



## A mediação sanitária, como medida de efetivação dos direitos humanos e acesso à justiça

Thaís de Camargo Oliva Rufino Andrade<sup>1</sup>  
Paulo Antonio Rufino de Andrade<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo discutir a Mediação Sanitária, como meio alternativo de solução de conflitos na área da saúde. Para tanto, avalia-se o modelo tradicional de acesso à justiça, por meio de demandas individuais, a partir da análise de dados estatísticos da judicialização na área da saúde, e como este modelo tradicional tem dificultado a efetivação do direito fundamental à saúde, e ao efetivo acesso à justiça. Finalmente, a partir do estudo da mediação sanitária, já em funcionamento no âmbito do Estado de Minas Gerais, será avaliado a partir dos resultados identificados, como este instrumento pode atuar para uma reorientação das políticas públicas de saúde, objetivando a ampliação do acesso a ações e serviços de qualidade.

**Palavras-chave:** mediação sanitária; acesso à justiça; direito à saúde; judicialização.

### Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Constituinte optou pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social, cujas diretrizes indicam para uma atuação ativa do Estado na garantia de condições mínimas de dignidade para o ser humano, dentre as quais o Direito à Saúde.

Entende-se por saúde, segundo a “Organização Mundial de Saúde” (OMS) como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de doença e enfermidade”. (1)

Através desta definição, a OMS ajudou a expandir o pensamento da saúde para além de uma visão limitada, biomédica e fincada na patologia para um domínio mais positivo que inclui o “bem-estar”. No Brasil, a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, apresentou-se um conceito de saúde em sentido amplo, a definindo como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde. (2)

<sup>1</sup> Universidade Santa Cecília/ Faculdade Bertioga. E-mail: thaís.oliva@terra.com.br

<sup>2</sup> Faculdade Bertioga. E-mail: paulorufino@terra.com.br



A saúde deixou de ser apenas um valor individual, para apresentar-se como um valor da coletividade. É um direito fundamental, voltado à preservação da vida e dignidade humana.

Todavia, o sistema de saúde pública no Brasil ainda convive com problemas estruturais decorrentes da insuficiência de recursos para o atendimento de todas as demandas, e deficiências técnicas que têm gerado crescentes conflitos envolvendo a falta de efetivação do Direito Constitucional à Saúde.

Assim, muitas vezes, o Direito à Saúde só pode ser efetivado por meio da intervenção do Poder Judiciário, também chamada de judicialização, o que tem gerado muita discussão no campo jurisprudencial e doutrinário.

Com o passar dos anos, houve um aumento exponencial no número de processos judiciais, que em sua maioria refletem apenas uma atuação judicial prioritariamente demandista, e individualizada, sem a devida apreensão do sistema como um todo.

Neste diapasão, identifica-se a influência dos preceitos de direitos humanos consagrados pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, através do Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, ratificado pelo Brasil desde 1992, que consagra como garantia da pessoa humana o direito à saúde, cabendo ao Estado assegurar a efetivação de referido preceito.

Neste contexto, tem surgido como alternativa, para efetivação do direito fundamental à saúde, a chamada mediação sanitária, como ação institucional, com o objetivo de garantir a resolução dos principais problemas coletivos de saúde.

## **Metodologia**

O método utilizado na elaboração do presente trabalho é o dedutivo, baseado em pesquisas bibliográficas, dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, através dos Relatórios Justiça em Números dos CNJ, bem como as ações que já estão em prática pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. A pesquisa buscou identificar a amplitude da estratégia da mediação sanitária, e sua relevância na efetivação do direito fundamental à saúde.

Para atender aos objetivos propostos, será feito um paralelo do direito à saúde, enquanto direito fundamental, e a importância de sua garantia plena pelo Estado. Será ainda avaliada a judicialização em números, com o objetivo de identificar a atual demanda



do Poder Judiciário, em questões envolvendo o Direito Fundamental à Saúde, e por fim, será feita uma avaliação da Mediação Sanitária, como meio alternativo, para garantir a solução dos principais problemas coletivos de saúde, sem a necessidade de judicialização das demandas individualmente.

## **Resultados e Discussão**

Após análise dos documentos referenciais apontados, identifica-se claramente que maciça judicialização das demandas em saúde, não tem se demonstrado como uma eficaz medida de acesso coletivo à saúde.

A busca pela solução judicial das diversas demandas da população, está cada vez mais distante da tradicional compreensão de acesso à justiça, como simplesmente acesso aos tribunais.

Entretanto, essa concepção, embora ainda dominante, já não satisfaz as necessidades de uma sociedade em constante evolução e que exige cada vez mais iniciativas eficazes de solução de conflitos. Nesse contexto, o Judiciário se vê cada vez menos capaz de atender a essa necessidade, não suportando a imensa demanda de processos instaurados anualmente. A proclamação dos direitos constitucionais, inclusive o do acesso pleno à Saúde, exige uma mudança no modelo tradicional de solução de conflitos, sendo a mediação, uma das alternativas apontadas como solução para uma justiça mais célere e eficaz.

