquela cara de bunda  
 Mas esse caso não vai dar em nada  
 Porque a arma do crime nunca foi  
 encontrada  
 O bisturi eu escondi muito bem: Esqueci na  
 barriga de alguém  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 Socorro! Enfermeira! Urgente!  
 Tem uma grávida parindo aqui na frente!  
 ...Ninguém me deu ouvidos  
 E eu dei um nó no umbigo do recém-  
 nascido  
 Mas o berçário tá cheio então eu fico com o  
 bebê no meu colo aqui no meio da rua  
 E lá dentro o doutor tá botando o paciente  
 no colo:  
 - "Por favor, fique nua!"  
 (Quê isso doutor?! Tem certeza?)  
 - "Confie em mim. É terapia chinesa. Tira a  
 roupa!"

(Mas é só dor de dente)  
 - "Então abre a boca! (Ahhh) Beleza!"  
 (Ai, doutor, tá doendo!)  
 - "É isso mesmo, o que arde cura"  
 (Não! Para! Não! Para doutor! Não para, doutor! Ai... Que loucura!!!)  
 - "Pronto, passou, tudo bem. Volta na semana que vem!"  
 Ela vai voltar pra procurar o doutor  
 Essa vai voltar, pode escrever!  
 Mas só daqui a nove meses, com um filho da consulta na barriga querendo nascer  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 Que calamidade!  
 Dos bebês que nascem virados pra lua e conseguem um lugar na maternidade  
 A infecção hospitalar mata mais da metade  
 E os que sobrevivem e não são sequestrados devem ser tratados com todo o cuidado  
 Porque se os pais não tem dinheiro pra pagar hospital uma simples diarreia pode ser fatal  
 - "Come tudo, meu filho, pra ficar bem forte"  
 (Ah, mãe! Num aguento mais farinha!)  
 - "Mas o quê que tu quer? Se eu num tenho

nem talher?"  
 (Pô, faz um prato diferente, maíinha!)  
 - "Eu ia fazer a tal da 'autopsia' mas eu não tenho faca de cozinha!"  
 Tá muito sinistro! Alô, prefeito, governador, presidente, ministro, traficante, Jesus Cristo, sei lá...  
 Alguma autoridade tem que se manifestar! Assim num dá! Onde é que eu vou parar? Numa clínica pra idosos? Ou debaixo do chão?  
 E se eu ficar doente? Quem vem me buscar?  
 A ambulância ou o rabeção?  
 Eu Tô sem segurança, sem transporte, sem trabalho, sem lazer  
 Eu num tenho educação, mas saúde eu quero ter  
 Já paguei minha promessa, não sei o que fazer!  
 Já paguei os meus impostos, não sei pra quê?  
 Eles sempre dão a mesma desculpa esfarrapada:  
 "A saúde pública está sem verba"  
 E eu num tenho condições de correr pra privada  
 Eu já tô na merda.

**Fonte:** O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde.** Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEWX2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Por outro lado, pergunta-se: qual o contexto jurídico, econômico, político e social em que a judicialização da saúde ganha robustez e quais as principais consequências disso no que diga respeito à adequada efetivação dos direitos humanos e fundamentais?

O desenho que se segue representa pontos estratégicos apontados pelos conectivos teóricos (jurídico, filosófico, sociológico e educacional), como possíveis causadores do crescimento das demandas judiciais no âmbito do direito à saúde.

**Desenho 1** – Fatores identificados pela autora, a partir dos referenciais teóricos usados na Dissertação de Mestrado, como possíveis causas do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil.



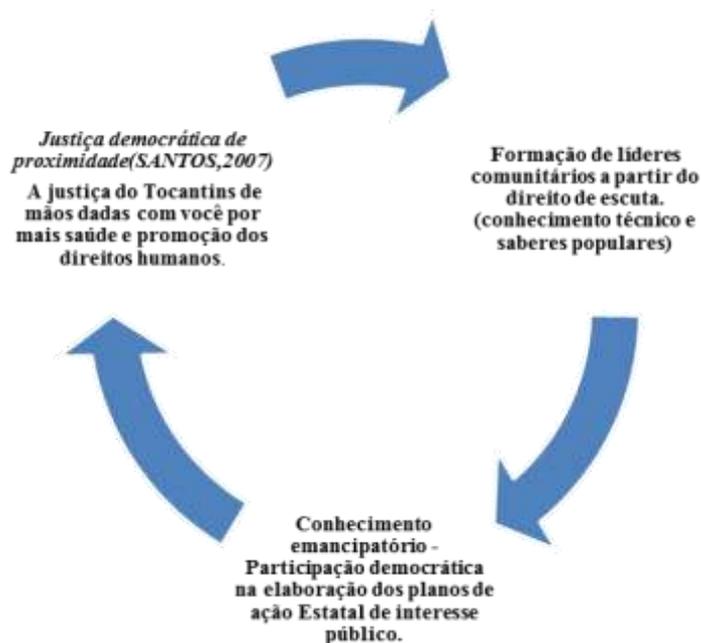
**Fonte:** desenho de autoria da própria mestra, elaborado com base nas discussões presentes em obras de Barroso (2011), Sandel (2013), Foucault (1984), Hardt e Negri (2001), quando tratam sobre o biopoder em Foucault.

As demandas judiciais de saúde encontram fluidez a partir do seguinte contexto: constitucionalização de novos direitos; aumento das demandas por justiça; fragilidade das instituições do Estado que não conseguem gerir com eficiência as políticas públicas; ausência de diálogo entre os poderes constituídos e a comunidade; globalização econômica neoliberal, que tende a instrumentalizar a vida; planejamento elaborado de forma vertical, sem consulta popular sobre as prioridades locais, dentre outros eixos complicadores que contribuem para a ampliação desse fenômeno.

## PROPOSTA

O desenho que segue evidencia uma proposta para a otimização das políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins.

**Desenho 2:** Proposta para a otimização das políticas públicas de saúde (formação de líderes comunitários) – Conhecimento emancipatório e participação democrática nos planos de ação do Estado.



**Fonte:** desenho de autoria própria, construído a partir de dados retirados de SANTOS (2007) e de FREIRE (1996).

## METODOLOGIA

A metodologia utilizada será a exposição dialógica de compartilhamento de saberes técnicos, científicos e comuns (ecologia de saberes, segundo Boaventura de Sousa Santos), por meio da técnica formativa, que envolva a participação do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias, das Procuradorias, das instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada.

## **MODALIDADE**

Presencial ou à distância, em eventos fechados ou abertos. De preferência, a serem realizados nas próprias comunidades.

## **PROGRAMA MÍNIMO**

Técnicas para expressar ideias, opiniões com clareza e trabalhar com equipes na gestão de políticas públicas; desenvolvimento de liderança e de habilidade para acompanhamento de projetos e técnicas de planejamento que digam respeito ao orçamento público; conscientização e valorização do papel social e incentivo à participação democrática; obtenção de cooperação entusiástica; fortalecimento de relacionamentos; desenvolvimento da autoconfiança; construção de uma visão sistêmica em políticas públicas; rompimento de barreiras; desenvolvimento de flexibilidade; reconhecimento de realizações; técnicas de persuasão; inspirar pessoas e conscientização social; conhecimento sobre seus direitos e deveres fundamentais, direitos humanos e orçamento participativo.

## **CARGA HORÁRIA**

Duração das práticas formativas: módulos de 30 a 60 horas.

## **LOCAL**

Escola da Magistratura Tocantinense e seus respectivos polos, no caso da expansão da proposta para outras comarcas do Estado.

## **QUANTIDADE DE PARTICIPANTES E CUSTO**

Considerar-se-á a participação mínima de 30 (trinta) pessoas por turma.

Custo anual: gratuito para os participantes.

## PERÍODO

Dois eventos anuais: 1º (primeiro) e 2º (segundo) semestres.

Aplicação da proposta a partir do segundo semestres de 2016 ao primeiro semestre de 2019 ou, no mais tardar, a partir do primeiro semestre de 2017 ao segundo semestre de 2020.

