

# Mediação Sanitária: abrangências e perspectivas

## Health Mediation: scope and perspectives

Vaninne Arnaud de Medeiros Moreira<sup>1</sup>

Patricia Gorisch<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho se justifica diante do constante congestionamento dos nossos Tribunais e conseqüente inoperatividade do direito de acesso à justiça, buscando na mediação novos caminhos para a efetividade do direito humano à saúde. Os objetivos traçados foram o de analisar o direito humano de acesso à justiça, com ênfase na mediação, bem como as práticas de mediação sanitária no Brasil. A metodologia empregada utilizou o método investigativo e descritivo. Quanto aos métodos de procedimento, utilizou-se o histórico, o comparativo e o exegetico-jurídico. A técnica de pesquisa utilizada foi a documentação indireta. Ao final, constou-se a possibilidade de inserção da mediação como forma de efetivação do direito humano de acesso à saúde, através de inúmeras experiências de mediação sanitária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mediação; Direito à saúde; Acesso à justiça.

**ABSTRACT:** *The present work is justified in view of the constant congestion of our Courts and the consequent ineffectiveness of the right of access to justice, seeking in mediation new paths for the effectiveness of the human right to health. The objectives outlined were to analyze the human right of access to justice, to study the institute of mediation, as well as the characteristics of health mediation from the perspective of access to justice and, finally, to examine the practices of health mediation in Brazil. The methodology used the investigative and descriptive method. As for the methods of procedure, historical, comparative and exegetical-juridical methods were used. The research technique used was indirect documentation. In the end, there was the possibility of inserting mediation as a way of making the human right of access to health effective, through countless experiences of sanitary mediation.*

**KEYWORDS:** *Mediation; Right to health; Access to justice.*

## INTRODUÇÃO

O ser humano, por ser um animal político, na visão Aristotélica, nasce com a tendência de viver em sociedade. Para isso, são criadas regras de convivência e pacificação dos conflitos oriundos dessa relação.

Essa função decisória fora conferida ao Estado através da jurisdição ou função jurisdicional (DINAMARCO; GRINOVER; CINTRA, 2016). Entretanto, a tutela

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de capacitação docente da UFCG/UMSA. Mestranda em Direito da Saúde pela Unisantá. Pós-graduada pela Universidade Potiguar. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professora Efetiva do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFCG. vaninne.arnaud@professor.ufcg.edu.br.

<sup>2</sup> Pós Doutora em Direitos Humanos pela Universidad de Salamanca, Espanha. Pós Doutora em Direito da Saúde pela Università Degli Studi di Messina, Itália. Doutora e Mestre em Direito Internacional. Professora do Programa de Mestrado em Direito da Saúde da Universidade Santa Cecília. Presidente Nacional da Comissão de Direito dos Refugiados do IBDFAM. Advogada pro bono da Cruz Vermelha São Paulo. Consultora Mundial em Humanitarian Action pela WOSM.

jurisdicional não vem sendo prestada de forma ágil e eficaz. A morosidade<sup>3</sup>, os altos custos e a possibilidade de irreversibilidade do dano são fatores primordiais para esse descrédito na jurisdição estatal, fazendo com que os meios extrajudiciais de solução de conflitos se tornem uma opção necessária.

Neste contexto, a mediação surge como forma de solução de controvérsias, através do qual as partes, que necessariamente possuem algum tipo de relação intersubjetiva anterior, buscam reencontrar um meio de reestabelecer a relação abalada, com o auxílio de um mediador (GUILHERME, 2016).

Esse instituto ultrapassou as fronteiras do direito de família e tem alcançado cada vez mais espaço dentro da processualística moderna, como incidência nos conflitos ambientais e de propriedade intelectual, dentre outros. Neste sentido, os conflitos coletivos, notadamente os sanitários, passaram a adotar a mediação, mesmo que ainda de forma tímida, mas como grande eficácia e rapidez.

Os objetivos traçados pelo presente trabalho foram o de analisar o direito humano de acesso à justiça, com ênfase na mediação, bem como as práticas de mediação sanitária no Brasil.

Partindo da premissa de que a mediação constitui forma de acesso à justiça, surge o problema da investigação: A mediação pode ser utilizada em conflitos sanitários?

A metodologia empregada utilizou o método investigativo e descritivo. Quanto aos métodos de procedimento, utilizou-se o histórico, o comparativo e o exegético-jurídico. A técnica de pesquisa utilizada foi à documentação indireta.