## **Direitos Humanos e Saúde**

A temática proposta no presente artigo está diretamente relacionada à garantia de saúde plena, a todos os indivíduos, enquanto direito fundamental constitucionalmente assegurado.

Entende-se por saúde, segundo a “Organização Mundial de Saúde” (OMS) como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de doença e enfermidade”. (3)

Através desta definição, a OMS ajudou a expandir o pensamento da saúde para além de uma visão limitada, biomédica e fincada na patologia para um domínio mais positivo que inclui o “bem-estar”. No Brasil, a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, apresentou-se um conceito de saúde em sentido amplo, a definindo como resultante



das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde. (4)

Enquanto direito fundamental, a saúde é um Direito Humano Essencial, representando a garantia da vida; sem a saúde o ser humano não se integraliza enquanto ser em dignidade (5).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, abre-se com a afirmação de que "todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos" (art. 1º). (6)

Ao falarmos em direitos humanos, não podemos dissociar seu estudo do princípio superior da dignidade humana. Todo o sistema protetivo deve pautar-se na busca primeira pela dignidade da pessoa, sendo esta um valor supremo, que atrai todos os direitos fundamentais do homem. (7).

Ao principiar o título referente aos direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, caput, garante a inviolabilidade do direito à vida, elevada a cláusula pétrea, conforme dispõe o art. 60, § 4º, IV. Do direito à vida e da proteção à dignidade humana certamente decorre, entre outros, o direito à saúde, inserido no capítulo da ordem social e com previsão central no art. 196, que estabelece de forma inovadora que a saúde é um direito de todos e dever do Estado.

Assim, resta claro, que a efetivação do direito à saúde possui relação íntima com a realização de outros direitos humanos, que abrangem outras dimensões da vida humana. (8)

## **A Judicialização da Saúde em números**

A partir da análise, dos relatórios anuais disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, identificamos um grande aumento explosivo de novos processos sobre a Judicialização da Saúde no Brasil.

No relatório de 2017 (9), divulgado no início de setembro de 2017, totalizaram no ano de 2016 (considerando o processo ajuizados até 31 de dezembro de 2016, e em trâmite inclusive nas instâncias recursais) 1.346.931 processos em andamento.

Comparando as aferições a partir de 2011, seguimos à seguinte evolução:

Em 2015, foram apuradas 854.506 demandas (10); Em 2014, 392.921 (11) e 240.980 processos judiciais em 2011(12).



No Estado de São Paulo, em 2015, cerca de 43.000 encontravam-se em trâmite. (13)

Pelo vertiginoso aumento das demandas judiciais, resta evidente que o Estado tem falhado nas políticas de Saúde Pública, sendo dever dos diversos agentes envolvidos, a busca por meios que garantam efetivo acesso aos mais variados recursos disponíveis, à toda coletividade, o que não ocorre através de demandas individualizadas, no Poder Judiciário.

A mediação sanitária, como medida de efetivação dos direitos humanos e acesso à justiça.

Com o novo paradigma do Estado Democrático de Direito, com destaque na Constituição da República, o direito de acesso à Justiça, passou a fazer parte do rol de direitos e garantias fundamentais, representando a garantia de uma proteção conferida pelo estado de maneira eficaz e em tempo adequado. (14)

Conforme leciona Canotilho, da interligação do direito de acesso à Justiça com os direitos fundamentais, originam-se as dimensões essenciais da garantia institucional do acesso à Justiça, conectada com o dever do Estado de garantir a aplicação judicial do direito. (15)

Neste contexto, de busca pela efetividade do acesso à justiça, surgem os meios alternativos de solução dos conflitos, dentre eles, a mediação.

O conceito de mediação, segundo a Diretiva 2008/52 da Comunidade Europeia é: “um procedimento estruturado, seja qual seja seu nome ou denominação, em que dois ou mais partes em litígio tentam voluntariamente alcançar por si mesmos um acordo sobre a resolução de um litígio com a ajuda de um mediador” (16)

Neste panorama, a Mediação Sanitária se apresenta como um modelo alternativo de resolução de conflitos na área da saúde.

No universo de relações que envolvem os atores no Sistema de Saúde, identificamos relações, que vão muito além da relação médico paciente.

São identificados conflitos internos como os assistenciais, organizativos e conflitos entre profissionais, bem como externos, que apesar de gerados fora do sistema, geram reflexos internos, todos, não sendo solucionados, geram a judicialização.



## **A experiência no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais**

Identificou-se através de pesquisa nos mais diversos órgãos do Ministério Público do país, uma atuação pioneira do Ministério Público de Minas Gerais, desde 2012.

