

## A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E A MEDIAÇÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: ESTUDO DE CASO CAMEDS.

The Judicialization of Health and Mediation as an Alternative Form of Conflict Resolution: A CAMEDS Case Study

Tema: Métodos alternativos de solução de demandas judiciais

Andressa Silva Bonfim da Costa (Universidade Portucalense Infante D. Henrique- UPT)

### RESUMO

Este estudo visa analisar a judicialização da saúde no Brasil, destacando a mediação como uma alternativa potencial para resolver conflitos associados ao direito à saúde. A pesquisa buscou determinar se a mediação representa uma estratégia eficaz e rápida para a resolução dessas disputas, utilizando uma metodologia que engloba revisão de literatura e análise documental, além de coleta de dados quantitativos e qualitativos através de entrevistas semiestruturadas e questionários. O trabalho também aborda a crescente judicialização como uma via para garantir o Direito Humano Fundamental à saúde, ressaltando os desafios apresentados pelo aumento das demandas judiciais e o conseqüente congestionamento dos processos judiciais, que retardam a entrega de uma tutela jurisdicional eficaz. O estudo de caso da Câmara de Mediação em Direito da Saúde de Imperatriz – MA (CAMEDS) demonstrou que, apesar de um início promissor com alta resolutividade, houve uma diminuição dessa eficácia nos anos subsequentes. Esta tendência sinaliza a necessidade de investigar as razões por trás da queda, com o objetivo de aprimorar continuamente este mecanismo alternativo de resolução de conflitos, garantindo sua eficiência e relevância no longo prazo.

**Palavras-Chave:** Judicialização; Saúde, Mediação; CAMEDS.

### Introdução

A pesquisa em questão foi iniciada com o intuito de explorar alternativas viáveis para mitigar a problemática da judicialização da saúde no Brasil, focando especificamente na possibilidade de utilizar a mediação como uma ferramenta eficaz e rápida para resolver litígios que envolvem o direito à saúde e a intervenção do Poder Público. A principal questão que norteia este estudo é verificar se a mediação pode ser considerada um método eficiente e célere para a resolução desse tipo de conflito.

Para atingir os objetivos da presente pesquisa, foi desenvolvida uma revisão sistemática da literatura, abordando de maneira interconectada uma série de conceitos centrais. Estes incluem a judicialização da saúde, a eficácia dos métodos autocompositivos como mediação e conciliação, bem como indicadores de desempenho judicial. A análise conjunta desses elementos oferece uma compreensão abrangente das estratégias para melhoria da eficácia processual e da gestão de conflitos no contexto do sistema judiciário brasileiro. Posteriormente, foi realizada uma pesquisa empírica, por meio do estudo de caso da Câmara de Mediação em Direito à Saúde (CAMEDS) na cidade de Imperatriz, para analisar as



demandas submetidas entre os anos de 2017 e 2020. Este estudo objetiva abordar a questão de pesquisa fundamental: "A mediação representa um método eficaz e expedito para a resolução de demandas relacionadas ao direito à saúde envolvendo entidades governamentais? O levantamento de dados foi realizado a partir dos registros da CAMEDS, ou seja, a partir de uma base de dados já existentes. Inicialmente, a pesquisa focou em um levantamento quantitativo de dados secundários das demandas apresentadas à CAMEDS, analisando o percentual de êxito, por meio de cálculos matemáticos, para determinar se a mediação seria um modelo adequado de resolução de conflitos. No entanto, ao longo da pesquisa, percebeu-se que a análise quantitativa isolada não seria suficiente para responder às perguntas propostas. Foi observado que, apesar de um alto índice de resolutividade nos primeiros anos de funcionamento da CAMEDS, houve uma diminuição significativa na procura nos anos subsequentes. Diante dessa constatação, tornou-se necessário investigar as causas dessa diminuição.

Este estudo finaliza enfatizando a relevância de transitar para modelos que minimizem a intervenção judicial na administração de políticas de saúde. Evidencia-se que abordagens alternativas de resolução de disputas, como exemplificado pelo modelo CAMEDS, são viáveis, embora tenham registrado uma diminuição na utilização correlacionada ao aumento temporal na resolução de casos. Melhorias contínuas em governança e sensibilização pública são necessárias. Recomendações para a otimização futura da CAMEDS também são delineadas.

## 1 O Fenômeno da Judicialização

A judicialização, processo que transfere decisões de grande impacto político ou social do âmbito dos poderes Legislativo e Executivo para o Judiciário, tem alterado significativamente a maneira como as decisões são apresentadas, a linguagem empregada e o grau de envolvimento da sociedade (Barroso, 2009). Este fenômeno, também conhecido como a crescente dependência do Judiciário para dirimir questões morais relevantes e disputas políticas, tem se intensificado no Brasil, principalmente devido à expansão dos direitos constitucionais e à percebida ineficiência dos outros poderes em solucionar problemas crônicos

Adicionalmente, Viana (1999) argumenta que a judicialização é um instrumento para garantir políticas públicas através do sistema judiciário, muitas vezes como uma resposta à inação dos outros poderes governamentais. Poder Judiciário tornou-se importante para a democracia, preenchendo espaços que antes só eram acessíveis ao Poder Executivo e Legislativo.

No contexto brasileiro, a falta de confiança nos sistemas tradicionais culminou no fortalecimento do Judiciário, levando a um aumento nas demandas judiciais que abordam uma vasta gama de direitos, principalmente aqueles de caráter social que exigem intervenção estatal efetiva. Este aumento é parcialmente atribuído à extensiva e detalhada Constituição Federal de 1988, que, além de garantir direitos fundamentais, oferece uma ampla gama de outros direitos espalhados em seu texto. A facilidade de acesso ao Judiciário brasileiro, muitas vezes potencializada pela gratuidade da justiça, tem contribuído para o crescimento do número de casos apresentados.