## QUANTIDADE DE TURMAS

No mínimo uma turma semestral.

## RECURSOS INSTRUCIONAIS

A serem fornecidos pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense, ou pela Universidade Federal do Tocantins.

## RECURSOS FINANCEIROS

Sugere-se a inclusão do custo do plano de ação no orçamento da Escola Superior da Magistratura Tocantinense.

## AVALIAÇÃO DA AÇÃO

Ao final de cada processo formativo os participantes deverão preencher formulário eletrônico de avaliação de reação, que servirá para medir o grau de satisfação da capacitação.

## INDICADORES E METAS DO PLANO DE AÇÃO PARA DEMONSTRAR A EFETIVIDADE DA ATIVIDADE FORMATIVA

<b>Indicador de resultado do plano</b>	Índice de satisfação com a qualidade do Poder Judiciário – Evento de formação dos líderes comunitários.
--	---

<b>Linha de Base</b>	Comparar número de processos judiciais, anualmente, no âmbito do direito à saúde, no Poder Judiciário do Tocantins (2016-2020). Verificar a evolução da participação da sociedade nos projetos sociais e nas soluções pacíficas dos conflitos no âmbito da saúde (conciliação, mediação e arbitragem).
<b>Meta Fracionada</b>	2016: no mínimo 10% 2015: no mínimo 15% 2018: no mínimo 20% 2019: no mínimo 30% 2020: no mínimo 40%

## CUSTOS DO PROJETO

Ao considerar-se que as atividades formativas serão realizadas em quatro eventos (um evento por trimestre), que deverão ser realizados inicialmente na Comarca de Palmas, com 30 pessoas por turmas, contando com o apoio técnico do Poder Judiciário, mediante colaboração dos magistrados e de outros operadores do Direito, bem como a prevista parceria das instituições de ensino superior, o custo total estimado corresponde a R\$ 40.000, 00 (quarenta mil reais), valor com possibilidade de alteração a depender da evolução desta proposta para outras comarcas do Estado.

## RISCOS DO PROJETO

<b>Categoria (C)</b>	<b>Custo/Tempo/Qualidade/Outros</b>
<b>Probabilidade (P)</b>	(1) Baixa; (2) Média; (3) Alta; (4) Muito Alta  Classificar os riscos de acordo com a sua probabilidade de ocorrência ou chance do evento vir a acontecer, na percepção do responsável pelo plano.

<b>Impacto (I)</b>	(1) Baixo; (2) Médio; (3) Alto; (4) Muito Alto Observação: classificar os riscos de acordo com o impacto causado, caso ocorram. Por exemplo: se vier a ocorrer a desistência dos líderes comunitários envolvidos, o impacto pode ser alto ou muito alto.
<b>Severidade (S)</b>	Impacto x Probabilidade: De 1 x 3 – baixo risco De 4 x 5 – médio risco De 6 x 9 – alto risco De 10 x 16 – altíssimo risco
<b>Resposta (R)</b>	A partir da análise dos resultados, o responsável do plano deve planejar uma resposta para cada risco identificado, dentre as opções abaixo:  a) evitar o risco, mudando o plano do projeto;  b) trabalhar com a equipe envolvida para evitar os riscos;  c) traçar um plano de contingência para ativação das ocorrências.

### IDENTIFICAÇÃO

Se (causa)	Então (consequência)	Categoria (C)	(P)	(I)	(S)	(R)
Desistência dos participantes	Plano de ação não será realizado	Qualidade	4	4	16 Risco muito Alto	Consulta prévia dos participantes
Ausência de colaboração	Abandono do plano	Qualidade	4	4	16 Risco	Motivação dos

dos magistrados					Muito Alto	colaboradores
Falta de custo ou material instrutório	Fragilidade dos mecanismos de motivação	Custo	3	3	9 Alto Risco	Contatos entre setores financeiros e gestor de recursos do TJ/TO
Falta de pessoal para o plano	Atraso ou inexecução do plano	Tempo	2	2	4 Médio Risco	Contato direto com a Alta Direção (ESMAT ou TJ/TO)

### CRITÉRIOS PARA CERTIFICAÇÃO

O evento deve ser certificado pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense.

### GESTORES DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO

Magistrados do Poder Judiciário do Estado do Tocantins.

### INFORMES GERAIS

A avaliação deverá ser ao final do evento.

Cada participante deverá ter, pelo menos, 75% de frequência.

Os participantes deverão apresentar sugestões de melhorias para o desenvolvimento do programa.

Trabalhar com indicadores avaliativos que demonstrem a linha evolutiva do plano.

## **POSSIBILIDADE DE O PLANO ESTRATÉGICO SER APLICADO POR OUTRAS INSTITUIÇÕES E/OU PODERES DO ESTADO DO TOCANTINS**

Este plano foi elaborado com o propósito de ser expandido, também, para outras instituições e/ou Poderes constituídos do Estado do Tocantins. O importante é que o compartilhamento de saberes populares, técnicos, jurídicos e científicos envolva todas as áreas do conhecimento, para que essa comunhão de saberes possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento do Tocantins.

O acesso às políticas públicas, especialmente no âmbito da saúde, se for manejado por meio de plataformas gerenciais racionais que estimulem a participação democrática na elaboração, na fiscalização e na execução dos seus planejamentos, poderá otimizar a qualidade dos serviços públicos e minimizar o fenômeno da judicialização das questões sociais. Isso será possível quando as instituições públicas e privadas, especialmente os Poderes constituídos, promoverem a justiça de proximidade da comunidade, por meio de práticas formativas que, a partir dos saberes comunitários, construam possibilidades aos líderes comunitários e demais agentes sociais, para participarem de forma racional dos planos de ação do Município e do Estado, que digam respeito às necessidades prioritárias da comunidade, como costumam ser as ligadas ao direito à saúde.

As práticas formativas permitirão, enfim, que a população participe mais dos trabalhos sociais; das audiências públicas; dos fóruns de saúde; dos conselhos comunitários; das conciliações; das arbitragens e de toda ação que envolva interesse coletivo/público. Essa postura proativa ajudará não só a sociedade, mas, também, o gestor público, para melhor trabalhar os projetos de governo alicerçados na efetividade dos parâmetros constitucionais, principalmente nos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º CF), nos seus objetivos (art. 3º da CF), nos princípios que regem as relações internacionais (art. 4º, CF) e nos direitos e garantias fundamentais (art. 5º da CF) e na ordem social (artigos 193 a 232 da CF).

Essas práticas formativas servirão, inclusive, para retirar das ruas e do mundo do crime parte da juventude que não tem atenção do Estado e do Poder Econômico.

Todos nós somos responsáveis para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, onde estejam presentes mais segurança, defesa da vida e promoção dos direitos humanos.

A título de exemplo, com quais os Planos ou Programas esta proposta, também, está alinhada?

### **TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS**

Essa proposta está alinhada, também, com o Programa de Gestão Participativa do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – Biênio 2015-2017, inclusive, essas práticas formativas podem ser aplicadas com os mesários voluntários que colaboram espontaneamente no processo eleitoral. Estes poderão atuar como multiplicadores nas suas localidades e ser parceiros do referido Tribunal na promoção da conscientização da população sobre o poder do voto e seus efeitos em relação às escolhas inadequadas dos gestores públicos nas eleições para o futuro do nosso País.

### **GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS**

A proposta também está alinhada ao Planejamento de Saúde (*site* TJ-TO), podendo, assim, ser aplicada aos conselhos de saúde do Estado, principalmente todo o pessoal que labora nos postos de saúde do Estado e, principalmente, líderes comunitários e agentes de saúde.

Essas práticas formativas serão revolucionárias, se houver controle, mapeamento estratégico, indicadores e formação de Comitê Gestor para acompanhamento, avaliação dos resultados e transparência à população.