Verifica-se que a Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012, apontou o Ministério Público como responsável pela fiscalização da gestão pública de saúde.

Partindo dessa premissa, o MPMG tem atuado de forma decisiva, na construção de um novo modelo de solução de conflitos na área de Saúde, no Estado de Minas Gerais.

Para tanto, fomenta-se o envolvimento de todos os atores do sistema, jurídico ou não, através da construção de espaços para discussão e deliberação dos problemas-causas relacionados à saúde coletiva.

Esta alternativa tem permitido que todos os envolvidos do processo maior legitimização, viabilizando uma melhor organização dos serviços, “a partir da democratização do processo coletivo de trabalho, permitindo-se a corresponsabilização geral em um sistema ÚNICO de Saúde. (17)

Em 2016, já haviam sido realizadas 91 (noventa e uma) reuniões em todo Estado de Minas Gerais. Apesar de criada pelo Ministério Público, muitas reuniões são solicitadas pelos demais órgãos envolvidos, como a Secretaria Estadual de Saúde, Conselho de Saúde, entre outros.

Diversos órgãos vêm se envolvendo na proposta, dentre eles, destacam-se alguns, dentre vários, que já atuam no Estado de Minas Gerais, como o Ministério Público; Ministério da Saúde; Secretaria Estadual de Saúde; Conselhos de Saúde; Conselho Mediação sanitária: direito, saúde e cidadania Regional de Medicina; Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa; Comissão de Direito Sanitário da OAB/MG; Fórum Permanente da Saúde (TJMG); Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; prefeitos municipais; secretários municipais de saúde; Câmaras Municipais de Vereadores, dentre outros.

Por fim, alguns resultados já são apontados, como positivos, na iniciativa mineira (19): a) fomento à elaboração de Diagnósticos Situacionais em cada uma das microrregiões de saúde; b) incentivo ao planejamento regional da saúde; proposta de criação de Plano de Ação para Expansão e Melhoramentos dos serviços de saúde em face das Redes de Atenção à Saúde (RAS); estabelecimentos de Convênios de Cooperação Técnica Entre Entes Públicos; corresponsabilidades financeiras tripartite; melhoria das condições de trabalho nas unidades de saúde; eliminação da concorrência entre os



prestadores (hospitais), com definição da vocação sanitária de cada deles, a partir dos vazios assistenciais e das necessidades coletivas de saúde; fusão operacional da assistência de prestadores (hospitais) na mesma base territorial para os fins de racionalização e adequação à escala; intervenção administrativa ou judicial na gestão hospitalar, de forma consensual, excepcional, sempre que os indicadores assim o recomendarem para prevalência do interesse público sanitário; instituição do PROHOSP Gestão Compartilhada e PROHOSP incentivo pela SES/MG; criação de um Grupo de Estudos para propostas de implantação de cargos e carreiras dos profissionais da ESF, no âmbito microrregional, com piso estadual, administrado por consórcio público, para os fins de sua interiorização, superação à vedação do subsídio maior no âmbito municipal e da rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal (limite prudencial); articulação junto ao TRT-MG para os fins de se evitar penhoras de bens e rendas dos prestadores hospitalares, referências para determinadas regiões, nos casos de sua insolvência ou dificuldades financeiras, por meio de garantias (fundos) para pagamentos dos precatórios (fase execução) das reclamações trabalhistas; criação do Núcleo de Atendimentos das demandas judiciais pela SES/MG; aumento da capacitação técnica sanitária pelos diversos Órgãos de Execução do Ministério Público; curso de especialização de direito sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais, com participação plural de membros do Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública; redução de confrontos, conflitos e demandas judiciais reflexivas, dentre outras.

Foi ainda criada a Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos, através da Resolução Conjunta EMG PGJ nº 1, de 11 de setembro de 2015, presidida pessoalmente pelo Procurador Geral de Justiça, com representantes do Ministério Público e do Governo do Estado de Minas Gerais, para os fins de discussão de matérias de relevante valor jurídico-social.

## **Conclusões**

Após análise de todo material coletado, verifica-se que a mediação sanitária pode representar um valioso instrumento moderno de construção do direito à saúde, baseado nos princípios constitucionais de integralidade e universalidade.

A experiência vivida no âmbito do Estado de Minas Gerais, tem demonstrado ser possível a substituição gradual, do tradicional modelo de judicialização, devendo ser utilizado como referência para que outras ações similares sejam iniciadas.



O próprio Judiciário pode, a partir da concepção abordada, adotar medidas que busquem, soluções alternativas à judicialização da saúde, como por exemplo, o fomento da conciliação prévia na área de saúde.