No entanto, Bottini (2007) argumenta que a alta taxa de litígios no Judiciário brasileiro indica que apenas uma pequena parcela da população utiliza o sistema judicial de forma recorrente, enquanto a grande maioria está excluída de um canal formal para resolver



disputas. Este autor destaca que a sobrecarga de processos judiciais não é um reflexo da democratização do sistema judiciário, mas sim do uso excessivo por um número limitado de participantes, incluindo o Poder Público. Além disso, a falta de uma cultura de resolução consensual de conflitos, com técnicas de mediação e conciliação ainda subutilizadas, também contribui para o congestionamento do Judiciário.

É relevante ressaltar que a judicialização não é, por natureza, um fenômeno negativo. Em muitas situações, é um instrumento vital para garantir direitos humanos fundamentais, termo este adotado para ressaltar tanto o caráter indispensável quanto a universalidade desses direitos. Essa nomenclatura é preferível por evitar restrições de gênero, contrastando com terminologias como "direitos fundamentais do homem" (da Silva, 2001), e alinha-se com tendências internacionais, conforme evidenciado no Regulamento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (2020).

Enfrentando desafios inerentes à eficiência processual, o sistema judiciário brasileiro é marcado pelo fenômeno da "judicialização quantitativa," um termo citado por Barroso (2018). Esse fenômeno engloba uma diversidade de litígios, desde demandas por danos morais até ações judiciais para acesso a medicamentos essenciais. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao final do ano de 2022, havia aproximadamente 81,4 milhões de processos ativos no judiciário brasileiro. Adicionalmente, o ano de 2023 presenciou a instauração de 78,64 milhões de novas ações judiciais relacionadas à saúde, muitas das quais envolvendo entidades governamentais como partes requeridas.

Nesta conjuntura, torna-se relevante avaliar não apenas o volume, mas também a celeridade dos processos judiciais. Segundo estudo de Castelliano e Guimarães (2023), o tempo médio para decisão judicial nos juízos de primeiro grau no Brasil é de 600 dias, contrastando com a média europeia de 232 dias. Nos tribunais de segunda instância, o tempo médio é de 320 dias, também superior à média europeia de 215 dias. Importante notar que, mesmo diante desse cenário, há uma tendência de redução tanto do acervo quanto da duração dos processos, já que o número de casos decididos supera o de novas ações. Este fenômeno evidencia uma elevada produtividade dos juízes brasileiros, mas levanta questões sobre sua sustentabilidade a longo prazo.

O estudo de Sátiro e Sousa (2021) complementa essa análise, enfatizando a necessidade de reavaliar estratégias adotadas pelo CNJ. Segundo os autores, embora um aumento na carga de trabalho possa inicialmente resultar em maior produtividade, existe um limite a partir do qual essa relação se inverte, afetando negativamente a eficácia no trâmite processual (Sátiro & Sousa, 2021).

Neste contexto, ampliar a estrutura do Poder Judiciário não se apresenta como solução viável, tanto por razões econômicas quanto operacionais (Oliveira & Cunha, 2020). Ademais, a ineficiência sistêmica não apenas compromete a legitimidade do sistema judiciário, mas também serve como incentivo para litigantes que buscam postergar suas obrigações, impactando negativamente a sociedade ao mobilizar inadequadamente recursos públicos (Gico Jr., 2015).

Portanto, é imperativo que sejam exploradas estratégias alternativas de gestão de conflitos, a fim de balancear a alta produtividade com a eficiência e sustentabilidade, garantindo assim a integridade e eficácia do sistema judiciário brasileiro a longo prazo.



## 2 Meios Alternativos de Solução de conflitos

O Estado brasileiro tem demonstrado compromisso em buscar soluções para essa questão. Um marco significativo foi a implementação da lei 13.105/2015, o Código de Processo Civil, que promove, como princípio central, a resolução consensual de conflitos facilitada pelo Estado. O referido código introduziu várias disposições que incentivam a resolução alternativa de conflitos, incluindo estratégias de autocomposição como mediação, conciliação e arbitragem, cada uma com características distintas.

A conciliação, conforme descrita no artigo 165 do CPC, é um mecanismo consensual onde um terceiro imparcial facilita o diálogo entre as partes, que não têm uma relação preexistente, sugerindo soluções para alcançar um consenso, sem permitir qualquer forma de coerção ou intimidação.

A mediação, por outro lado, também envolve um terceiro imparcial que facilita a comunicação entre as partes, ajudando-as a encontrar uma solução conjunta. A mediação pode ser vista sob três perspectivas: como processo, técnica e filosofia (Goretti, 2017). Como processo, é uma sequência lógica de ações direcionadas a um objetivo específico. Como técnica, refere-se aos métodos utilizados para alcançar o resultado desejado. E, filosoficamente, é fundamentada no princípio da não-violência, promovendo o reconhecimento e o respeito mútuo, e encorajando a compreensão e o perdão (Vasconcelos, 2008).

Incorporando o Método Harvard de Negociação, uma estratégia centrada em princípios que enfatiza os interesses das partes, as opções de ganhos mútuos e critérios objetivos, pode ser uma maneira eficaz de abordar a resolução de conflitos (Fisher, Ury & Patton, 2011). Este método encoraja as partes a separar as pessoas do problema, focar nos interesses e não nas posições, e buscar soluções que sejam mutuamente benéficas.

