

Artigo original

Pesquisa jurídica em saúde - uma proposta metodológica para o levantamento de dados primários

DOI:10.3395/recis.v4i5.363pt

Gabriel Eduardo Schütz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca,
Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/ Fiocruz), RJ, Brasil
gabrielschutz@hotmail.com

María Helena Barros de Oliveira

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca,
Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/ Fiocruz), RJ, Brasil
mhelen@ensp.fiocruz.br

Resumo

As pesquisas empíricas sobre a atuação do Poder Judiciário em relação às políticas de saúde no Brasil não evidenciam uma padronização dos procedimentos de levantamento de dados. A partir dessa constatação, elaborou-se um Procedimento Operacional Padrão (POP) para a obtenção de dados primários de natureza jurídica em relação a temas de saúde. O POP proposto foi submetido a uma prova piloto, realizada no Estado do Rio de Janeiro nos meses de janeiro e fevereiro de 2009, e seu desempenho foi avaliado através do teste F.O.F.A. (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças). A avaliação dos resultados da prova piloto deixou em evidência que devem ser tomados cuidados no cálculo dos tamanhos das amostras, devido às frequentes dificuldades no acesso efetivo às fontes de dados em dependências judiciais. A padronização de procedimentos operacionais consolida as bases metodológicas da pesquisa interdisciplinar, como é a área das relações entre o Direito e a Saúde Pública, pois garante a comparabilidade de resultados levantados em diferentes contextos demográficos, sociais e territoriais. Essa possibilidade alicerça uma eventual construção de bases de dados, sistemas de indicadores e séries históricas destinadas a subsidiar um melhor conhecimento dos cenários e das dinâmicas que se estabelecem entre a gestão de saúde e o Judiciário nas diferentes divisões administrativas da União.

Palavras-chave

direito; saúde; metodologia; dados primários; procedimento operacional padrão

Introdução

Na década de 1980, a redemocratização deu início ao processo constituinte que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Carta Magna ampliou notavelmente o embasamento legal da cidadania no Brasil, ratificando importantes direitos sociais, dentre eles, o direito à saúde consagrado no artigo 196. A luta para implantar no país uma ampla e democrática reforma sanitária plasmou-se na conquista do direito fundamental à saúde e no reconhecimento constitucional do caráter universal e integral das ações e serviços de saúde, regulamentados mais tarde na Lei Orgânica da Saúde 8080/90. O artigo 197 da Constituição Federal expressa que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros. Tais ações e serviços públicos de saúde

integram, de acordo com o artigo 198, uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único que visa garantir o direito à saúde no Brasil, com base em três diretrizes: a descentralização; o atendimento integral; e a participação da cidadania. O Brasil, entendido na Carta Magna como a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal na forma de república federativa - reconhece o Poder Público dividido em três poderes independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Nas últimas duas décadas, o campo acadêmico brasileiro tem abordado, por distintos ângulos, a instrumentação e a execução do direito à saúde quase exclusivamente na perspectiva do Poder Executivo. Entretanto, a política pública de saúde praticada pelo Poder Judiciário brasileiro constitui um objeto velado ao conhecimento acadêmico, ao menos, em sua dimensão integral. Paradoxalmente, nesse mesmo período, o Poder Judiciário consolidou seu papel de tomador de decisões no

que diz respeito à gestão da saúde, com fortes repercussões orçamentárias. Isto, como é previsível, não aconteceu sem discrepâncias no tocante à competência e à capacidade do Judiciário para agir nessas questões. Contudo, mesmo sendo evidente que há impactos positivos e negativos das decisões judiciais em relação à gestão da política pública no Brasil, dificilmente podem ser feitas avaliações rigorosas desses impactos, em função da escassez de evidências de base empírica a esse respeito. Na sequência, traça-se um perfil da pesquisa acadêmica que tem abordado a interface jurídica com as políticas públicas de saúde a partir do levantamento de dados primários, com o intuito de analisar de forma crítica os recursos metodológicos utilizados. Em seguida, propõe-se um POP para o levantamento de dados judiciais primários, cuja construção obedece à complexidade do Poder Judiciário no Brasil.

A interface entre o jurídico e as políticas públicas de saúde na produção acadêmica brasileira

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas de saúde no Brasil adquiriram institucionalidade, complexidade e abrangência, porém, ainda não conseguiram garantir à população brasileira um efetivo acesso universal, igualitário e integral enquanto direito plasmado na Carta Magna. Nesse contexto, a cidadania vem encontrando no Poder Judiciário um aliado institucional que lhe permite alcançar a efetivação de preceitos constitucionais. "(...) O Judiciário está cada vez mais receptivo a chamar para si a responsabilidade, ainda que subsidiária, de concretizar a vontade constitucional" (GANDINI *et al.*, 2008). A atuação do Judiciário no setor de Saúde Suplementar, por exemplo, ao outorgar tutelas antecipadas como instrumento de garantias da assistência à saúde, tem funcionado como mecanismo de afirmação e vocalização social, instituindo-se como um importante espaço de reivindicação dos direitos dos cidadãos que aderiram a planos de saúde particulares (ALVES *et al.*, 2009; SOUZA *et al.*, 2007).