Enfim, esses são apenas dois exemplos. Caberá ao órgão parceiro, aderindo a esta proposta, desenvolver novos mecanismos adequando à realidade de suas instituições. O importante é que novas contribuições sejam implementadas, para o desenvolvimento deste Plano Estratégico de Ação, respeitando as suas respectivas peculiaridades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução deste plano estratégico de ação pretende provocar a aproximação do Poder Judiciário do Estado do Tocantins com a sociedade, por meio do desenvolvimento de canais formativos que estabeleçam uma conexão entre os saberes técnicos, científicos e comunitários, que fomente a cultura da participação democrática da sociedade nos planos de ação de interesse coletivo, com o propósito de contribuir com a qualidade dos serviços prestados à comunidade, especialmente a efetivação dos direitos fundamentais e a proteção dos direitos humanos.

A implementação deste plano está consubstanciada nos seguintes propósitos, a saber:

- 1) Repolitização do planejamento horizontal das políticas de saúde, voltadas para as necessidades locais da comunidade;
- 2) Fomento da cultura da transparência dos planos de ação do Estado, no âmbito da saúde, o que facilitará a fiscalização do planejamento e de sua execução pela sociedade;
- 3) Otimização das políticas públicas de saúde, o que minimizará sua judicialização;
- 4) Equalização da força de trabalho dos agentes de saúde e de líderes comunitários para que atuem como multiplicadores na conscientização e no desenvolvimento de suas comunidades e sobre a importância do papel social do cidadão;
- 5) Prevenção, racionalização de litígios e uso eficiente e racional da Justiça, diante da estimulação de métodos de solução consensual de conflitos, como, por exemplo, a conciliação e a mediação.

A revolução democrática da justiça e do direito só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla, que inclua a democratização do Estado e da sociedade, nos termos propostos por Santos (2007), quando os saberes comunitários forem valorados (FREIRE, 1996) e quando o consenso resultar do diálogo construtivista (HABERMAS, 2012), dos quais possam emergir novas possibilidades,

voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais à vida digna, com ampla promoção dos direitos humanos, de modo a que a globalização econômica confira suporte ao desenvolvimento do Estado Social e Democrático de Direito.

### APROVAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO

<b>Elaborado por:</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
Maria da Vitória Costa e Silva (Proposto ao programa do Mestrado UFT/ESMAT)		
Mestre Kathia Nemeth Perez (Orientadora)		
Doutora Patrícia Medina (Avaliadora interna)		
Doutora Maria Helena Cariaga Silva (Avaliadora externa)		
Doutora Gisela Maria Bester (Avaliadora suplente externa)		
<b>Apresentação do Plano ao Diretor da Escola Superior da Magistratura Tocantinense*</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
Desembargador Marco A. Villas Boas		
<b>Apresentado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Tocantins</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
Desembargador Ronaldo Eurípedes de Sousa		
<b>Apresentado ao Corregedor do Tribunal de Justiça do Tocantins</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
Desembargador Eurípedes do Carmo Lamounier		
<b>Apresentado à Presidente do Tribunal Regional Eleitoral no Tocantins</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>

Desembargadora Ângela Prudente		
<b>Apresentado ao Secretário de Saúde do Estado</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
<b>Apresentado ao Secretário de Saúde do Município</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>

\* Informa-se que todas as autoridades listadas nesta tabela ainda não possuem ciência da existência deste Plano, estando seus cargos e nomes aqui registrados apenas enquanto previsão a título de projeto.

## **MENSAGEM FINAL**

Somos todos responsáveis pela construção coletiva de uma sociedade melhor, mais justa e humanista, na qual possa existir, de fato e de direito, o respeito à dignidade da pessoa humana, com cuidado e promoção aos direitos humanos, de forma que a modernidade tecnológica e a globalização econômica estejam a serviço da saúde e das vidas humanas.

Assim, precisamos saber VIVER e CONVIVER, com o outro e com a natureza, pois esta também nos oferta saúde.

O cuidado para com o outro, nosso semelhante, tem um significado existencial, pois não podemos viver sozinhos, sem a companhia de outro SER HUMANO como nós. Isto requer a atenção, o trato amistoso, o compromisso ético, o compartilhamento de conhecimento e de experiências que dignifiquem nossas vidas e contribuam para que tenhamos relações sociais amistosas, empreendedoras e uma sociedade mais segura e harmoniosa.

Já o cuidado com a natureza, segundo Patrícia Medina (2011), consiste no princípio inspirador de convivencialidade (natureza-cuidado-ética), havendo necessidade de que o comportamento humano se torne objeto de dever. Em resumo, Medina defende que:

Somente uma ética fundada na vida, na manutenção e na custódia da existência pode ter um sentido efetivo. Isso indica que o cuidar assuma a centralidade original e forneça um lúmen à procedência do

seu valor e do seu sentido para a vida. O cuidado deve constituir a raiz da ética, pois possui sua base na capacidade do humano transcender a situação concreta da vontade orientada para si, para tomar decisões e viver voltado para o bem estar comum estando sua dimensão formativa no entendimento da responsabilidade no cuidado reconhecido como obrigação em relação a outro ser vivo quando existe uma ameaça à vulnerabilidade da vida. (2011, p. 7).

É com tal propósito que conclamo toda a sociedade tocantinense para abraçar este Plano Estratégico de Ação, visando à melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no intuito da adequada efetividade das políticas públicas de saúde!

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 875-904.

BESTER, Gisela Maria. **Levando a Constituição a sério**. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/category/levando-a-constituicao-a-serio-por-gisela-maria-bester/>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Dezesesseis anos de Constituição Federal, STF e interpretação retrospectiva: prejuízos aos direitos fundamentais pela falta de vontade de Constituição. *In*: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES; Filomeno. **Direito Constitucional contemporâneo - Estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005a. p. 333-359.

BRASIL. CNJ. **Atos da Presidência**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/484-gestao-planejamento-e-pesquisa/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/13734-modelos-de-documentos-padronizados-do-cnj>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política públicas em Direito. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Alexandre Bernardino *et al.* (Orgs.). **O direito achado na rua: uma introdução ao direito à saúde**. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O mercado de saúde suplementar a busca do equilíbrio. *In*: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (Coords.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 273-306.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2014.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Trad. de Roberto Machado. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Trad. de Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. de Berilo Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MEDINA, Patrícia. **A relação homem natureza, a fenomenologia do cuidar e a dimensão formativa**. 2011. 161 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde**. Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEWX2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

OLIVEIRA, Tarsis Barreto. **Pena e racionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Trad. de Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Grávida, 2002.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática de justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

**PLANO ESTRATÉGICO PARA A MELHORIA DA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL NO ESTADO DO TOCANTINS NA ÁREA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EM SAÚDE**

**A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS  
DADAS COM VOCÊ POR MAIS SAÚDE E  
PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

**MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA**

## AUTORA DO PLANO ESTRATÉGICO

Maria da Vitória Costa e Silva

## ORIENTAÇÃO

Professora Mestre Kathia Nemeth Perez

## BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Patrícia Medina (Avaliadora interna)

Professora Doutora Maria Helena Cariaga Silva (Avaliadora externa)

Professora Doutora Gisela Maria Bester (Avaliadora externa suplente)

## REVISORA

Professora Doutora Gisela Maria Bester

## COLABORADORA

Sílvia Helena Dias dos Santos

(Assessora de Pesquisa, Estratégica e Gestão de Qualidade do TRE-TO)

## PROJETO GRÁFICO

Adriano Ferreira de Mendonça

PLANO ESTRATÉGICO PARA A MELHORIA DA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL NO ESTADO DO TOCANTINS NA ÁREA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EM SAÚDE

MARIA DA VITÓRIA COSTA E SILVA

A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS  
SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Plano Estratégico de Ação apresentado à banca do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), como proposta de melhoria da prestação jurisdicional no Tocantins, no âmbito das políticas públicas sociais de saúde.

ORIENTADORA: Professora Mestre Kathia Nemeth Perez

Palmas - TO  
Janeiro de 2016

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

S586j SILVA, Maria da Vitória Costa e.

A justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção de direitos humanos./ Maria da vitória Costa e Silva. - Palmas, TO, 2016.  
29f.

Plano Estratégico para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins na área de políticas públicas em saúde (Mestrado Profissional e Interdisciplinar) – Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas – Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, 2016.

Orientadora: Kathia Nemeth Perez

Revisora Técnico-Methodológica: Gisela Maria Bester

1. Políticas públicas. 2. Direitos humanos e fundamentais. 3. Prestação jurisdicional. 4. Proposta de melhorias. 5. Modelo CNJ.  
CDD 342

---

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução deste documento, total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, é autorizada, desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.**  
Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

# APRESENTAÇÃO

O presente Plano Estratégico para a melhoria da Prestação Jurisdicional no Estado do Tocantins, na Área de Políticas Públicas em Saúde, é mais um produto do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), inserido na linha de pesquisa Instrumento da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos. Possui como desiderato a aproximação do Poder Judiciário com a comunidade, para que juntos possam encontrar soluções racionais e eficientes para a melhoria da efetivação das políticas públicas de saúde no Tocantins, as quais representam a concretização de direitos humanos e fundamentais das pessoas.

A chamada revolução democrática do Direito e da Justiça requer o exercício do processo dialógico entre os saberes técnicos, científicos e comuns. Isso exige do Poder Judiciário do Estado do Tocantins a interlocução com as instituições de ensino superior, com as instituições gestoras (públicas e privadas) e, especialmente, com os coletivos encontrados na sociedade como um todo, cujo objetivo maior consiste no compartilhamento de conhecimentos e de experiências para que haja uma revolução democrática mais ampla, que inclua as democratizações do próprio Estado e de todas as comunidades que o integram. (SANTOS, 2007).

Ao pensar-se a partir desse desafio revolucionário, desenvolveu-se o presente plano estratégico como sugestão para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no âmbito da saúde, tendo como título **A Justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção de direitos humanos**.

Assim, para que este produto do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT e da ESMAT tenha êxito, contamos com a colaboração de todos os operadores do Direito (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria, Tribunal de Contas, Ordem dos Advogados do Tocantins, Universitários e Professores), da comunidade tocantinense e das demais áreas do conhecimento científico e da gestão, no Estado do Tocantins.

É preciso esclarecer que este Plano está em consonância com o modelo de seu projeto divulgado pelo CNJ (BRASIL, 2016, online), do qual se aproveitou a estrutura básica, nesta inserindo dados da realidade tocantinense e o restante do conteúdo.

Passa-se, então, ao Plano Estratégico propriamente dito, ressaltando que, ao seu final, constam referências, cujo rol não é extenso, porém muitas outras obras – individuais ou coletivas, espelhando os pensamentos de autoras e de autores diversos, em perspectiva interdisciplinar –, estão contempladas nesta breve “cartilha”, pois que foram devidamente citadas e trabalhadas ao longo do texto da Dissertação de

Mestrado desta autora, da qual este Plano figurou como um seu apêndice.

Um mundo melhor, pautado pelo constante desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, com respeito amplo aos direitos humanos e fundamentais, depende do esforço de cada um de nós. Somos todos importantes para que esse Plano se efetive nas relações sociais. Participe!

Palmas, TO, fevereiro de 2016.

Maria da Vitória Costa e Silva

## Sumário

A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS .....	9
FINALIDADE DO PROJETO .....	11
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO .....	11
DESTINATÁRIOS DO PROJETO .....	12
JUSTIFICATIVA .....	13
PROPOSTA .....	17
METODOLOGIA .....	19
MODALIDADE .....	19
PROGRAMA MÍNIMO .....	19
CARGA HORÁRIA .....	19
LOCAL .....	19
QUANTIDADE DE PARTICIPANTES E CUSTO .....	19
PERÍODO .....	19
QUANTIDADE DE TURMAS .....	20
RECURSOS INSTRUCIONAIS .....	20
RECURSOS FINANCEIROS .....	20
AVALIAÇÃO DA AÇÃO .....	20
INDICADORES E METAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO PARA DEMONSTRAR A EFETIVIDADE DA ATIVIDADE FORMATIVA .....	20
CUSTO DO PROJETO .....	21
CRITÉRIOS PARA CERTIFICAÇÃO .....	22
GESTORES DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO .....	22
INFORMES GERAIS .....	22
POSSIBILIDADE DE O PLANO ESTRATÉGICO SER APLICADO POR OUTRAS INSTITUIÇÕES E/OU PODERES DO ESTADO DO TOCANTINS .....	23
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	24
APROVAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO .....	25
MENSAGEM FINAL .....	26
REFERÊNCIAS .....	28



## A JUSTIÇA DO TOCANTINS DE MÃOS DADAS COM VOCÊ POR MAIS SAÚDE E PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A constitucionalização do bloco de direitos fundamentais sociais, como “patamar mínimo civilizatório” (DELGADO, 2014) à construção da vida digna em sociedade, requer dos poderes majoritários do Estado a qualidade de seus sistemas de gestão administrativa e judicial, para a consolidação racional e eficaz das políticas públicas destinadas à população, principalmente no âmbito da saúde.

Esse processo exige a promoção de novas plataformas que estabeleçam práticas contínuas de acesso à justiça, permitam o fomento da cultura da transparência e chamem a participação democrática da população, nos processos de estabelecimento de prioridades das políticas sociais e de outros interesses comuns.

A globalização neoliberal hegemônica deve ser confrontada por uma globalização alternativa, que Boaventura de Sousa Santos (2013) chama de contra-hegemônica, alicerçada nos pilares dos movimentos e organizações sociais que, no Brasil, historicamente foram às ruas, clamar por melhores dias, por redemocratização, por qualidade das políticas públicas, contra a corrupção, por transparências dos gastos com o dinheiro público, dentre outras demandas sociais e políticas relevantes.

Ocorre que todos esses movimentos populares precisam ser alicerçados no conhecimento emancipatório epistemológico crítico, renovador e construtivista, que deve ser disseminado nos espaços públicos, apresentando alternativas para a melhoria das condições de vida na sociedade.

A proteção dos direitos humanos, após um processo histórico de violações à dignidade humana, encontra porto seguro na construção do Estado Democrático e Social de Direito, o qual deve encontrar caminhos seguros para a concretização do respeito aos direitos fundamentais que conferem vida digna a todas as pessoas.

Assim, os projetos legislativos, judiciais e executivos dos respectivos poderes instituídos, devem proporcionar o acesso à justiça por meio de instrumentos que viabilizem a autonomia libertadora das comunidades carentes e proporcionem melhores condições de sobrevivência a partir da participação democrática da população nos planos de ação do Estado, que digam respeito aos interesses públicos e ao bem comum da sociedade.

A inércia dos Poderes Legislativo e Executivo na condução de políticas sociais mínimas ao desenvolvimento da vida digna e saudável tem intensificado a judicialização do direito humano e fundamental à saúde, que, aliada à ausência do diálogo entre os atores públicos e a comunidade, à própria ausência de efetivação dos novos direitos consagrados constitucionalmente, ao planejamento vertical desregrado e à biopolítica, ressuscitam o estado totalitário de violações a direitos humanos.



O Conselho Nacional de Justiça, a partir da Audiência Pública de Saúde, realizada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009, tem estimulado o diálogo entre os demais órgãos do Estado, a comunidade científica e a sociedade civil, porém, como leciona Sousa Santos (2006), é preciso ainda estimular a justiça democrática de proximidade, que requer o diálogo contínuo entre magistrados, demais operadores do Direito e a sociedade civil, por meio de processos formativos para a autonomia libertadora das comunidades, a partir do direito de escuta.

À luz das lições de Paulo Freire (1996), trata-se da aproximação dos saberes necessários à prática educativa (pedagogia da autonomia).

Não há desenvolvimento democrático sem a democratização do Poder Judiciário e da sociedade. Nesse aspecto, Santos (2007, p. 9) é enfático ao alertar que: “a revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade.”.