Além disso, a Comunicação Não Violenta (CNV), conceituada por Rosenberg (2006), pode ser uma ferramenta valiosa nesse contexto. A CNV promove a expressão honesta e a escuta empática, incentivando as partes a se comunicarem de maneira clara e sensível, focando nas necessidades subjacentes em vez de adotar posturas defensivas ou agressivas.

A arbitragem, uma outra alternativa, permite que as partes submetam sua disputa à avaliação de um terceiro especializado, que toma uma decisão após considerar os argumentos de ambos os lados.

Neste cenário, a mediação emerge como uma técnica multidisciplinar, incorporando elementos de várias disciplinas, como psicologia e sociologia, e se apresenta como uma ferramenta potencialmente eficaz para resolver litígios envolvendo o direito à saúde, onde o Poder Público é uma das partes.

É fundamental notar que, embora essas estratégias sejam tradicionalmente aplicadas no contexto do Direito Privado, há uma necessidade crescente de integrá-las na Administração Pública. Este setor, guiado pelo princípio da supremacia do interesse público, muitas vezes postula que certos direitos são indisponíveis. No entanto, esse princípio não deve ser usado para eludir responsabilidades constitucionais, como a promoção dos Direitos Humanos Fundamentais. Ao incorporar práticas como a CNV (Rosenberg, 2006) e o Método de Harvard (Fisher, Ury e Patton, 2011), é possível fomentar uma cultura de resolução de



conflitos mais justa, compreensiva e eficaz, harmonizando os interesses públicos e privados de maneira construtiva e respeitosa.

A busca por uma resolução pacífica e harmoniosa de conflitos se encontra no cerne do método de negociação baseado em princípios, uma inovação nascida no prestigiado Projeto de Negociação de Harvard (Fisher, Ury e Patton, 2011). Este enfoque, que é adotado pela CAMEDS, percorre uma trilha de conciliação, na qual cada parte se compromete voluntariamente a cultivar uma mentalidade aberta, pronta para forjar soluções viáveis por meio de uma comunicação não violenta.

Dentro do espectro de modelos de mediação existentes há aqueles que centralizam seus esforços na elaboração de um acordo concreto, proporcionando um espaço onde as partes podem se reunir, promover um diálogo franco, identificar problemas e trabalhar sob a orientação de um mediador para alcançar soluções equitativas (Moore, 2014). Paralelamente, encontram-se modelos que priorizam uma metamorfose da relação em si, particularmente apropriados para contextos comunitários, familiares ou de vizinhança, onde o principal objetivo é fomentar uma relação mais harmoniosa e empática que perdure no tempo.

Entretanto, o enfoque será direcionado a análise do modelo cunhado pelo Projeto de Negociação de Harvard (Fisher, Ury e Patton, 2011), que se estrutura sobre quatro pilares que facilitam uma negociação não apenas bem-sucedida, mas também produtiva. A começar pelo pilar que enfatiza a necessidade de "separar as pessoas do problema", uma abordagem que nos instiga a superar as divergências pessoais e concentrar nossa atenção nas questões núcleo, promovendo uma análise técnica ao invés de emocional.

A sequência lógica deste processo nos conduz ao segundo pilar: "concentrar-se nos interesses, não nas posições", um estágio que nos encoraja a explorar as necessidades reais e os desejos subjacentes que fundamentam as demandas iniciais, permitindo uma compreensão mais profunda e a identificação de terrenos comuns.

Avançando, entramos no domínio da criação de "opções de ganho mútuo", uma fase onde a criatividade e a colaboração são estimuladas na busca por soluções que tragam benefícios equitativos para todas as partes, incentivando um pensamento de abundância e cooperação para maximizar os ganhos para todos os envolvidos.

O processo culmina na implementação de "critérios objetivos", assegurando que as decisões tomadas estejam ancoradas em padrões justos e imparciais, blindando o processo contra possíveis influências externas ou manipulações, e garantindo uma resolução que seja equitativa e sustentável (Fisher, Ury e Patton, 2011).

Adotando este método holístico facilita-se a resolução efetiva de conflitos, promovendo a restauração e no fortalecimento dos laços relacionais, dando vida a uma comunidade onde o diálogo, o aprendizado e o reconhecimento mútuo são celebrados e cultivados. É dentro deste cenário de inovação em práticas de resolução de disputas que a Câmara de Mediação em Direito da Saúde (CAMEDS) ganha relevância, como será explorado na seção a seguir.

### 3 Avaliação da Eficácia e Operacionalidade da CAMEDS na Resolução de Conflitos em Saúde Pública



No ano de 2017, foi instituída no município de Imperatriz, Maranhão, a CAMEDS, uma iniciativa pioneira que emergiu como uma resposta estratégica às complexas e numerosas disputas percebidas no domínio da saúde pública. Este projeto, foi desenvolvido e coordenado pelo Dr. Jorge Alberto Araújo de Araújo, juiz federal, tinha como objetivo principal buscar uma forma alternativa de resolução de conflitos, fundamentada no método Harvard de negociação. Ao assumir suas funções em 2016, o Dr. Araújo identificou uma profusão de conflitos nesta área, permeando tanto a justiça estadual quanto a federal.

As demandas, majoritariamente focadas em solicitações de fornecimento de medicamentos garantidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), consultas médicas, procedimentos cirúrgicos e internações em unidades intensivas, destacavam uma necessidade urgente de uma estratégia mais eficaz e consensual para a resolução de conflitos. Dentro deste panorama, a colaboração e as experiências prévias entre o Dr. Jorge Alberto Araújo de Araújo e o Dr. Paulo Marcos Rodrigues de Almeida, juiz federal titular do primeiro juizado especial federal de Guarulhos-SP, foi importante para a concepção da CAMEDS.