Porém, a provocação e a atuação do Poder Judiciário em prol da efetivação de ações e serviços públicos de saúde, o que se denomina judicialização da saúde, vem gerando impactos - principalmente orçamentários - na gestão da política pública de saúde no Brasil. Essa situação é particularmente frequente nas ações movidas por cidadãos que buscam na justiça a garantia de acesso a tratamentos com medicamentos ou à alta complexidade médica. Em 2007, foram publicados os resultados de uma pesquisa desenvolvida no Estado de São Paulo, reportando que em 77,4% dos casos era solicitado o fornecimento de medicamentos específicos produzidos

por laboratórios farmacêuticos determinados; em 93,5% dos casos o pedido foi deferido em caráter de urgência por meio de medida liminar; e que a totalidade desses processos judiciais tinham sido acionados em forma individual. As autoras concluíram que o Poder Judiciário, ao proferir suas decisões, não toma conhecimento dos elementos constantes na política pública de medicamentos, editada conforme o direito para dar concretude ao direito social à assistência farmacêutica (MARQUES *et al.*, 2007). Todavia, Nagib Slaibi Filho (2009) observou que nos pedidos de tutela em saúde que chegam às mãos dos juízes, há sempre um número de registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), apontando que não se pode afastar o poder do profissional de saúde de dizer o que é necessário para a assistência da mesma forma que não se pode afastar o poder do advogado e do juiz de providenciar de acordo com determinada situação. Mesmo assim reconhece as dificuldades que os juízes enfrentam para proferir sentenças quando não há perícias técnicas suficientes. A questão das perícias técnicas como determinantes de decisões judiciais resulta crítica em casos de assédio moral e sexual (GRANJEIRO *et al.*, 2008); e no campo da psiquiatria, em relação à interdição de pacientes psiquiátricos ou de idosos com (supostas) funções mentais deterioradas (TEIXEIRA *et al.*, 2005; BARRETO *et al.*, 2004; DIAZ, 2001). Gandini *et al.* (2008) observam que quando o Judiciário ordena ao Estado que forneça uma determinada ação ou serviço de saúde, deve fazê-lo com cautela a fim de não ofender a Constituição e a lei, bem como não inviabilizar o funcionamento da máquina estatal. Contudo, autores apontam que foram proferidas sentenças judiciais que comprometem tanto à Política Nacional de Medicamentos (VIEIRA *et al.*, 2007) quanto a gestão dos recursos em saúde, transformando os gestores do Sistema Único de saúde (SUS) em réus (BOMFIM, 2008). Para Vieira *et al.* (2007), os mandatos que obrigam aos gestores de saúde a fornecer medicamentos solicitados por via judicial estão produzindo distorções da política pública, ameaçando a equidade no acesso e o uso racional de medicamentos no SUS. Marques *et al.* (2007) consideram que essa situação vem prejudicando a tomada de decisões coletivas pelo sistema político, sobrepondo as necessidades individuais dos processos às necessidades coletivas. Havendo desenvolvido uma ampla pesquisa exploratória, Da Silva *et al.* (2009) mostraram que 60,63% da população que teve deferida sua solicitação judicial de medicamentos na cidade de São Paulo não recebe tratamento no SUS, mas em clínicas ou hospitais particulares. Os autores refletem sobre a mobilização da sociedade civil paulistana em defesa dos direitos individuais

dos usuários deste tipo de serviços de saúde, concluindo que essa mobilização acaba favorecendo à estratégia da indústria farmacêutica, interessada em obter vantagens do grande número de decisões judiciais concedendo o direito de receber do estado brasileiro prolongados tratamentos à base de medicamentos muito caros. Em síntese, poder-se-ia dizer, que determinadas ações do Judiciário brasileiro, em matéria de saúde, contradizem políticas públicas formuladas e executadas pelo Poder Executivo que resultam muito bem conhecidas no mundo acadêmico. Autores sugerem que, ao proferir esse tipo de tutelas, o Judiciário estaria ferindo o interesse público em nome do interesse individual. Contudo, quando se introduz na argumentação contrária à pretendida judicialização a tensão entre o interesse individual e o interesse coletivo está-se falando, precisamente, de uma das principais provocações ao Poder Judiciário. Não compete ao Judiciário proteger os direitos subjetivos de qualquer eventual negação feita, segundo o poder político, em nome do “bem-comum”? Qual é a prerrogativa dos gestores de saúde para dispensar a intervenção judicial na resolução de conflitos, diferenciando-se assim do resto da sociedade? Não compete ao Judiciário evitar que atos administrativos contrariem regras ou princípios consagrados na Constituição Federal? O debate em torno dessas e outras interrogações vêm sendo ampliado, pois aquilo que, de fato, ainda não foi revelado ao mundo acadêmico é o conteúdo da política pública de saúde do Poder Judiciário no Brasil; considerando inclusive que até a completa ausência de diretrizes é também uma forma singular de se fazer de política pública.