Estudiosos de Jürgen Habermas também lembram que, o filósofo alemão, ao desenvolver sua teoria da ação comunicativa, chamou a atenção para a necessidade da racionalidade do discurso, que se concretiza por meio da participação em condições de igualdade, em que opiniões de sujeitos livres de qualquer coação ou pressão se compartilhem com o fim do consenso criativo que possibilite a realização de interesses comuns (OLIVEIRA, 2013, p. 44).

Neste sentido, não se pode pensar na qualidade de execução de políticas públicas, no âmbito do direito à saúde, a cargo dos poderes Executivo e Legislativo, sem antes desenvolver formas alternativas de sociabilidade que perpassem, neste caso, pelo direito de escuta das comunidades, representadas por seus líderes comunitários, conselheiros de saúde e demais movimentos sociais organizados da sociedade tocantinense. Este processo requer, obviamente, a aproximação do Poder Judiciário com a sociedade, para, inicialmente, ouvir seus clamores e sua história e, depois, poder compartilhar saberes e experiências que possam servir de fundamento para a construção de um Estado mais justo, eficiente, eficaz e humanista para todos e todas. Em poucas palavras, está-se a tratar, em última análise, de “levar a Constituição a sério” (BESTER, 2016, online).

Diante desta contextualização, apresentamos este Plano Estratégico de Ação como proposta para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no âmbito da saúde, com o título “A justiça do Tocantins de mãos dadas com você, por mais saúde e promoção de direitos humanos”.

O Plano sugere ao Poder Judiciário tocantinense que abra suas portas à comunidade carente (grupos indígenas, comunidade quilombolas, movimentos sociais, agentes de saúde etc.), permitindo seu amplo acesso nas rodas de discussões

sobre o futuro de suas comunidades e/ou regiões, no que se refira às ações de saúde, instrumentalizando-os por meio de formação educacional continuada e transformadora.

A oferta de cursos de formação a esses multiplicadores sociais requer um conteúdo mínimo, que compreenda: noções sobre orçamento participativo; técnicas de planejamento, bem como sistema de gestão da qualidade das políticas públicas, de forma a que o planejamento vertical do Estado possa priorizar os interesses locais, com racionalização e otimização do orçamento do Estado.

Os projetos sociais, quando manejados com a participação democrática e executados por meio de técnicas estratégicas de planejamento e com o fomento da cultura da transparência dos gastos públicos evitarão, não só a judicialização do direito à saúde, mas também inibirão a disseminação da corrupção e de gastos indevidos do patrimônio público.

Essa atitude proativa do Poder Judiciário, ao desenvolver canais de interlocução que fomentem a cultura da conscientização da população, permitirá, inclusive, um mais livre exercício do voto nos pleitos eleitorais, mediante a escolha de representantes verdadeiramente comprometidos com as causas sociais e que valorizem projetos de promoção dos direitos humanos.

## **FINALIDADE DO PROJETO**

Desenvolvimento de práticas formativas em que o Poder Judiciário tocanтинense promova uma justiça de proximidade com a comunidade, atendendo ao escopo maior de fomentar a participação democrática da população nos planos de ações estatais de interesse coletivo, atinentes à adequada efetivação do direito à saúde.

A proposta deve ter início na Comarca de Palmas/TO, com possibilidade de expansão para as demais comarcas do Estado.

## **ALINHAMENTO ESTRATÉGICO**

Este plano estratégico de ação está alinhado com o Plano Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Tocantins 2015-2020, especialmente inserido nas suas diretrizes básicas, quais sejam:

1. Adoção de soluções alternativas de conflito, cuja descrição refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão, visando a estimular a comunidade a dirimir suas contendas sem a necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem; a formação de agentes comunitários de justiça, mediante celebração de parcerias com a Defensoria Pública, Secretarias de Assistência Social, Conselhos Tutelares, Ministério Público, entre outras entidades afins;
2. Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, que tem por

finalidade materializar, na prática judiciária, o comando constitucional da razoável duração do processo. Trata-se de garantir a prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais, bem como elevar a produtividade dos servidores e magistrados;

3. Combate à corrupção e à improbidade administrativa – descrita como o conjunto de atos que visam a preservar a coisa pública, a lisura nos processos eleitorais, a preservação da probidade administrativa;

4. Garantia dos direitos de cidadania – descrita como um primordial desafio do planejamento estratégico do Poder Judiciário tocantinense, para garantir, no plano concreto os direitos da cidadania (CF/88, art. 1º, inc. II), em sua múltipla manifestação social: cidadão-administrativo (usuários dos serviços públicos), cidadão-eleitor, cidadão trabalhador-produtor, cidadão-consumidor e cidadão-contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos de minorias.

Por fim, o plano de ação ora apresentado, também está em consonância com a MISSÃO do Plano Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, qual seja: GARANTIR A CIDADANIA ATRAVÉS DA DISTRIBUIÇÃO DE UMA JUSTIÇA CÉLERE, SEGURA E EFICAZ.

Assim, é imprescindível que este plano se concretize. Para tanto, informam-se, a seguir, a sua temática, com seus objetivos estratégicos.

Tema do Plano de Ação: A justiça do Tocantins de mãos dadas com você, por mais saúde e promoção de direitos humanos.

### **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:**

- Aproximar o Poder Judiciário da sociedade por meio do diálogo criativo, que desenvolva práticas formativas de líderes comunitários, com o fim de promover a participação democrática da comunidade nos planos de ação do Estado, de interesse coletivo, especialmente no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas públicas de saúde em suas localidades;

- Contribuir para a formação de líderes comunitários, estimulando-os a assumirem papéis sociais na sua comunidade, como a integração em conselhos municipais de saúde e a participação na mediação para a solução de conflitos locais, a fim de que participem democraticamente de audiências públicas de saúde ou de outros eventos que se refiram às políticas públicas de inclusão social.

### **DESTINATÁRIOS DO PROJETO**

Operadores do Direito; universitários; líderes comunitários, bem como demais membros da sociedade civil interessada.

## JUSTIFICATIVA

A justificativa deste plano de ação consubstancia-se na ampliação constitucional via novos direitos; no aumento de demandas por justiça; na ascensão institucional do Judiciário; na globalização neoliberal, que fragiliza a dignidade da pessoa humana; na deficiência do planejamento de saúde, que não consegue atender com qualidade as necessidades básicas de saúde da população; no clamor constante da sociedade por efetivação das políticas públicas de saúde. Tudo isto, em conjunto, acaba configurando fatores que têm motivado a judicialização da saúde no Brasil e, em especial, no Estado do Tocantins. Nestes termos, com fundamento em Santos (2007), como antítese à crise da modernidade que se instalou no País, mormente no âmbito das políticas públicas de saúde, requer-se a construção de formas alternativas de sociabilidade, uma reengenharia nas dimensões econômica, social, política e cultural, que perpassa pela democratização do Estado e da sociedade.

Em tal visão sociológica, defendida por Santos (2007), o Poder Judiciário é convidado a abrir suas portas para a construção de uma justiça democrática de proximidade com a comunidade, principalmente proximidade com os grupos vulneráveis que requerem a atenção do Estado e do poder econômico, que o sociólogo chama de parcela suprimida. É com base nesse processo dialógico que o Poder Judiciário é chamado ao compartilhamento de conhecimento dos saberes técnicos, científicos e comunitários, para reforçar a participação democrática da sociedade no acompanhamento, na elaboração, na execução e na fiscalização dos planos de ação do Estado, principalmente no âmbito da saúde.

A crise no setor público de saúde tem motivado fortes e repetidas críticas da sociedade brasileira em relação aos poderes instituídos. Na internet, essa forma de contestar também é feita por meio do humor artístico. Conforme se demonstra a seguir, a letra da música do cantor e compositor Gabriel, O Pensador, revela não só a linguagem popular simples e desapegada de sua forma oficial, mas evidencia a angústia, a dor e o desespero das pessoas carentes que precisam dos serviços públicos de saúde no Brasil.