Este artigo se dividirá em três tópicos. No primeiro tópico, será desenvolvida uma análise acerca do direito humano de acesso à justiça, destacando sua conceituação e evolução histórica.

No segundo tópico, haverá uma análise instituto da mediação, desde sua evolução histórica, passando pela conceituação e princípios, até sua incidência em litígios coletivos e proteção de vulneráveis, tal como a mediação sanitária.

No terceiro e último tópico, haverá uma abordagem acerca da aplicabilidade do instituto da mediação em conflitos sanitários em alguns estados do Brasil. Para tanto, serão examinados alguns projetos no que se refere à abrangência, aos atores envolvidos e aos resultados práticos.

## 1 O DIREITO HUMANO DE ACESSO À JUSTIÇA

*Historicamente, o problema de acesso à justiça pelas pessoas desprovidas de recursos remonta à antiguidade. Na Grécia, havia a nomeação anual de dez advogados para defender os pobres, perante os tribunais civis e criminais e, em Roma, a instituição do patronato servia para prestação de socorro quando os cidadãos necessitavam recorrer à justiça (FARIA, 2002).*

*Na idade medieval, atribuiu-se à justiça eclesiástica a competência para processar e julgar as causas em que fossem interessadas pessoas de poucos recursos, pois, nessa época, a justiça prestada pelos aparelhos judiciários exigia a retribuição remuneratória diretamente pelas partes aos juízes. Foi somente na idade moderna que*

<sup>3</sup> O Relatório Justiça em números 2020 apresentou uma taxa de congestionamento de 68,5%.

*surgiu a ideia de patrocínio gratuito pelos advogados como um dever honorífico, solução insatisfatória que ainda permanece no ordenamento jurídico pátrio (FARIA, 2002).*

*O acesso ao direito e à justiça é um direito humano consagrado nas principais Cartas Internacionais relativas aos direitos humanos<sup>4</sup>, e como medida prioritária, estabelece-se, dentre outras coisas, um padrão mínimo de apoio judiciário, para que os cidadãos tenham direito a um julgamento justo, passando o debate sobre o acesso à justiça a constar de importantes pautas internacionais<sup>5</sup> (UNIFACS, 2007).*

*Neste sentido, afirma Câmara (2002, p. 2):*

*Ao se falar em acesso à justiça, está-se a falar em acesso à ordem jurídica justa. [...] É preciso notar, porém, que há dois tipos de justiça: a justiça por natureza e a justiça por convenção. Considera-se justo por natureza aquilo que é justo independentemente de ser assim reconhecido por leis, costumes, sentenças ou contratos. De outro lado, justo por convenção é aquilo que exprime a ética social, tendo sido considerado justo pela sociedade e por ela consagrado em normas.*

*O acesso aos direitos fundamentais, o reconhecimento de sua necessidade e relevância têm, como dito, constado das Constituições contemporâneas como verdadeiras “cláusulas abertas”. A Constituição brasileira em vigor, por exemplo, contempla essa ideia de cláusula aberta dos direitos fundamentais, quando, em seu art. 5º, parágrafo 2º, diz, expressamente, que os direitos e garantias constitucionalmente elencados, não excluem outros que tenham origem nos Tratados e Convenções Internacionais e nos princípios, logo, do próprio espírito que dirige a Constituição e de seu conjunto de valores e objetivos (UNIFACS, 2007).*

*Ora, nenhuma Constituição cria direitos aos quais não se tenha acesso, nem busca estabelecer parâmetros do justo que sejam inacessíveis aos seus jurisdicionados. E como o espírito da Constituição é eminentemente social, de justiça social, depreende-se que o acesso aos direitos e à justiça, a par de ser um direito de todo cidadão, guinda-se à qualidade de direito fundamental constitucionalmente garantido.*

*Dessa forma, o acesso aos direitos e à justiça, na dimensão aqui proposta, não se resume ao acesso ao processo ou ao acesso à justiça pela via judicial. De fato, a fundamentalidade formal e material do direito de acesso aos direitos e à justiça, como direito, retém um conteúdo de obrigatoriedade e de exigibilidade. Não se pode reduzir a letra morta de um catálogo de direitos; resulta que o direito de acesso aos direitos e à justiça resta fundado num forte conteúdo jurídico, tanto de direito positivo, quanto de direito natural.*