Este órgão foi constituído sob a premissa de que as demandas poderiam ser encaminhadas para mediação antes da instauração de processos judiciais, independentemente do ente público inicialmente responsável pelo atendimento da demanda. Este enfoque fomenta um meio alternativo de solução de conflitos pertinentes ao direito à saúde, atenuando as repercussões jurídicas adversas e prevenindo possíveis desigualdades no sistema de saúde.

A concretização da CAMEDS em Imperatriz revelou-se um importante mecanismo, levando em consideração as peculiaridades regionais. Localizado no oeste do estado do Maranhão, fazendo fronteira com os estados do Pará e Tocantins, Imperatriz se consolida como o segundo município mais proeminente do estado, tanto em densidade populacional quanto em relevância econômica. Com uma população estimada de 259.337 habitantes, a cidade se consolidou como um polo médico regional, atendendo aproximadamente 800 mil usuários do SUS, inclusive de municípios adjacentes que apresentam deficiências significativas em seus serviços de saúde.

É vital enfatizar que, no contexto do federalismo brasileiro, os princípios basilares do SUS, como universalidade e integralidade, asseguram que os usuários dos serviços públicos de saúde possam acessar tratamento em qualquer município, sem restrições quanto ao local de prestação dos serviços de saúde, embora existam mecanismos regulatórios para o encaminhamento de pacientes para outras localidades, garantindo o atendimento adequado.

Imperatriz, atuando como um núcleo de atração para usuários de serviços de saúde, enfrentava um crescimento progressivo de demandas judiciais, exacerbado pelos desafios previamente mencionados em relação à prestação pública de serviços de saúde na região. Observou-se que as decisões judiciais, frequentemente, não conseguiam proporcionar soluções holísticas para os problemas de acesso aos serviços de saúde, e, em alguns casos, intensificavam os problemas preexistentes, como por exemplo alteração de ordem de atendimento.

A CAMEDS está situada fisicamente no Fórum da Justiça Federal de Imperatriz, contudo, não faz parte da estrutura do Poder Judiciário Federal. É importante salientar que, apesar de possuir uma infraestrutura física, a maior parte das suas operações é conduzida em uma plataforma digital.



Dentro da esfera de operações da CAMEDS, existem duas categorias principais de mediação: demandas individuais e coletivas. O tratamento de casos individuais é predominantemente realizado através de um aplicativo de mensagens amplamente utilizado no Brasil, o "WhatsApp", ou por meio do portal eletrônico da CAMEDS. Uma vez submetidas, as demandas são encaminhadas aos mediadores, que procedem de acordo com o protocolo estabelecido para tentar resolver o conflito apresentado.

### 3.1 Mediação em litígios Individuais na saúde

No ambiente digital da plataforma de mensagens instantâneas "WhatsApp", a CAMEDS implementa um sistema de gerenciamento de comunicações que utiliza grupos temáticos para otimizar a interação entre os diversos atores envolvidos no processo de mediação. Esses grupos operam como fóruns de discussão em tempo real, nos quais todas as mensagens são visíveis para todos os participantes, proporcionando transparência e colaboração eficaz. Os três principais grupos funcionais são: o grupo de mediadores, o grupo de demandas e o grupo de gestores públicos.

O grupo de mediadores serve como um espaço reservado para que os mediadores possam trocar informações pertinentes ao seu trabalho, estabelecer horários de trabalho, compartilhar experiências e esclarecer dúvidas. Os mediadores da CAMEDS são, em sua maioria, graduados em Direito ou estudantes da mesma área, embora isso não seja uma exigência formal. O requisito mandatório é a conclusão de um curso de formação de mediadores e conciliadores, oferecido gratuitamente pela Justiça Federal. É imperativo mencionar que a função é voluntária, mas ao término do serviço, é concedido um certificado que valida a experiência jurídica necessária para ocupar determinados cargos públicos ou privados que requerem comprovação de prática jurídica.

O grupo denominado "demanda" é, na realidade, uma série de grupos distintos, criados especificamente para cada caso, permitindo a apresentação detalhada dos fatos e a submissão de documentos pessoais e médicos, se já disponíveis.

Por outro lado, o grupo de gestores públicos é composto por funcionários públicos de várias agências governamentais responsáveis por resolver questões relacionadas ao direito à saúde. Este grupo inclui representantes do Município de Imperatriz, do Estado do Maranhão e do Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão, administrado pela União. Este grupo é multidisciplinar, contando com profissionais das áreas jurídica, médica, administrativa e de serviço social, proporcionando um suporte técnico robusto para a tomada de decisões informadas. O objetivo principal é desenvolver uma solução viável para o caso em análise, facilitando o diálogo entre representantes de diferentes níveis governamentais para determinar a melhor forma de fornecer o serviço solicitado ou dividir responsabilidades, conforme necessário. É importante notar que essas discussões são confidenciais e não são divulgadas ao requerente.

Após as deliberações no grupo de gestores, uma proposta pode ser formulada, que pode ser totalmente satisfatória, parcialmente satisfatória ou, em alguns casos, inexistente. Neste último cenário, o requerente tem a opção de buscar reparação legal através do sistema judiciário.