**Figura 1** – Visão crítica dos internautas e humor artístico sobre o caos na saúde pública brasileira

### (Gabriel O Pensador, letra música “Sem Saúde”)

Pelo amor de Deus alguém me ajude!  
 Eu já paguei o meu plano de saúde mas  
 agora ninguém quer me aceitar  
 E eu tô com dô, dotô, num sei no que vai  
 dá!  
 Emergência! Eu tô passando mal  
 Vô morrer aqui na porta do hospital  
 Era mais fácil eu ter ido direto pro  
 Instituto Médico Legal  
 Porque isso aqui tá deprimente, doutor  
 Essa fila tá um caso sério  
 Já tem doente desistindo de ser atendido  
 e pedindo carona pro cemitério  
 E aí, doutor? Vê se dá um jeito!

Se é pra nós Morrê nós qué Morrê direito  
 Me arranja aí um leito que eu num peço  
 mas nada  
 Mas eu num sou cachorro pra morrer na  
 calçada  
 Eu tô cansado de bancar o otário  
 Eu exijo pelo menos um veterinário  
 Me cansei de lero lero  
 Dá licença mas eu vou sair do sério  
 Quero mais saúde  
 Me cansei de escutar...  
 “Doutor, por favor, olha o meu neném!  
 Olha doutor, ele num tá passando bem!  
 Fala, doutor! O que é que ele tem!?”

- A consulta custa cem.  
"Ai, meu Deus, eu tô sem dinheiro"  
- Eu também! Eu estudei a vida inteira pra ser doutor  
Mas ganho menos que um camelô  
Na minha mesa é só arroz e feijão  
Só vejo carne na mesa de operação  
Então eu fico 24 horas de plantão pra aumentar o ganha pão  
Uma vez, depois de um mês sem dormir, fui fazer uma cirurgia  
E só depois que eu enfiei o bisturi eu percebi que eu esqueci da anestesia  
O paciente tinha pedra nos rins  
E agora tá em coma profundo  
A família botou a culpa em mim  
E eu fiquei com aquela cara de bunda  
Mas esse caso não vai dar em nada  
Porque a arma do crime nunca foi encontrada  
O bisturi eu escondi muito bem: Esqueci na barriga de alguém  
Me cansei de lero lero  
Dá licença mas eu vou sair do sério  
Quero mais saúde  
Me cansei de escutar...  
Socorro! Enfermeira! Urgente!  
Tem uma grávida parindo aqui na frente!  
...Ninguém me deu ouvidos  
E eu dei um nó no umbigo do recém-nascido  
Mas o berçário tá cheio então eu fico com o bebê no meu colo aqui no meio da rua  
E lá dentro o doutor tá botando o paciente no colo:  
- "Por favor, fique nua!"  
(Quê isso doutor?! Tem certeza?)  
- "Confie em mim. É terapia chinesa. Tira

a roupa!"  
(Mas é só dor de dente)  
- "Então abre a boca! (Ahhh) Beleza!"  
(Ai, doutor, tá doendo!)  
- "É isso mesmo, o que arde cura"  
(Não! Para! Não! Para doutor! Não para, doutor! Ai... Que loucura!!!)  
- "Pronto, passou, tudo bem. Volta na semana que vem!"  
Ela vai voltar pra procurar o doutor  
Essa vai voltar, pode escrever!  
Mas só daqui a nove meses, com um filho da consulta na barriga querendo nascer  
Me cansei de lero lero  
Dá licença mas eu vou sair do sério  
Quero mais saúde  
Me cansei de escutar...  
Que calamidade!  
Dos bebês que nascem virados pra lua e conseguem um lugar na maternidade  
A infecção hospitalar mata mais da metade  
E os que sobrevivem e não são sequestrados devem ser tratados com todo o cuidado  
Porque se os pais não tem dinheiro pra pagar hospital uma simples diarreia pode ser fatal  
- "Come tudo, meu filho, pra ficar bem forte"  
(Ah, mãe! Num aguento mais farinha!)  
- "Mas o quê que tu quer? Se eu num tenho nem talher?"  
(Pô, faz um prato diferente, maíinha!)  
- "Eu ia fazer a tal da 'autopsia' mas eu não tenho faca de cozinha!"  
Tá muito sinistro! Alô, prefeito,

governador, presidente, ministro,  
traficante, Jesus Cristo, sei lá...

Alguma autoridade tem que se  
manifestar!

Assim num dá! Onde é que eu vou  
parar?

Numa clínica pra idosos? Ou debaixo do  
chão?

E se eu ficar doente? Quem vem me  
buscar?

A ambulância ou o rabeção?

Eu Tô sem segurança, sem transporte,  
sem trabalho, sem lazer

Eu num tenho educação, mas saúde eu  
quero ter

Já paguei minha promessa, não sei o que  
fazer!

Já paguei os meus impostos, não sei pra  
quê?

Eles sempre dão a mesma desculpa  
esfarrapada:

“A saúde pública está sem verba”

E eu num tenho condições de correr pra  
privada

Eu já tô na merda.

**Fonte:** O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde.** Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEWX2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Por outro lado, pergunta-se: qual o contexto jurídico, econômico, político e social em que a judicialização da saúde ganha robustez e quais as principais consequências disso no que diga respeito à adequada efetivação dos direitos humanos e fundamentais?

O desenho que se segue representa pontos estratégicos apontados pelos conectivos teóricos (jurídico, filosófico, sociológico e educacional), como possíveis causadores do crescimento das demandas judiciais no âmbito do direito à saúde.

**Desenho 1** – Fatores identificados pela autora, a partir dos referenciais teóricos usados na Dissertação de Mestrado, como possíveis causas do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil.



**Fonte:** desenho de autoria da própria mestra, elaborado com base nas discussões presentes em obras de Barroso (2011), Sandel (2013), Foucault (1984), Hardt e Negri (2001), quando tratam sobre o biopoder em Foucault.

As demandas judiciais de saúde encontram fluidez a partir do seguinte contexto: constitucionalização de novos direitos; aumento das demandas por justiça; fragilidade das instituições do Estado que não conseguem gerir com eficiência as políticas públicas; ausência de diálogo entre os poderes constituídos e a comunidade; globalização econômica neoliberal, que tende a instrumentalizar a vida; planejamento elaborado de forma vertical, sem consulta popular sobre as prioridades locais, dentre outros eixos complicadores que contribuem para a ampliação desse fenômeno.

## PROPOSTA

O desenho que segue evidencia uma proposta para a otimização das políticas públicas de saúde no Estado do Tocantins.

**Desenho 2:** Proposta para a otimização das políticas públicas de saúde (formação de líderes comunitários) – Conhecimento emancipatório e participação democrática nos planos de ação do Estado.

**Justiça democrática de proximidade (SANTOS, 2007)**

A justiça do Tocantins de mãos dadas com você por mais saúde e promoção de direitos humanos.

**Formação de líderes comunitários a partir do direito de escuta. (conhecimento técnico e saberes populares)**

**Conhecimento emancipatório  
Participação democrática na elaboração dos planos de ação Estadual de interesse público.**

**Fonte:** desenho de autoria própria, construído a partir de dados retirados de SANTOS (2007) e de FREIRE (1996).

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada será a exposição dialógica de compartilhamento de saberes técnicos, científicos e comuns (ecologia de saberes, segundo Boaventura de Sousa Santos), por meio da técnica formativa, que envolva a participação do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias, das Procuradorias, das instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada.

## **MODALIDADE**

Presencial ou à distância, em eventos fechados ou abertos. De preferência, a serem realizados nas próprias comunidades.

## **PROGRAMA MÍNIMO**

Técnicas para expressar ideias, opiniões com clareza e trabalhar com equipes na gestão de políticas públicas; desenvolvimento de liderança e de habilidade para acompanhamento de projetos e técnicas de planejamento que digam respeito ao orçamento público; conscientização e valorização do papel social e incentivo à participação democrática; obtenção de cooperação entusiástica; fortalecimento de relacionamentos; desenvolvimento da autoconfiança; construção de uma visão sistêmica em políticas públicas; rompimento de barreiras; desenvolvimento de flexibilidade; reconhecimento de realizações; técnicas de persuasão; inspirar pessoas e conscientização social; conhecimento sobre seus direitos e deveres fundamentais, direitos humanos e orçamento participativo.