Crítica aos recursos metodológicos da pesquisa empírica em Direito e Saúde

Uma pesquisa realizada na última quinzena de abril de 2009 na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) mostrou que o adjetivo ‘judicial’ é a palavra chave com o melhor desempenho em relação com o Poder Judiciário nessa base de dados, resultando em 182 citações que, uma vez analisadas, mostraram produções de natureza teórico-conceitual. Efetivamente, desse total, apenas dez citações (Quadro 1) reportaram resultados de pesquisas cuja metodologia incluía o levantamento e a análise de algum tipo de dado primário de natureza jurídica (DPNJ)¹ relacionado à Saúde Pública. Entre as dez, constatou-se o predomínio de pesquisas desenvolvidas a partir de 2001 nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, publicadas preferentemente em revistas vinculadas às instituições locais de pesquisa. Chamou a atenção que 4 dessas 10 citações correspondem a pesquisas desenvolvidas no contexto de programas de pós-graduação (são elas: DIAZ,

2001; MARQUES, 2005; PITTELLI, 2006; BOMFIM, 2008), uma proporção, por certo, bastante alta em relação aos artigos publicados em revistas científicas indexadas, os que, além de qualificadores de produtividade, costumam ser o tipo de produção científico-acadêmica mais frequentemente encontrado nas revisões bibliográficas. Sempre de acordo com o resultado do levantamento realizado na BVS, apenas uma das quatro pesquisas de pós-graduação localizadas (a produzida por Marques em 2005) rendeu também um artigo (publicado dois anos depois: MARQUES *et al.*, 2007). O Quadro 1 também explora o perfil dos recursos metodológicos utilizados pelos autores para alcançar os objetivos traçados nas suas pesquisas. Nesse sentido, é possível corroborar que, basicamente, há dois tipos de material empírico recorrente: (a) discursos e informações levantados por meio de questionários ou entrevistas; e (b) informação contida em documentos levantados em instâncias do Judiciário ou em posse dos réus nos processos judiciais. O levantamento de informação por meio de entrevistas e questionários aplicados a atores sociais considerados relevantes para uma pesquisa é um procedimento de extrema valia no desenvolvimento de estudos de caso. Esse tipo de pesquisa representa uma grande contribuição das Ciências Sociais ao campo da Saúde Pública, pois tem permitido, dentre outras coisas, a pesquisa dos mais variados processos de subjetivação em relação à saúde. Porém, os estudos de caso apresentam como limitação a impossibilidade de estabelecer comparações quali-quantitativas entre resultados obtidos em contextos demográficos, sociais e territoriais diferentes..

Por sua vez, o levantamento de informações contidas em peças processuais (petições, defesas, contestações, sentenças, instrumentos de agravo, dentre outras) permite explorar e caracterizar os atores sociais envolvidos em uma determinada ação judicial, bem como os motivos que a impulsionam e os tipos de serviços ou recursos que estão sendo solicitados. Essa informação - sistematizada em séries históricas de indicadores - poderia ser útil para o acompanhamento e avaliação da interface dinâmica entre o Judiciário e a Saúde Pública. Um sistema de informações deste tipo daria subsídios não apenas aos gestores das políticas públicas de saúde, mas também contribuiria - ao oferecer evidências empíricas - para uma análise mais rigorosa dos impactos do agir do Judiciário nas políticas públicas executadas no Brasil. Numa perspectiva mais ampla, essa informação ajudaria na auto-avaliação e reflexão do Judiciário em torno da sua contribuição à construção da cidadania e à consolidação da democracia, dois fundamentos da Constituição Brasileira de 1988. Contudo, para possibilitar a construção de um sistema