*É bem assim porque, apesar das dificuldades de constituição e formulação, a teoria do direito natural tem uma função inegável de cumprir nesses tempos de caos da modernidade. Esta função não é outra que a de procurar a necessária e forte fundamentação das realidades jurídicas, ou seja, de subministrar uma justificação racional de sua obrigatoriedade e exigibilidade, de tal modo que resulte proporcional ao caráter inescusável ou absoluto – em sentido deontico – dos imperativos, deveres e potestades jurídicas (SARLET, 2007).*

---

<sup>4</sup> Nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que foi absorvida pela recente Constituição Europeia, em sua Carta de Direitos Fundamentais, além de outros documentos como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e em várias Constituições em vigor.

<sup>5</sup> Recentemente, o debate foi regulado pelo Livro Verde da Comissão Europeia e levado a efeito nas reuniões do Conselho da Europa. Além disso, foi debatido na 23ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus, em Londres, no ano de 2000, onde a qualidade da justiça e a relação de custo-benefício foram temas dominantes.

*E como esta função resulta, dado o caráter das realidades jurídicas, absolutamente necessária, é também necessário abordar a tarefa de reformulação da teoria do direito natural; esta tarefa haverá de se realizar encarando e superando as dificuldades que nosso tempo lhe coloca, mas sem assustar ou desprezar a complexidade e multiplicidade dessas dificuldades. Elas hão de ser, antes de obstáculos, desafio às inteligências abertas, ousadas e rigorosas (UNIFCS, 2007).*

*De extrema relevância e urgência, pois, é essa visão, e muito mais que isso, essa dimensão de efetividade do acesso aos direitos e à justiça como sendo, também, um direito em si mesmo, e um direito humano e fundamental, centrando-se, sobretudo, na efetividade desses direitos e no papel das instituições estatais e não-estatais nesse espaço.*

*Assim, o problema central dos direitos humanos e fundamentais não está em saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados por ação ou omissão. E temos que o caminho mais curto que une a distância entre a previsão legal e o efetivo gozo desses direitos é reconhecer, também, como direito, o acesso a esses mesmos direitos, para, assim, se chegar a um patamar mais elevado do justo (UNIFCS, 2007).*

*Seguindo este pensamento, Pereira (2015, p. 15, tradução nossa) afirma:*

*“Desta maneira, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem tem surgido uma série de instrumentos internacionais para discutir os mais variados temas relacionados com os direitos inalienáveis da pessoa humana, cada um como protótipo de um movimento e de uma realidade política e histórica determinada e, sem embargo, convergentes, marcados pela indivisibilidade”<sup>6</sup>.*

*O acesso à justiça nos estados liberais estava associado à ideia individualista dos direitos. O Estado reconhecia os direitos dos indivíduos, porém não agia de forma ativa no sentido de facilitar o acesso deles ao sistema. Apenas quem podia arcar com os altos custos do processo tinha de fato o acesso à justiça. Com o surgimento do welfare state, os direitos humanos ganharam uma dimensão mais coletiva, impulsionando o Estado a observar e facilitar o direito ao acesso efetivo à justiça (CAPPELLETTI, 2002).*

*Assim, para se tornar efetivos, os direitos requerem acessibilidade, sendo necessária a atuação positiva do Estado para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos.*

*Provavelmente o primeiro reconhecimento explícito do dever do Estado de assegurar igual acesso à justiça (pelo menos quando as partes estejam na Justiça) veio com o Código Austríaco de 1895, que conferiu ao juiz um papel ativo para equalizar as partes (CAPPELLETTI, 2002).*

*O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.*

*Diante desse panorama, Cappelletti elaborou um estudo acerca dos principais problemas que impediam os cidadãos o acesso à justiça, trazendo soluções práticas que convencionaram chamar de ondas renovatórias do processo, cujo objetivo maior é dar acesso e efetividade ao processo e, com isso, pacificar os conflitos da sociedade.*

---

<sup>6</sup> De esta manera, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos han surgido una serie de instrumentos internacionales para discutir los más variados temas relacionados con los derechos inalienables de la persona humana, cada uno de ellos producto de un movimiento y de una realidad política e histórica determinada y, sin embargo, convergentes, marcados por la indivisibilidad.