## **CARGA HORÁRIA**

Duração das práticas formativas: módulos de 30 a 60 horas.

## **LOCAL**

Escola da Magistratura Tocantinense e seus respectivos polos, no caso da expansão da proposta para outras comarcas do Estado.

## **QUANTIDADE DE PARTICIPANTES E CUSTO**

Considerar-se-á a participação mínima de 30 (trinta) pessoas por turma.

Custo anual: gratuito para os participantes.

## **PERÍODO**

Dois eventos anuais: 1º (primeiro) e 2º (segundo) semestres.

Aplicação da proposta a partir do segundo semestres de 2016 ao primeiro semestre de 2019 ou, no mais tardar, a partir do primeiro semestre de 2017 ao segundo semestre de 2020.

## QUANTIDADE DE TURMAS

No mínimo uma turma semestral.

## RECURSOS INSTRUCIONAIS

A serem fornecidos pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense, ou pela Universidade Federal do Tocantins.

## RECURSOS FINANCEIROS

Sugere-se a inclusão do custo do plano de ação no orçamento da Escola Superior da Magistratura Tocantinense.

## AVALIAÇÃO DA AÇÃO

Ao final de cada processo formativo os participantes deverão preencher formulário eletrônico de avaliação de reação, que servirá para medir o grau de satisfação da capacitação.

## INDICADORES E METAS DO PLANO DE AÇÃO PARA DEMONSTRAR A EFETIVIDADE DA ATIVIDADE FORMATIVA

INDICADOR	METAS
Indicador de resultado do plano	Índice de satisfação com a qualidade do Poder Judiciário – Evento de formação dos líderes comunitários.
Linha de Base	Comparar número de processos judiciais, anualmente, no âmbito do direto à saúde, no Poder Judiciário do Tocantins (2016-2020). Verificar a evolução da participação da sociedade nos projetos sociais e nas soluções pacíficas dos conflitos no âmbito da saúde (conciliação, mediação e arbitragem).
Meta Fracionada	2016: no mínimo 10% 2015: no mínimo 15% 2018: no mínimo 20% 2019: no mínimo 30% 2020: no mínimo 40%

## CUSTOS DO PROJETO

Ao considerar-se que as atividades formativas serão realizadas em quatro eventos (um evento por trimestre), que deverão ser realizados inicialmente na Comarca de Palmas, com 30 pessoas por turmas, contando com o apoio técnico do Poder Judiciário, mediante colaboração dos magistrados e de outros operadores do Direito, bem como a prevista parceria das instituições de ensino superior, o custo total estimado corresponde a R\$ 40.000, 00 (quarenta mil reais), valor com possibilidade de alteração a depender da evolução desta proposta para outras comarcas do Estado.

RISCO DO PROJETO	
Categoria (C)	Custo/Tempo/Qualidade/Outros
Probabilidade (P)	((1) Baixa; (2) Média; (3) Alta; (4) Muito Alta Classificar os riscos de acordo com a sua probabilidade de ocorrência ou chance do evento vir a acontecer, na percepção do responsável pelo plano.
Impacto (I)	(1) Baixo; (2) Médio; (3) Alto; (4) Muito Alto Observação: classificar os riscos de acordo com o impacto causado, caso ocorram. Por exemplo: se vier a ocorrer a desistência dos líderes comunitários envolvidos, o impacto pode ser alto ou muito alto.
Severidade (S)	Impacto x Probabilidade: De 1 x 3 – baixo risco De 4 x 5 – médio risco De 6 x 9 – alto risco De 10 x 16 – altíssimo risco
Resposta (R)	A partir da análise dos resultados, o responsável do plano deve planejar uma resposta para cada risco identificado, dentre as opções abaixo: a) evitar o risco, mudando o plano do projeto; b) trabalhar com a equipe envolvida para evitar os riscos; c) traçar um plano de contingência para ativação das ocorrências.

IDENTIFICAÇÃO						
Se (causa)	Então (consequência)	Categoria (C)	( P )	( I )	( S )	( R )
Desistência dos participantes	Plano de ação não será realizado	Qualidade	4	4	16 Risco muito Alto	Consulta prévia dos participantes
Ausência de colaboração dos magistrados	Abandono do plano	Qualidade	4	4	16 Risco Muito Alto	Motivação dos colaboradores
Falta de custo ou material instrutório	Fragilidade dos mecanismos de motivação	Custo	3	3	9 Alto Riso	Contatos entre setores financeiros e gestor de recursos do TJ/TO
Falta de pessoal para o plano	Atraso ou inexecução do plano	Tempo	2	2	4 Médio Risco	Contatos direto com a Alta Direção (Esmat ou TJ/TO)

## CRITÉRIOS PARA CERTIFICAÇÃO

O evento deve ser certificado pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense.

## GESTORES DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO

Magistrados do Poder Judiciário do Estado do Tocantins.

## INFORMES GERAIS

A avaliação deverá ser ao final do evento.

Cada participante deverá ter, pelo menos, 75% de frequência.

Os participantes deverão apresentar sugestões de melhorias para o desenvolvimento do programa.

Trabalhar com indicadores avaliativos que demonstrem a linha evolutiva do plano.

## POSSIBILIDADE DE O PLANO ESTRATÉGICO SER APLICADO POR OUTRAS INSTITUIÇÕES E/OU PODERES DO ESTADO DO TOCANTINS

Este plano foi elaborado com o propósito de ser expandido, também, para outras instituições e/ou Poderes constituídos do Estado do Tocantins. O importante é que o compartilhamento de saberes populares, técnicos, jurídicos e científicos envolva todas as áreas do conhecimento, para que essa comunhão de saberes possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento do Tocantins.

O acesso às políticas públicas, especialmente no âmbito da saúde, se for manejado por meio de plataformas gerenciais racionais que estimulem a participação democrática na elaboração, na fiscalização e na execução dos seus planejamentos, poderá otimizar a qualidade dos serviços públicos e minimizar o fenômeno da judicialização das questões sociais. Isso será possível quando as instituições públicas e privadas, especialmente os Poderes constituídos, promoverem a justiça de proximidade da comunidade, por meio de práticas formativas que, a partir dos saberes comunitários, construam possibilidades aos líderes comunitários e demais agentes sociais, para participarem de forma racional dos planos de ação do Município e do Estado, que digam respeito às necessidades prioritárias da comunidade, como costumam ser as ligadas ao direito à saúde.

As práticas formativas permitirão, enfim, que a população participe mais dos trabalhos sociais; das audiências públicas; dos fóruns de saúde; dos conselhos comunitários; das conciliações; das arbitragens e de toda ação que envolva interesse coletivo/público. Essa postura proativa ajudará não só a sociedade, mas, também, o gestor público, para melhor trabalhar os projetos de governo alicerçados na efetividade dos parâmetros constitucionais, principalmente nos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º CF), nos seus objetivos (art. 3º da CF), nos princípios que regem as relações internacionais (art. 4º, CF) e nos direitos e garantias fundamentais (art. 5º da CF) e na ordem social (artigos 193 a 232 da CF).

Essas práticas formativas servirão, inclusive, para retirar das ruas e do mundo do crime parte da juventude que não tem atenção do Estado e do Poder Econômico.

Todos nós somos responsáveis para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, onde estejam presentes mais segurança, defesa da vida e promoção dos direitos humanos.

A título de exemplo, com quais os Planos ou Programas esta proposta, também, está alinhada?



## **TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS**

Essa proposta está alinhada, também, com o Programa de Gestão Participativa do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – Biênio 2015-2017, inclusive, essas práticas formativas podem ser aplicadas com os mesários voluntários que colaboram espontaneamente no processo eleitoral. Estes poderão atuar como multiplicadores nas suas localidades e ser parceiros do referido Tribunal na promoção da conscientização da população sobre o poder do voto e seus efeitos em relação às escolhas inadequadas dos gestores públicos nas eleições para o futuro do nosso País.