As demandas coletivas geralmente tratam de questões mais complexas, envolvendo discussões sobre regulamentações específicas da administração pública, aspectos financeiros das políticas públicas de saúde e a responsabilidade do Estado na prestação do



serviço solicitado. Estas demandas requerem a colaboração de múltiplas partes e têm implicações legais para um maior número de indivíduos, uma vez que podem envolver contratos entre entidades privadas e o município de Imperatriz. Nestes casos, são realizados encontros presenciais e empregadas técnicas de mediação como o método de Harvad, já que as partes envolvidas têm uma maior margem para negociação, devido à natureza privada dos interesses.

### 3.2 Mediação em Litígios Coletivos na Saúde

No contexto das demandas coletivas, a mediação é conduzida nas instalações da CAMEDS, um espaço físico propício para facilitar o diálogo construtivo entre as partes, sob a orientação de um mediador especializado. Este tipo de demanda, que segue a metodologia operacional da CAMEDS, emprega técnicas de mediação autênticas e eficazes.

Durante o processo de mediação presencial, ambas as partes detêm a autoridade para colaborar na construção de uma solução consensual. Contrasta-se com o primeiro modelo adotado para demandas individuais, onde, apesar da aproximação das partes, não ocorre uma discussão colaborativa para desenvolver uma proposta mutuamente satisfatória.

Nas demandas coletivas, observa-se uma dinâmica onde, de um lado, está o Poder Público e, de outro, entidades particulares que prestam serviços públicos na esfera da saúde. O foco da discussão se desloca dos Direitos Humanos Fundamentais, como o direito à saúde, para questões patrimoniais, nas quais as entidades particulares têm a liberdade de negociar.

As demandas coletivas que alcançaram a CAMEDS envolveram disputas sobre a falta de pagamento de verbas devidas a instituições privadas que forneceram serviços de saúde no âmbito da saúde complementar.

### 3.3 Resultados e discussão

Este segmento visa apresentar e interpretar os dados coletados sobre a eficácia da CAMEDS na mediação de litígios em direito da saúde. Inicialmente, o foco será na análise dos resultados e discussões relacionadas às demandas individuais tratadas pela câmara. Posteriormente, a abordagem se expandirá para incluir as demandas coletivas, oferecendo uma visão compreensiva do impacto da CAMEDS em diferentes cenários de disputa.

Para atender ao objetivo central desta pesquisa, que visa determinar a eficácia da mediação como um método alternativo e célere para a resolução de demandas associadas ao direito à saúde, foram adotadas determinadas estratégias metodológicas.

Inicialmente, procedeu-se à coleta de dados quantitativos através de uma análise secundária de documentos já catalogados na sede da CAMEDS, abrangendo o período de 2017 a 2020. Os dados foram categorizados em mediação individual e mediação de demandas coletivas.

A análise dos dados indicou que, em 2017, a CAMEDS foi significativamente procurada para a resolução extrajudicial de conflitos, uma tendência corroborada pelo reconhecimento conferido pelo Conselho Nacional de Justiça, através do VIII Prêmio Conciliar é Legal. Naquele ano, foram registradas 134 demandas individuais, com uma taxa de resolução de aproximadamente 75%, indicando uma eficácia considerável para um





mecanismo alternativo de resolução de disputas, onde as partes alcançaram uma resolução sem recorrer ao judiciário.

No entanto, observou-se uma diminuição nas demandas submetidas à CAMEDS nos anos subsequentes. Em 2018, foram apresentadas 65 demandas individuais, com uma taxa de resolução ligeiramente superior de 77%. Em 2019, a quantidade de casos continuou a diminuir, registrando apenas 20 casos, dos quais 55% não foram resolvidos. Em 2020, a CAMEDS experimentou os menores índices de resolutividade e procura, com apenas 9 casos apresentados e uma taxa de resolução de 33%.

A análise dos dados quantitativos obtidos gerou uma indagação não inicialmente prevista como um objetivo específico da pesquisa, mas que se mostrou importante para elucidar a problemática central deste estudo. Foi imperativo explorar as razões para a diminuição das demandas apresentadas, especialmente considerando as altas taxas de resolução observadas nos primeiros anos de implantação da CAMEDS.

Para abordar essa questão, foi necessário incorporar uma metodologia qualitativa complementar, que envolveu a coleta de dados primários através de entrevistas e questionários, esta abordagem permitiu uma exploração aprofundada das experiências e percepções dos participantes, proporcionando percepções sobre os fatores que podem ter contribuído para a diminuição das demandas apresentadas à CAMEDS.

Inicialmente, a estratégia metodológica adotada enfrentou o obstáculo da confidencialidade, uma vez que era imperativo preservar o anonimato das partes envolvidas, conforme garantido pelo termo de cooperação estabelecido durante o processo de mediação. Esta necessidade de confidencialidade impediu a divulgação de informações detalhadas pelos mediadores e participantes da CAMEDS.

Para contornar essa limitação, optou-se por envolver a Defensoria Pública do Estado do Maranhão. A escolha da Defensoria Pública como ponto focal para a aplicação de questionários sobre a CAMEDS foi motivada pela sua proximidade com uma grande parcela dos usuários dos serviços do SUS, que geralmente não possuem recursos suficientes para contratar advogados particulares.

Para a coleta de dados, adotou-se a metodologia de entrevistas semiestruturadas. Este formato foi escolhido para proporcionar aos defensores do núcleo especializado uma oportunidade de narrar suas experiências e percepções em relação à CAMEDS de maneira detalhada, mas dentro de um conjunto de tópicos previamente definidos. Entre os profissionais entrevistados, apenas um dos dois defensores do núcleo especializado tinha experiência direta com a CAMEDS. As perguntas foram elaboradas de forma aberta para facilitar uma discussão sobre os fatores que contribuíram para a variação no uso da CAMEDS como um mecanismo alternativo de resolução de conflitos em questões de saúde.