Quadro 1: Produções científico-acadêmicas brasileiras envolvendo DPNJ até 2009

Título	Autores/as	Publicação	Objetivos	Fonte de dados	Material analisado	Instrumento de análise
Papel da Justiça nos planos e seguros de saúde no Brasil	Alves D.C. <i>et al.</i>	Cad Saude Publica; 25(2): 279-290, fev. 2009.	Analisar recursos de decisões judiciais que concederam ou não o pedido liminar da antecipação da tutela solicitado pelo consumidor de plano de saúde, julgados nos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e de São Paulo.	Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e de São Paulo	1020 recursos de agravos de instrumento visando à modificação de decisões de 1ª Instância que concederam ou negaram a tutela antecipada pelo consumidor contra operadoras de plano ou seguro de saúde, no período de jan. de 2003 a ago. de 2005.	Análise exploratória
Agenda única de saúde: a busca do acesso universal e a garantia do direito à saúde	Bomfim, R.L.	Rio de Janeiro; s.n.; 2008. Tese. LILACS ID: 492279	Identificar, sistematizar e analisar as demandas por serviços de saúde do SUS, oriundas do Ministério Público - MP e do Tribunal de Justiça - TJ, que chegam aos gestores do SUS do estado do Rio de Janeiro.	Procuradoria Geral do Município - PGM	Demandas judiciais recebidas pelos gestores do SUS localizados no Estado do Rio de Janeiro (SMS, SESDEC NERJ) no ano 2006 / Entrevistas aos atores sociais envolvidos.	Análise exploratória
O estudo psicossocial forense como subsídio para a decisão judicial na situação de abuso sexual	Granjeiro, I. <i>et al.</i>	Psicol. teor. pesqui; 24(2): 161-169, abr.-jun. 2008	Aprofundar os conhecimentos na interface Psicologia/Direito, envolvendo uma situação de violência intrafamiliar.	Vara Criminal de uma cidade de periferia de uma grande capital	Entrevistas a três operadores do Direito (juiz da causa; a promotora de justiça; a defensora pública); e duas profissionais da Seção Psicossocial Forense (a psicóloga; a assistente social).	Hermenêutica de Profundidade
A intervenção do poder judiciário no setor de saúde suplementar - tutelas antecipadas como instrumento de garantia da assistência à saúde no Brasil	Souza, M.H <i>et al.</i>	Divulg. saúde debate; (37): 44-60, jan. 2007.	Investigar e contextualizar algumas relações conflituosas no mercado de planos e seguros de saúde, sob a ótica de soluções judiciais singulares para estes conflitos de interesse.	Tribunais de Justiça dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo	611 decisões correspondendo às decisões proferidas em Agravo de Instrumento nos anos de 2003 e 2004, relativas à concessão de Tutela Antecipada como garantia provisória para conflitos emergentes das relações entre clientes e planos ou seguros de saúde	Análise exploratória
Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo	Marques, S.b. <i>et al.</i>	Rev Saude Publica; 41(1): 101-107, fev. 2007	Analisar como o Poder Judiciário vem garantindo o direito social à assistência farmacêutica e qual a relação do sistema jurídico e político na garantia a esse direito	Varas da Fazenda Pública do Estado de São Paulo (71,4% do total)	Seis últimos livros de sentença editados e disponíveis nos Cartórios das Varas. Obtendo xerocópias das peças processuais (petição inicial, contestação ou defesa do Estado e sentença do juiz de primeiro grau) de um total de 31 processos.	Discurso do Sujeito Coletivo
Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil	Vieira, F.S. <i>et al.</i>	Rev. Saúde Pública vol.41 no.2 São Paulo Apr. 2007	Descrever os efeitos das ações judiciais que requerem o fornecimento de medicamentos, em relação a aspectos da política nacional de medicamentos	Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (SMS-SP) / Assessoria Jurídica e da Divisão de Suprimentos da SMS-SP	170 processos movidos por cidadãos contra a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, referentes ao fornecimento de medicamentos, durante o ano de 2005 (100% do total)	Análise exploratória
Responsabilidade civil do cirurgião plástico: condições em que se dá a aplicação dos fundamentos da responsabilidade objetiva	Pitelli, S.D.	São Paulo; s.n.; 2006. Tese. LILACS ID: 433580	Avaliar as condições em que se aplicam os fundamentos da responsabilidade civil objetiva aos ilícitos civis do cirurgião plástico	Arquivos do Instituto de Medicina Social e Criminologia do Estado de São Paulo	71 processos de litigância judicial cível por alegado erro médico no período de 1989 a 2005	Análise exploratória
Perícia psiquiátrica criminal: quando os juízes concordam ou discordam	Teixeira, E.H. <i>et al.</i>	J Bras Psiquiatr; 54(4): 306-310, out-dez. 2005	Avaliar a concordância do resultado de perícias psiquiátricas com a sentença judicial	Comarcas de Campinãas - SP e região	41 sentenças judiciais de processos criminais que tiveram laudos psiquiátricos realizados durante o ano de 2002.	Análise de discurso
A relação do sistema jurídico e do sistema político na garantia do direito social à assistência farmacêutica: o caso do Estado de São Paulo	Marques, S.B.	São Paulo; s.n.; 2005. Tese. LILACS ID: 430010	Abordar a relação do sistema jurídico e do sistema político na garantia do direito social à assistência farmacêutica	Varas da Fazenda Pública do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	Seis últimos livros de sentença editados e disponíveis nos Cartórios das Varas. Obtendo xerocópias das peças processuais (petição inicial, contestação ou defesa do Estado e sentença do juiz de primeiro grau) de um total de 31 processos.	Discurso do Sujeito Coletivo
Loucos de todos os gêneros são absolutamente incapazes?	Diaz, F.S.	Rio de Janeiro; s.n.; 2001. Dissertação. LILACS ID: 308735	Avaliar as interdições civis dos indivíduos portadores de transtornos psíquicos no Município de Angra dos Reis, RJ	Programa de Saúde Mental do Município de Angra dos Reis, RJ	39 processos judiciais relacionados com a asinterdição civis dos indivíduos portadores de transtornos psíquicos	Estudo histórico - etnográfico

Fonte: Biblioteca Virtual em Saúde (<http://brasil.bvs.br>). Elaboração própria.

de informações deste tipo, é preciso primeiro avançar na consolidação do instrumental metodológico necessário para o levantamento e a análise dos dados. A avaliação dos métodos empregados nas 10 pesquisas apresentadas no Quadro 1 mostra que os pesquisadores contaram com técnicas consolidadas para proceder à análise do material levantado (hermenêutica, análise exploratória, discurso do sujeito coletivo). Porém, comprova-se que os procedimentos utilizados para definir a amostra e o levantamento dos dados foram construídos pelos pesquisadores de forma específica para cada projeto de pesquisa, ou seja, não aplicaram um procedimento operacional padronizado. Embora isto não necessariamente prive a pesquisa de rigor científico, acaba reduzindo-a a um estudo de caso, ancorado ao contexto de realidade singular em torno da fonte dos dados. Essa restrição metodológica atua dificultando (se não impossibilitando) a comparabilidade dos resultados de pesquisas que, mesmo tendo igual objetivo e técnica de análise, levantaram seus dados por meio de procedimentos diferentes. Constatada essa dificuldade, e visando contribuir a instrumentalizar a pesquisa jurídica em saúde no Brasil, a seguir se apresenta a proposta de um POP para o levantamento de DPNJ em relação à Saúde Pública, elaborado com base na estrutura do Poder Judiciário brasileiro.