“É preciso uma nova postura, para uma nova necessidade social, especialmente na saúde, de resolver conflitos e afastar de vez, esse abismal modelo tradicional de julgar e adotar a Mediação nos litígios da saúde”. (20)

### Referências Bibliográficas

1. BATISTELLA, C. Abordagens Contemporâneas do Conceito de Saúde. In: FONSECA, A. F.; CORBO, A. M. D'A. (orgs.). O território e o processo saúde-doença. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. Disponível em: [http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?livro\\_id=6&area\\_id=2&capitulo\\_id=14&autor\\_id=&arquivo=ver\\_conteudo\\_2](http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?livro_id=6&area_id=2&capitulo_id=14&autor_id=&arquivo=ver_conteudo_2). Acesso em: 30 09 2017.
2. BRASIL. Anais da VIII Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde. 1987
3. BATISTELLA, C. Abordagens Contemporâneas do Conceito de Saúde. In: FONSECA, A. F.; CORBO, A. M. D'A. (orgs.). O território e o processo saúde-doença. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. Disponível em: [http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?livro\\_id=6&area\\_id=2&capitulo\\_id=14&autor\\_id=&arquivo=ver\\_conteudo\\_2](http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?livro_id=6&area_id=2&capitulo_id=14&autor_id=&arquivo=ver_conteudo_2). Acesso em: 30 09 2017.
4. BRASIL. Anais da VIII Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde. 1987
5. DE GOIS, Vander Lima Silva. Desafios na Efetivação do Direito à Saúde Fundado no Paradigma da Dignidade Humana. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Desafios.pdf>. Acesso em 23 09 2017.
6. Declaração Universal dos Direitos Humanos (Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948)
7. MOREIRA, Lenice Silveira. O Princípio Constitucional da Dignidade Humana: Um olhar conforme a Espistemologia da Complexidade. Revista Jurídica da FAL, V2, N. 2. Natal, 2006.
8. VENTURA, Miriam. Direitos humanos e saúde: possibilidades e desafios. Saúde e direitos humanos, Brasília, ano 7, n.7, p. 87-101, 2010. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/saude\\_direitos\\_humanos\\_ano7\\_n7.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/saude_direitos_humanos_ano7_n7.pdf) Acesso em: 28 09 2017.
9. Justiça em números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em 05 09 2017.



10. SCHULZE, Clenio Jair. Novos números sobre a judicialização da saúde. In Empório do Direito. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/novos-numeros-sobre-a-judicializacao-da-saude-por-clenio-jair-schulze/>. Acesso em 05 Set 2017.
11. Conselho Nacional de Justiça. Relatórios de cumprimento da Resolução CNJ n. 107. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdasaude/demandasnoatribunais.forumSaude.pdf>. Acesso em 05 09 17.
12. Conselho Nacional de Justiça. Brasil tem mais de 240 mil processos na área de Saúde. 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/56636-brasil-tem-mais-de-240-mil-processos-na-area-de-saude> . Acesso em 05 09 17.
13. Conselho Nacional de Justiça. Judicialização em Saúde no Estado de São Paulo. Disponível em: [www.cnj.jus.br/files/conteudo/.../2015/.../51e928b882dc19d7ef3a42f40f4386e7.pptx](http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/.../2015/.../51e928b882dc19d7ef3a42f40f4386e7.pptx) Acesso em: 05 09 17
14. FERREIRA, Francisco Martins. Acesso à justiça e processo judicial na perspectiva do estado democrático de direito e à luz dos princípios constitucionais do processo. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica). Acesso em 06 de outubro de 2017.
15. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e Teoria da Constituição.7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 497.
16. DELDUQUE, Maria Célia. A Mediação Sanitária como novo paradigma alternativo à judicialização das políticas de saúde no Brasil. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/images/arquivos/caopsa%C3%BAde/CONASS-DIREITO\\_A\\_SAUDE-ART\\_9B.pdf](https://www.mpma.mp.br/images/arquivos/caopsa%C3%BAde/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_9B.pdf) acesso em 10 10 2017
17. DE ASSIS, Gilmar. Mediação Sanitária: direito, saúde e cidadania. Revista Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de Atuação do Ministério Público, volume 1 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2016. p.29.
18. DE ASSIS, Gilmar. Mediação Sanitária: direito, saúde e cidadania. Revista Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de Atuação do Ministério Público, volume 1 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2016. p.33-34.
19. DE ASSIS, Gilmar. Mediação Sanitária: direito, saúde e cidadania. Revista Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de Atuação do Ministério Público, volume 1 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2016. p.35-36.
20. DELDUQUE, Maria Célia. A Mediação Sanitária como novo paradigma alternativo à judicialização das políticas de saúde no Brasil. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/images/arquivos/caopsa%C3%BAde/CONASS-DIREITO\\_A\\_SAUDE-ART\\_9B.pdf](https://www.mpma.mp.br/images/arquivos/caopsa%C3%BAde/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_9B.pdf) acesso em 10 10 17