As respostas indicaram uma série de preocupações, incluindo a percepção de atrasos significativos na resolução de casos e a falta de prazos estabelecidos para as autoridades responderem às demandas. Além disso, foi observado que, em casos já judicializados, os juízes frequentemente encaminham as demandas à CAMEDS antes de tomar decisões sobre pedidos de tutela antecipada, criando uma etapa adicional no processo, conforme estipulado pelo Código de Processo Civil. No entanto, isso foi visto como problemático em casos de saúde, onde o tempo é um recurso precioso.



No mesmo método de entrevistas semiestruturadas, foram também consultados dois mediadores em atividade na CAMEDS. O mediador entrevistado nº1, que faz parte da instituição desde sua fundação, expressou uma visão mais otimista quanto ao tempo de tramitação das demandas. Embora não haja um padrão temporal uniforme para a resolução dos casos, este mediador apontou que muitos são solucionados em um intervalo de tempo considerado adequado. Ressaltou, ainda, que a eficácia na resolução das demandas não se dá exclusivamente em virtude dos recursos disponíveis, mas também está atrelada à vontade política e engajamento dos gestores públicos envolvidos.

Retornando ao foco central da discussão, que é a rapidez na resolução das demandas, um dos entrevistados (nº2), que também atua como mediador na CAMEDS, indicou que as demandas resolvidas tiveram uma duração média de tramitação de 30 dias. Ele destacou que, nas demandas virtuais individuais, não são empregadas técnicas de mediação convencionais, já que não há uma discussão direta entre as partes sobre as possíveis soluções. Em vez disso, a discussão ocorre entre os gestores públicos, e a proposta é formulada por eles e apresentada ao requerente através do mediador.

Na perspectiva do entrevistado (nº2), o papel da CAMEDS é facilitar o diálogo entre as partes, uma necessidade dada a burocracia excessiva da administração pública. Este diálogo facilitado promove uma resolução mais rápida das demandas, apesar de nem todas terem alcançado uma solução. Ele também atribuiu a redução no número de demandas à capacidade educativa da CAMEDS, que encoraja os requerentes a buscar soluções de forma independente, sem a necessidade de intermediários.

No entanto, outra mediadora entrevistada (nº1) atribuiu a redução das demandas em 2020 às complicações geradas pela pandemia da COVID-19, que levou muitos a evitar a procura por atendimento médico básico e cirurgias eletivas por medo de contaminação pelo vírus.

Com base na análise dos dados quantitativos e qualitativos disponíveis, pode-se inferir que a diminuição no número de demandas foi influenciada pela resistência da Defensoria em utilizar a CAMEDS, percebida como um processo demorado e ineficaz, apesar das evidências estatísticas apresentadas. A prevalência da pobreza na região onde a CAMEDS está situada amplifica a relevância e a utilização dos serviços da Defensoria Pública. A alteração estratégica neste órgão público, que deixou de utilizar os serviços da CAMEDS, teve um impacto significativo na redução do número de demandas apresentadas.

Considerando o alto volume de trabalho enfrentado pela Defensoria, que, conforme dados fornecidos pela própria instituição, iniciou cerca de 1.200 ações judiciais relacionadas ao direito à saúde apenas em 2019 na cidade de Imperatriz, a apresentação de demandas à CAMEDS pode ser vista como um passo adicional no processo de busca pelo direito à saúde, consumindo tempo precioso que muitos pacientes não têm.

É inegável que a participação em negociações com gestores públicos, mesmo com a assistência de mediadores da CAMEDS, requer tempo e esforço significativos, incluindo a aplicação de técnicas de persuasão. Assim, delegar a responsabilidade de resolver o litígio ao judiciário, através da utilização de instrumentos processuais que estão dentro da competência dos Defensores Públicos, surge como uma opção mais conveniente e alinhada com suas funções institucionais.



O efeito educativo mencionado pelo entrevistado (nº2) pode ter influenciado a quantidade de demandas encaminhadas à CAMEDS. No entanto, é reconhecido que tal efeito geralmente se manifesta a longo prazo, pois envolve uma mudança nas atitudes e na cultura de resolução de conflitos através de meios alternativos. A promoção da comunicação não-violenta e a disposição para resolver conflitos através de métodos alternativos necessitam ser cultivadas através de práticas consistentemente positivas para concretizar um lugar no imaginário coletivo.

Portanto, em relação às demandas individuais, a CAMEDS demonstrou ser uma ferramenta eficaz para a realização do direito à saúde, especialmente quando comparada com a duração da tramitação de uma ação judicial. Apesar da existência de mecanismos como a tutela antecipada para prevenir a perda de direitos, que no contexto da saúde podem ser irreparáveis, a implementação de prazos para a apresentação de soluções pelos gestores, de acordo com o grau de urgência de cada caso, surge como uma estratégia que poderia ser adotada pela CAMEDS.

Com intuito propositivo poder-se-ia categorizar as demandas como muito urgentes, estabelecendo uma janela de até 24 horas para a apresentação de uma solução; urgentes, permitindo um tempo um pouco mais longo para a resolução, variando de 24 horas a uma semana; e casos estáveis, como cirurgias eletivas, onde um período de uma semana a um mês poderia ser concedido para a resolução definitiva.