POP para o levantamento de DPNJ em relação à saúde

O universo jurídico constitui uma realidade altamente complexa, cuja abordagem empírica exige a desagregação

de seus elementos constitutivos até obter recortes coerentes e homogêneos dessa realidade. Há, no Brasil, uma Justiça Comum (Estadual e Federal) e uma Justiça Especial (do Trabalho, Eleitoral e Militar). Na Justiça Comum, em todos os níveis, podem ser encontradas ações que dizem respeito às políticas públicas de saúde. No entanto, na Justiça Especial, deve considerar-se apenas a Justiça do Trabalho. Tanto a Justiça Comum quanto a Especial do Trabalho têm uma Instância Ordinária e uma Instância Extraordinária. A Ordinária se divide em: (i) Primeira Instância (varas e juizados em que os juízes de direito, federais e do trabalho emitem suas decisões) e (ii) Segunda Instância (Tribunais em que desembargadores analisam recursos). Tanto os desembargadores dos tribunais regionais da segunda instância quanto os ministros dos tribunais da Justiça Extraordinária e do STF, quando acionados, emitem um acórdão, que é a decisão do órgão colegiado. Aos ministros do STF lhes compete julgar as causas nas quais se alega inconstitucionalidade e resultam de extrema relevância pública e institucional. O Judiciário é acionado por meio de uma petição inicial, sobre a qual - depois de analisar a contestação com as provas produzidas - deve emitir uma decisão. Qualquer uma das partes pode fazer um recurso a um tribunal superior na tentativa de reverter uma decisão judicial adversa. Em princípio, qualquer peça do processo judicial pode ser utilizada como fonte de informação empírica de interesse para a pesquisa em saúde pública. No Quadro 2 listam-se as principais informações que podem ser levantadas em cada tipo de peça processual.

Quadro 2: Principais informações contido em diferentes peças processuais

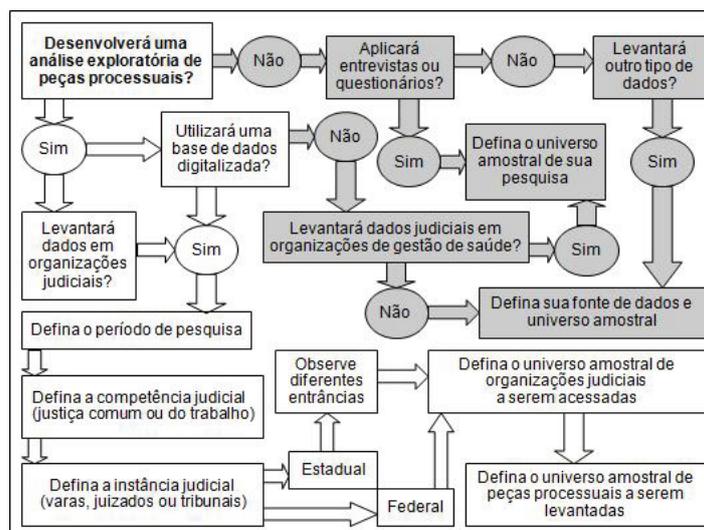
Peça processual	Principais informações empíricas contidas	Informações de interesse à Saúde Pública
Petição Inicial	Nome - estado civil - profissão - domicílio e residência do autor e do réu.	Caracterização dos atores sociais envolvidos nos processos judiciais
	Os fatos - Os fundamentos jurídicos - Os pedidos com suas especificações.	
	As provas e o valor das causas.	
Defesa	As razões de fato e de direito, com que o réu impugna o pedido do autor especificando as provas.	Caracterização dos recursos e ou dos serviços de saúde demandados pelos autores dos processos e conteúdo do argumento que sustentam tanto esse pedido quanto a recusação por parte dos réus
Atas de audiência	Provas (testimoniais, documentais e/ou periciais).	
Mandato, Sentença, Coisa Julgada	O relatório, que conterà os nomes das partes, a suma do pedido e da defesa, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo.	Conteúdo discursivo que expressa a posição do Poder judiciário em relação às políticas públicas de saúde
	Os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito.	
	O dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem.	
Recurso	Fundamentos do autor do recurso (parte vencida, terceiro prejudicado ou Ministério Público).	
Acórdão	Representação contendo os principais pontos da discussão que definiu a conclusão do Tribunal.	

Fonte: própria.