## **GONVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS**

A proposta também está alinhada ao Planejamento de Saúde (site TJ-TO), podendo, assim, ser aplicada aos conselhos de saúde do Estado, principalmente todo o pessoal que labora nos postos de saúde do Estado e, principalmente, líderes comunitários e agentes de saúde.

Essas práticas formativas serão revolucionárias, se houver controle, mapeamento estratégico, indicadores e formação de Comitê Gestor para acompanhamento, avaliação dos resultados e transparência à população.

Enfim, esses são apenas dois exemplos. Caberá ao órgão parceiro, aderindo a esta proposta, desenvolver novos mecanismos adequando à realidade de suas instituições. O importante é que novas contribuições sejam implementadas, para o desenvolvimento deste Plano Estratégico de Ação, respeitando as suas respectivas peculiaridades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A execução deste plano estratégico de ação pretende provocar a aproximação do Poder Judiciário do Estado do Tocantins com a sociedade, por meio do desenvolvimento de canais formativos que estabeleçam uma conexão entre os saberes técnicos, científicos e comunitários, que fomente a cultura da participação democrática da sociedade nos planos de ação de interesse coletivo, com o propósito de contribuir com a qualidade dos serviços prestados à comunidade, especialmente a efetivação dos direitos fundamentais e a proteção dos direitos humanos.

A implementação deste plano está consubstanciada nos seguintes propósitos, a saber:

- 1) Repolitização do planejamento horizontal das políticas de saúde, voltadas para as necessidades locais da comunidade;
- 2) Fomento da cultura da transparência dos planos de ação do Estado, no âmbito da saúde, o que facilitará a fiscalização do planejamento e de sua execução pela sociedade;
- 3) Otimização das políticas públicas de saúde, o que minimizará sua

judicialização;

4) Equalização da força de trabalho dos agentes de saúde e de líderes comunitários para que atuem como multiplicadores na conscientização e no desenvolvimento de suas comunidades e sobre a importância do papel social do cidadão;

5) Prevenção, racionalização de litígios e uso eficiente e racional da Justiça, diante da estimulação de métodos de solução consensual de conflitos, como, por exemplo, a conciliação e a mediação.

A revolução democrática da justiça e do direito só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla, que inclua a democratização do Estado e da sociedade, nos termos propostos por Santos (2007), quando os saberes comunitários forem valorados (FREIRE, 1996) e quando o consenso resultar do diálogo construtivista (HABERMAS, 2012), dos quais possam emergir novas possibilidades, voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais à vida digna, com ampla promoção dos direitos humanos, de modo a que a globalização econômica confira suporte ao desenvolvimento do Estado Social e Democrático de Direito.

## APROVAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO

ELABORADO POR:	DATA	ASSINATURA
Maria da Vitória Costa e Silva (Proposto ao programa do Mestrado UFT/ESMAT)		
Revisado por:	Data	Assinatura
Doutora Gisela Maria Bester		
Apresentado à Banca do Mestrado	Data	Assinatura
Mestre Kathia Nemeth Perez (Orientadora)		
Doutora Patrícia Medina (Avaliadora interna)		
Doutora Maria Helena Cariaga Silva (Avaliadora externa)		
Doutora Gisela Maria Bester (Avaliadora suplente externa)		
Apresentação do Plano ao Diretor da Escola Superior da Magistratura Tocantinense	Data	Assinatura
Desembargador Marco A. Villas Boas		
Apresentado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Tocantins	Data	Assinatura

ELABORADO POR:	DATA	ASSINATURA
Desembargador Ronaldo Eurípedes de Sousa		
Apresentado ao Corregedor do Tribunal de Justiça do Tocantins	Data	Assinatura
Desembargador Eurípedes do Carmo Lamounier		
Apresentado à Presidente do Tribunal Regional Eleitoral no Tocantins	Data	Assinatura
Desembargadora Ângela Prudente		
Apresentado ao Secretário de Saúde do Estado	Data	Assinatura
Apresentado ao Secretário de Saúde do Município	Data	Assinatura

\* Informa-se que todas as autoridades listadas nesta tabela ainda não possuem ciência da existência deste Plano, estando seus cargos e nomes aqui registrados apenas enquanto previsão a título de projeto.

## MENSAGEM FINAL

Somos todos responsáveis pela construção coletiva de uma sociedade melhor, mais justa e humanista, na qual possa existir, de fato e de direito, o respeito à dignidade da pessoa humana, com cuidado e promoção aos direitos humanos, de forma que a modernidade tecnológica e a globalização econômica estejam a serviço da saúde e das vidas humanas.

Assim, precisamos saber VIVER e CONVIVER, com o outro e com a natureza, pois esta também nos oferta saúde.

O cuidado para com o outro, nosso semelhante, tem um significado existencial, pois não podemos viver sozinhos, sem a companhia de outro SER HUMANO como nós. Isto requer a atenção, o trato amistoso, o compromisso ético, o compartilhamento de conhecimento e de experiências que dignifiquem nossas vidas e contribuam para que tenhamos relações sociais amistosas, empreendedoras e uma sociedade mais segura e harmoniosa.

Já o cuidado com a natureza, segundo Patrícia Medina (2011), consiste no princípio inspirador de convivencialidade (natureza-cuidado-ética), havendo necessidade de que o comportamento humano se torne objeto de dever. Em resumo, Medina defende que:

Somente uma ética fundada na vida, na manutenção e na custódia da existência pode ter um sentido efetivo. Isso indica que o cuidar assuma a centralidade original e forneça um lúmen à procedência do seu

valor e do seu sentido para a vida. O cuidado deve constituir a raiz da ética, pois possui sua base na capacidade do humano transcender a situação concreta da vontade orientada para si, para tomar decisões e viver voltado para o bem estar comum estando sua dimensão formativa no entendimento da responsabilidade no cuidado reconhecido como obrigação em relação a outro ser vivo quando existe uma ameaça à vulnerabilidade da vida. (2011, p. 7).

É com tal propósito que conclamo toda a sociedade tocantinense para abraçar este Plano Estratégico de Ação, visando à melhoria da prestação jurisdicional no Estado do Tocantins, no intuito da adequada efetividade das políticas públicas de saúde!



## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 875-904.
- BESTER, Gisela Maria. **Levando a Constituição a sério**. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/category/levando-a-constituicao-a-serio-por-gisela-maria-bester/>>. Acesso em: 30 jan. 2016.
- \_\_\_\_\_. Dezesesseis anos de Constituição Federal, STF e interpretação retrospectiva: prejuízos aos direitos fundamentais pela falta de vontade de Constituição. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES; Filomeno. **Direito Constitucional contemporâneo - Estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005a. p. 333-359.
- BRASIL. CNJ. **Atos da Presidência**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/484-gestao-planejamento-e-pesquisa/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/13734-modelos-de-documentos-padronizados-do-cnj>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política públicas em Direito. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- COSTA, Alexandre Bernardino et al. (Orgs.). **O direito achado na rua: uma introdução ao direito à saúde**. Brasília: CEAD/UnB, 2009.
- CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O mercado de saúde suplementar a busca do equilíbrio. In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da.(Coords.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 273-306.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2014.
- FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Trad. de Roberto Machado. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Trad. de Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. de Berilo Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MEDINA, Patrícia. **A relação homem natureza, a fenomenologia do cuidar e a dimensão formativa**. 2011. 161 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

O PENSADOR, Gabriel. **Sem saúde**. Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html#ixzz3yEWX2a9F>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

OLIVEIRA, Tarsis Barreto. **Pena e racionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Trad. de Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Grávida, 2002.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática de justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.





Plano Estratégico de Ação apresentado à banca do Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), como proposta de melhoria da prestação jurisdicional no Tocantins, no âmbito das políticas públicas sociais de saúde.