É evidente que a estipulação de prazos deve ser um processo colaborativo, envolvendo um consenso entre os mediadores da CAMEDS, defensores públicos e gestores públicos, para garantir a sua observância. Um prazo acordado tem uma maior probabilidade de ser cumprido, dado que, sendo um recurso extrajudicial, não é possível impor prazos de forma coercitiva.

Acredita-se que, adotando essa abordagem, a CAMEDS estará mais alinhada com as expectativas dos requerentes individuais e da Defensoria Pública, incentivando uma maior utilização da Câmara como um meio alternativo de resolução de conflitos. Isso não implica em uma restrição ao acesso ao judiciário, mas sim uma estratégia para encorajar o Estado a assumir suas responsabilidades, pressionando-o a responder às demandas de forma mais rápida e organizada, assumindo o controle do desfecho do litígio, em vez de ter uma solução imposta por uma entidade externa ao sistema de saúde, como o Judiciário.

É compreensível que essa perspectiva possa parecer idealizada e desconectada da realidade atual, considerando que existem gestores que falham em cumprir até mesmo as decisões judiciais. No entanto, é essencial promover uma mudança cultural, apesar da complexidade e do tempo necessário para alcançar tal transformação. A evolução cultural é um processo que requer educação, pesquisa e persuasão racional.

Neste contexto, a CAMEDS tem um papel relevante, tomando uma iniciativa significativa ao promover treinamentos em mediação e práticas de resolução alternativa de conflitos para servidores e gestores públicos. Infelizmente, a participação foi limitada, com apenas seis indivíduos do público-alvo assistindo ao treinamento. Este fato destaca a relutância dos servidores e gestores públicos em adotar métodos extrajudiciais para resolver demandas relacionadas à saúde, preferindo a simplicidade e conveniência de evitar a responsabilidade e deixar a decisão nas mãos do judiciário.



Assim, com base na avaliação dos dados disponíveis, a experiência da CAMEDS demonstrou resultados positivos em termos de taxa de sucesso no seu primeiro ano de operação, bem como uma procura relativamente alta. No entanto, nos anos subsequentes, observou-se uma diminuição no engajamento com a CAMEDS, seja devido à ausência de prazos definidos, seja devido à apatia do público que anteriormente utilizavam seus serviços com mais frequência.

Em conclusão, ao responder à questão central de se a mediação representa um meio mais rápido de resolver conflitos relacionados ao direito à saúde, não foi possível identificar um padrão consistente, dado que os casos foram resolvidos em intervalos de tempo variáveis, desde meia hora até um mês. No entanto, foi observado que os casos que foram resolvidos não sofreram atrasos excessivos.

Por esta razão, acredita-se que a implementação de prazos para a proposição de soluções, mesmo que escalonados de acordo com o grau de complexidade do caso, pode restaurar a confiança dos requerentes e seus defensores, além de incentivar os gestores públicos a apresentar soluções de forma mais rápida. Esta estratégia pode, assim, contribuir para a revitalização da CAMEDS como um instrumento eficaz na resolução de conflitos relacionados ao direito à saúde.

Em suma, a análise dos casos individuais mediados pela CAMEDS sugere que, embora os resultados em termos de tempo de resolução sejam variáveis, há margem para melhorias estruturais que podem agilizar o processo. Isso ressalta a importância de se estabelecer prazos específicos e escalonados, uma medida que pode potencialmente restaurar a confiança tanto dos requerentes quanto dos gestores públicos envolvidos.

Tendo abordado a eficácia e as limitações da CAMEDS na mediação de demandas individuais em direito da saúde, é pertinente agora expandir o escopo da discussão para considerar as demandas coletivas. Estas representam um conjunto único de desafios e oportunidades, dada a sua complexidade inerente e o impacto mais amplo que têm sobre as comunidades. Por sua vez, demandas coletivas também servem como um termômetro para avaliar a capacidade da CAMEDS de atuar de maneira eficaz em questões de interesse público mais abrangente.

Um caso emblemático de demanda coletiva encaminhada à CAMEDS foi a questão do restabelecimento do serviço de hemodiálise no município de Imperatriz -MA, um serviço prestado de maneira complementar. Devido a atrasos nos pagamentos, a instituição responsável pelo serviço ameaçou interromper suas operações, instigando o município a adotar medidas para regularizar os pagamentos pendentes.

Esta situação representou uma demanda de interesse coletivo significativo, pois não apenas afetava a entidade jurídica que enfrentava atrasos no pagamento, mas também todos os indivíduos que dependiam desse tratamento essencial e contínuo. É importante destacar que a legislação vigente estipula que os prestadores de serviços públicos não podem cessar suas operações devido a atrasos de pagamento por um período de até 90 dias. No entanto, a continuidade do serviço sem a devida compensação financeira tornou-se insustentável, considerando que o serviço não apenas envolve mão de obra, mas também a utilização de insumos vitais. Este impasse foi efetivamente resolvido através de um acordo mediado pela CAMEDS.

No ano de 2017, foram registradas 77 demandas coletivas com o objetivo de resolver conflitos relacionados à regularização de pagamentos a instituições privadas que



forneciam serviços públicos. É digno de nota que as mediações presenciais demonstraram um alto grau de sucesso, resultando em acordos que totalizaram mais de 12 milhões de reais. Assim, pode-se afirmar que a mediação emergiu como uma estratégia eficaz e ágil para a resolução das questões apresentadas.