O procedimento operacional para o levantamento de DPNJ deve começar pela identificação da peça processual que contenha a informação de interesse aos objetivos da pesquisa em saúde. Cabe destacar que a primeira instância do Judiciário mostra a melhor relação custo-benefício para esse tipo de levantamentos, pois concentra, num único espaço, a quase totalidade da informação relevante ao setor da saúde, permitindo tanto a avaliação dos fundamentos das decisões judiciais (sentenças de primeiro grau e mandados) quanto oferecendo os dados por meio dos quais podem ser caracterizados os atores sociais envolvidos nos processos (petição inicial e defesa). Porém, a informação deve ser levada em consideração a competência dos diversos juizados e varas em torno do assunto em questão (varas da fazenda, penais, do trabalho, juizados especiais). É preciso mencionar que, para algumas questões, rege o segredo de justiça (varas de infância e juventude), tornando inviável o acesso a DPNJ desse tipo de processo. Uma vez identificado o tipo de peça processual, bem como o tipo de vara ou juizado com competência no assunto, deve-se proceder a um duplo recorte do universo de pesquisa: (a) quais e quantas varas / juizados devem ser acessados; e (b) quantas peças processuais devem ser levantadas e qual procedimento deve aplicar-se para acessá-las. O procedimento para a definição do universo de varas e/ou juizados a serem acessados se inicia com a diferenciação do recorte territorial da amostra segundo o tipo de justiça em questão (do Trabalho, Federal ou Estadual). Isto é particularmente relevante no caso da

justiça estadual, pois as mesmas organizam a competência da primeira instância em entrâncias (uma espécie de índice judicial que divide o território estadual com critérios forenses, demográficos e de receita tributária). Aos fins metodológicos, é importante perceber que as informações levantadas em entrâncias diferentes de um mesmo estado da União podem vir a expressar um desempenho diferente nas variáveis selecionadas para o estudo empírico. Por outro lado, os pesquisadores podem desenvolver sua pesquisa na totalidade das varas e/ou juizados na divisão administrativa estudada ou proceder a uma amostragem que respeite a representatividade estatística do universo da pesquisa. Esse mesmo critério vale para o levantamento das peças processuais, isto é, os pesquisadores podem, alternativamente, analisar a totalidade do material disponível ou estabelecer critérios de amostragem. Porém, na definição do universo das peças processuais é preciso classificar a amostra por períodos. Neste sentido, a padronização do material empírico de acordo com o ano em que foi produzido parece ser o critério mais adequado. No entanto, é muito frequente que as peças processuais estejam disponíveis em suportes materiais diferentes, principalmente, em papel ou em formato digital; nesse caso, devem ser adotados critérios de amostragem que garantam a homogeneidade do material levantado. O diagrama de fluxo na Figura 1 mostra, de forma esquemática, os passos a seguir no levantamento de material empírico de natureza jurídica para pesquisas acadêmicas na interseção do jurídico com a saúde no Brasil.

Figura 1: Diagrama de fluxo para o levantamento de DPNJ



Fonte: própria.

Esse tipo de pesquisa pode envolver diferentes tipos de fontes de dados (varas, juizados e tribunais; bases de dados digitalizadas ou não; organizações de gestão de saúde; dentre outras), o que determina um primeiro universo amostral a ser definido. Em cada uma dessas fontes, há diferentes tipos de material passível de ser levantado (discursos; estatísticas judiciais; peças processuais e outras informações), constituindo um segundo universo amostral. No diagrama, as setas e caixas de cor branca conduzem ao levantamento de peças processuais arquivadas em organizações do Poder Judiciário ou em bases digitalizadas dessas organizações. A eventual construção de um sistema de informações jurídicas em relação à Saúde requer, justamente, a padronização desses procedimentos. Por sua vez, as setas e caixas de cor cinza conduzem ao levantamento de material empírico diverso em fontes diferentes daquelas; um tipo de material comumente utilizado em estudos de caso e em projetos de pesquisa mais focalizada (gestão local, pesquisa universitária, elaboração de teses e dissertações de pós-graduação, entre outras).

Avaliação F.O.F.A. da prova piloto do POP

Visando desenvolver uma prova piloto do POP, foi desenhado e executado um protocolo de pesquisa nos meses de janeiro e fevereiro de 2009, no Estado do Rio de Janeiro, contando com uma equipe interdisciplinar de sete pesquisadores colaboradores. O objetivo da prova era avaliar o acesso dos pesquisadores à informação contida em sentenças proferidas em varas e juizados de primeira instância da Justiça do Trabalho e da Justiça Comum (Estadual e Federal) no Estado do Rio de Janeiro. Definiu-se que o primeiro universo amostral - o das organizações do Poder Judiciário a serem acessadas - devia estar constituído por doze varas e/ou juizados em atividade no território estadual, escolhidos dentre o total disponível. Efetuou-se a seleção por meio da técnica de amostragem aleatória simples sem reposição (um sorteio em que cada elemento da população tem igual probabilidade de ser escolhido para caracterizar a amostra). O resultado desse procedimento de amostragem foi: uma vara da Justiça Federal; três varas da Justiça do Trabalho e oito varas da Justiça estadual (4 varas da Fazenda Pública, 1 vara Criminal e 3 varas Cíveis). Das oito varas estaduais, houve sete de comarcas de primeira entrância (4 da Capital e 3 da Baixada Fluminense) e uma de segunda entrância (Comarca de São João da Barra). Cabe destacar que o intuito da prova piloto foi avaliar o procedimento de levantamento de dados primários em âmbitos do Judiciário, não resultando crítica, portanto, a construção da amostra

mantendo a representatividade proporcional das diferentes especificidades judiciais. Embora esse critério tivesse sido desejável, a prova piloto ajustou-se às restrições a que está sujeita uma pesquisa sem financiamento. Para definir o segundo universo amostral, optou-se por selecionar todas as sentenças de primeiro grau proferidas no período 2006-2008 que guardem alguma relação com a saúde. A equipe de pesquisadores compareceu às varas selecionadas com a intenção de avaliar o acesso às sentenças apontando por meio do teste F.O.F.A. (Fortalezas; Oportunidades; Fraquezas; Ameaças). Esse teste - utilizado pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e pela OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) em avaliações integradas e interdisciplinares de ambiente e saúde na América Latina e o Caribe (PNUMA, 2009) - consiste em avaliar os fatores internos e externos que facilitam ou dificultam um determinado processo. Fortalezas e Fraquezas são fatores interiores ao processo, neste caso, representam respectivamente as propriedades positivas e negativas intrínsecas do POP e da equipe que o executa. Enquanto que oportunidades e ameaças são os respectivos aspectos positivos e negativos externos, neste caso, determinados pelas condições das organizações do Judiciário acessadas. A Figura 2 apresenta sinteticamente os resultados da avaliação efetuada pela equipe de pesquisadores colaboradores da prova piloto. Embora os pesquisadores tenham manifestado o suficiente entendimento de como executar os procedimentos para o levantamento das sentenças em sedes judiciais, na prática, os pesquisadores não advogados encontraram dificuldades tanto no léxico quanto na lógica burocrática das organizações acessadas. Por isto, surge a recomendação de garantir o fortalecimento das capacidades das equipes interdisciplinares envolvidas em pesquisas empíricas na interface do jurídico com a saúde.

Figura 2: Resultados do Teste F.O.F.A. para a prova piloto do POP (jan./fev. 2009)

	Fatores Internos	Fatores Externos
Aspectos Positivos	<p>Equipe interdisciplinar muito bem motivada</p> <p>Bom conhecimento do procedimento a ser executado</p> <p style="text-align: center;">F</p>	<p>Boa receptividade em algumas varas / juizados, especialmente naqueles em que há pessoas conhecidas dos pesquisadores</p> <p style="text-align: center;">O</p>
Aspectos Negativos	<p>Dificuldade por parte dos pesquisadores não advogados em executar as buscas nos livros de sentenças</p> <p style="text-align: center;">F</p>	<p>Má receptividade em algumas varas / juizados.</p> <p>Posições burocratizadas e processos de trabalho mal organizados prejudicam a pesquisa</p> <p style="text-align: center;">A</p>

Fonte: própria.

Outra questão apontada pelos pesquisadores diz respeito às dificuldades no acesso aos livros de sentenças nos cartórios de algumas varas selecionadas para a pesquisa. Os principais motivos dessas dificuldades foram, basicamente, posicionamentos burocráticos (solicitação de autorizações e/ou agendamentos adiados) e a falta de disponibilidade de funcionários do Judiciário que dessem atenção aos pesquisadores. O fato evidencia processos de trabalho mal organizados e/ou sobrecarregados, bem como a falta de uma cultura para lidar com a pesquisa acadêmica. Essa dificuldade foi parcialmente compensada nas varas em que os membros advogados da equipe encontraram pessoas conhecidas. Cabe destacar, também, que um número crescente de varas está digitalizando seus livros de sentenças, o que facilita notavelmente o acesso a esse material. Por uma razão ou outra, das doze organizações judiciais selecionadas, não foi possível desenvolver a pesquisa nos tempos estipulados em quatro delas. A escolha desse reduzido número para o universo amostral da prova piloto foi determinado estritamente por restrições orçamentárias e resultou insuficientemente representativo do universo das varas e juizados de primeira instância do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, a execução da prova piloto não resultou invalidada, ao contrário, habilitou um importante aprendizado: no caso em que a pesquisa empírica requiera uma amostragem, é recomendável que seja considerado uma boa margem de erro ao calcular o tamanho da amostra de organizações jurídicas a serem acessadas.