A diminuição na apresentação dessas demandas à Câmara pode ser atribuída a uma razão evidente: a regularização das demandas pendentes e uma mudança na administração municipal, marcada pela eleição de um novo prefeito. É pertinente observar que as demandas tendem a surgir com maior frequência durante as transições de liderança no Poder Executivo, onde os gestores podem falhar em honrar certos contratos, transferindo a responsabilidade para a administração subsequente. Tal prática é incompatível com os princípios jurídicos estabelecidos, podendo resultar em ações por improbidade administrativa, conforme delineado na lei nº 8.429/1992.

Portanto, em resposta à questão central, a mediação demonstrou ser um meio célere para a resolução deste tipo de demanda, especialmente quando comparada com o tempo de tramitação que seria necessário se o caso fosse submetido ao Poder Judiciário

## Conclusões e recomendações

Uma das motivações deste estudo foi a busca por soluções mais céleres resolução de conflitos relativos ao direito à saúde, considerando as altas taxas de congestionamento judicial, conforme corroborado por dados estatísticos fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

Esta investigação, conduzida por meio de um estudo de caso focado na Câmara de Mediação em Direito da Saúde (CAMEDS), operando na cidade de Imperatriz-MA, buscou avaliar se estratégias alternativas de resolução de conflitos, como a mediação, poderiam facilitar respostas mais ágeis a essas demandas.

Durante a fase inicial da pesquisa, foi empreendida uma coleta secundária de dados quantitativos, fundamentados em registros pré-existentes da CAMEDS. A análise preliminar desses dados sugeriu uma resposta positiva inicial às questões propostas, particularmente em relação ao primeiro ano operacional da CAMEDS, 2017. Contudo, observou-se uma redução gradual na procura por esses serviços nos anos subsequentes, instigando uma investigação adicional sobre os fatores subjacentes a este declínio.

A primeira hipótese considerada - mudanças na gestão pública municipal - foi prontamente descartada, dado que ajustes de tal magnitude, realizados em um período curto e sem alterações orçamentárias significativas, seriam implausíveis. Outra conjectura levantada atribuiu a diminuição à possível autossuficiência adquirida pelas partes através da influência educativa da CAMEDS, permitindo-lhes resolver litígios autonomamente. Contudo, esta hipótese também encontrou limitações, uma vez que a alteração no comportamento litigioso possui diversas variáveis e necessitaria de um período mais extenso para se solidificar.

Em relação às demandas individuais, apesar do uso das técnicas de mediação estabelecidas, a eficácia do modelo centrado no diálogo para a prevenção e resolução ágil de litígios judiciais emergiu como uma área promissora de investigação. O crescente interesse

em compreender a redução anual das demandas encaminhadas à CAMEDS pós-implementação suscitou análises mais aprofundadas.

Entretanto, a confidencialidade inerente aos acordos alcançados na CAMEDS impôs uma barreira metodológica significativa. Para contornar isso, um questionário foi administrado junto à Defensoria Pública, que atende a maioria dos requerentes que se dirigem à CAMEDS. As respostas obtidas delinearam uma percepção mista da eficácia da CAMEDS e ceticismo sobre a celeridade e adequação do processo, principalmente devido à falta de prazos fixos para as respostas dos gestores públicos.

No contexto dessas descobertas, sugere-se a implementação de marcos temporais diferenciados para a resposta das demandas pelos gestores públicos, variando de acordo com o grau de urgência das demandas apresentadas. Além disso, destacou-se uma necessidade palpável de reformas sistemáticas para evitar a repetição cíclica de demandas decorrentes das transições administrativas.

Conclui-se que uma transição significativa para uma cultura de não judicialização seria instrumental para o fortalecimento dos órgãos governamentais, permitindo uma implementação mais eficiente de políticas públicas e a concretização de direitos humanos fundamentais. Assim, reduziria a dependência do poder judiciário. A pesquisa demonstrou que, embora a mediação extrajudicial nos moldes da CAMEDS, se apresente como uma ferramenta viável e promissora para a resolução de conflitos relacionados à saúde, é imperativo que ela seja acompanhada de esforços contínuos para reforçar a gestão executiva e promover uma cultura de resolução extrajudicial de conflitos através da educação e da conscientização pública.

## Referências

Barroso, L. R. (2009). *Judicialização, Ativismo Judicial e legitimidade democrática*. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 13, 17-32.

Barroso, L. R. (2018). *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. *Fórum*.

Bottini, P. C. (2007). *Judicialização da política e das relações sociais: causas e efeitos*. *Revista de Direito do Estado*, (6), 67-89.

Castelliano, C., & Guimaraes, T. A. (2023). Court Disposition Time in Brazil and in European Countries. *Revista Direito GV*, 19, e2302. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202302>.

Conselho Nacional de Justiça. (s.d.). Painel de saúde. Recuperado em 7 de setembro de 2023, de <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a6dfbee4-bcad-4861-98ea-4b5183e29247&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae8324fa5d92175a&opt=ctxmenu,cursel>

Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2011). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Books.



Gico Jr., I. T. (2014). *A tragédia do Judiciário*. *Revista de Direito Administrativo*, 267, 163-198.

Goretti, R. (2017). *Mediação e Acesso à Justiça*. Editora JusPodivm.

Moore, C. W. (2014). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (4<sup>a</sup> ed.). Jossey-Bass.

Rosenberg, M. B. (2006). *Comunicação Não-Violenta: Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. Agora.

Sátiro, R. M., & Sousa, M. de M. (2021). *Determinantes quantitativos do desempenho judicial: Fatores associados à produtividade dos tribunais de justiça*. *Rev. direito GV*, 17(1). <https://doi.org/10.1590/2317-6172202107>

Vasconcelos, C. E. de. (2008). *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas* (3<sup>a</sup> ed.). Forense.

Vianna, L. W., et al. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Revan.