Considerações Finais

Pode-se concluir que ainda há muita análise crítica a ser relevada em relação ao impacto (positivo ou negativo) das decisões do Poder Judiciário nas políticas públicas de saúde. Para isto, é preciso consolidar instrumentos metodológicos que garantam maior solidez e rigor acadêmico às pesquisas. A padronização do levantamento de dados primários é um requisito da objetividade e do rigor científico de uma pesquisa empírica. Por melhor que seja desenvolvida uma análise de dados, a qualidade e comparabilidade dos resultados dependerão da qualidade do procedimento de levantamento desses dados, incluindo sua eventual amostragem. O sistema judiciário brasileiro é intrinsecamente complexo e, embora tenha avançado muito em matéria da publicidade de seus processos, o acesso a dados primários de origem jurídica continua a ser difícil. Ainda, a disponibilidade de dados judiciais secundários é praticamente inexistente, ao menos em relação à saúde. Por tudo isto, cabe aos campos acadêmicos do Direito e da Saúde Pública desenvolver ferramentas metodológicas integradas que venham a dar subsídios na eventual construção

de um sistema de informações que permita projetar cenários, acompanhar tendências e, principalmente, avaliar os impactos da interação entre o Poder Judiciário e as políticas públicas de saúde no Brasil. Contar com bases de dados, indicadores e séries históricas consolidadas permitirá discutir, pautar e refletir ações inter-setoriais apoiadas em evidências produzidas por meio de procedimentos metodológicos sensíveis às diferenças demográficas, sociais e territoriais. Em síntese, o desenvolvimento de ferramentas metodológicas padronizadas revela-se como uma questão de grande relevância para o fortalecimento das capacidades humanas envolvidas no campo interdisciplinar Direito e Saúde, ou melhor, envolvidas na construção da democracia e a cidadania no Brasil.

Notas

1. Dados Primários de Natureza Jurídica (DPNJ) é qualquer tipo de informação coletada diretamente no âmbito de atuação do Poder Judiciário. Incluem, por exemplo, informações que permitem caracterizar o ator (sexo, idade, profissão, etc.); o réu (gestor de saúde, plano de saúde; empregador, etc.); a causa (agravo causado; serviço de saúde solicitado, tipo de medicamento, tipo de tratamento); o defensor (público ou particular); as argumentações, narrativas e justificações dos envolvidos entre outras informações disponíveis. A fonte empírica de DPNJ podem ser falas dos membros do Judiciário (levantadas por meio de entrevistas, questionários, enquetes, etc.), bem como peças processuais (petições, defesas, contestações, sentenças, instrumentos de agravo, dentre outras).

Referências

- ALVES, D.C.; BAHIA, L.; BARROSO, A.F. O papel da Justiça nos planos e seguros de saúde no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, Feb. 2009. [doi: 10.1590/S0102-311X2009000200006].
- BARRETO, B.A. et al. Periculosidade e responsabilidade penal na esquizofrenia. **J Bras Psiquiatr**; 53(5): 302-308, set.-out. 2004.
- BOMFIM, R.L.D. Agenda única de saúde: a busca do acesso universal e a garantia do direito à saúde. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- DA SILVA, V.A.; TERRAZAS, F.V. Claiming the Right to Health in Brazilian Courts: The Exclusion of the Already Excluded. **Social Science Research Network (SSRN)**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1133620>> Acesso em: 06 abr. 2010.

DIAZ, F.S. Loucos de todos os gêneros são absolutamente incapazes? Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

GANDINI, J.A.D.; BARIONE, S.F.; SOUZA, A.E. de. A Judicialização do Direito à Saúde: a obtenção de atendimento médico, medicamentos e insumos terapêuticos por via judicial: critérios e experiências. Biblioteca Digital do Supremo Tribunal de Justiça (BDJur), Brasília, DF, 24 mar. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16694>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

GRANJEIRO, I.A.C.L.; COSTA, L.F. O estudo psicossocial forense como subsídio para a decisão judicial na situação de abuso sexual. *Psicol. teor. pesqui*; 24(2): 161-169, abr.-jun. 2008. [doi: 10.1590/S0102-37722008000200005].

MARQUES, S.B.; DALLARI, S.G. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. **Rev Saude Publica**; 41(1): 101-107, fev. 2007. [doi: 10.1590/S0034-89102007000100014].

PITTELLI, S.D. Responsabilidade civil do cirurgião plástico: condições em que se dá a aplicação dos fundamentos da responsabilidade objetiva. Tese (Doutorado). Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo; s.n; 2006.

PNUMA. GEO salud: metodologia para una evaluación de medio ambiente y salud. Un enfoque para América Latina y el Caribe. Panamá: PNUMA: OPS, 2009. Disponível em: <<http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20SALUD%20PNUMA%206-19-09.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

SLAIBI FILHO, N. Judicialização da Saúde. Conferência organizada pelo Centro de Estudos Giulliano de Oliveira Suassuna do Grupo Direitos Humanos e Saúde Helena Besserman (DIHS/ENSP/FIOCRUZ) e o Fórum Permanente de Direito do Ambiente da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). 9 Março 2009. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=15978>>. Acesso em 06 abr. 2010.

SOUZA, M.H.S. C et al. intervenção do poder judiciário no setor de saúde suplementar - tutelas antecipadas como instrumento de garantia da assistência à saúde no Brasil. **Divulg. saúde debate**; (37): 44-60, jan. 2007.

TEIXEIRA, E.H.; DALGALARRONDO, P. Perícia psiquiátrica criminal: quando os juízes concordam ou discordam. **J Bras Psiquiatr**; 54(4): 306-310, out.-dez. 2005.

VIEIRA, F.S.; ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. **Rev Saude Publica**; 41(2): 214-222, abr. 2007. [doi: 10.1590/S0034-89102007000200007].