*A teoria moderna do direito processual estabelece três ondas renovatórias de acesso à justiça que incidem nas normas de direito processual. A primeira onda renovatória se refere à assistência jurídica aos necessitados, garantindo aos pobres o acesso à prestação jurisdicional. Destacam-se no direito brasileiro, a criação de Defensorias Públicas e a possibilidade de gratuidade da prestação jurisdicional (Lei nº 1.060/50).*

*A segunda onda renovatória visa à tutela dos interesses supralegais, que são interesses difusos e coletivos, inerentes a toda sociedade, sendo necessário um conjunto de normas que facilitem a efetividade e amplitude dos mesmos. Normas de direito do consumidor e direito ambiental são abrangidas por essa onda, permitindo o amplo acesso à justiça pela população. Neste sentido, Cappelletti (2002, p. 51) faz uma crítica à atuação Governamental:*

*A triste constatação é que, tanto em países do common law, como em países de sistema continental europeu, as instituições governamentais que, em virtude de sua tradição, deveriam proteger o interesse público, são por sua própria natureza incapazes de fazê-lo. O Ministério Público dos sistemas continentais e as instituições análogas, incluindo o Staatsanwalt alemão e a Prokuratura soviética, estão inerentemente vinculados a papéis tradicionais restritos e não são capazes de assumir, por inteiro, a defesa dos interesses difusos recentemente surgidos.*

*[...] Outras soluções governamentais para o problema – de modo especial, a criação de certas agências públicas regulamentadoras altamente especializadas, para garantir certos direitos do público ou outros interesses difusos – são muito importantes, mas também limitadas.*

*Por fim, a terceira onda renovatória diz respeito à simplificação e racionalização do processo. Neste sentido, busca-se desburocratizar o processo, que se propaga por anos tornando-os ineficazes. Há uma verdadeira necessidade de reforma dos procedimentos judiciais e um maior desenvolvimento de métodos alternativos para decidir causas judiciais.*

*Neste sentido, Cahali (2017, p.30) aponta a inserção dos meios alternativos de solução de controvérsias como possibilidade de efetivação da terceira onda renovatória:*

*[...] no que diz respeito a essa terceira onda renovatória, os autores lecionam que, além de abranger a reforma dos procedimentos judiciais, a criação de determinados procedimentos especiais, a mudança dos métodos para a prestação dos serviços judiciais e a simplificação do direito, também se inclui a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.*

*Percebe-se que o direito ao acesso à justiça é uma das maiores preocupações da moderna processualista, sendo sua inserção no rol dos direitos humanos uma forma de ampliação deste aludido direito.<sup>7</sup>*

Nesse sentido, tem-se a ADR, de *Alternative Dispute Resolution*, como nova perspectiva de acesso à justiça. A ADR é normalmente usada em alguns países como os Estados Unidos da América (EUA) para designar uma variedade de mecanismos de resolução de conflitos. Naquele país, a utilização de métodos de resolução de conflitos fora dos tribunais não é novidade. Todavia, a novidade está exatamente na extensa utilização da ADR institucionalizada e promovida por meios legais e judiciais.

---

<sup>7</sup> Texto de uma das autoras, nos Anais do Conpedi: MOREIRA, Vaninne Arnaud de Medeiros; SOARES, Jardel de Freitas. O direito fundamental de acesso à Justiça como direito humano: abrangências e perspectivas. In: CONPEDI/UNICURITIBA (Org.). Edinilson Donisete Machado (Corrd.). Acesso à justiça I. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/02q8agmu/zz7u910g/sIQ4T4UF08C0zdrn.pdf>

A ADR ingressou como um movimento nos EUA na década de 1970 como uma forma de resolver as disputas sociais envolvendo direitos civis e uma alternativa ao sistema legal superlotado. Em 1990, muitos tribunais dos EUA institucionalizaram algum tipo de ADR com o objetivo de diminuir custo e tempo dos processos legais, o que resultou também em um grande aumento no número de escritórios de advocacia que passaram a oferecer serviços ligados a ADR.

No Brasil, destacam-se como marcos regulatórios que disciplinam os métodos consensuais a Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e a Lei n. 13.140/2015, que trata da mediação.

## 2 A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ao longo da história, o indivíduo utilizou diferentes formas para solucionar seus conflitos, sendo a mediação citada em vários documentos históricos desde a antiguidade. Há relatos do instituto, principalmente, na cultura oriental, notadamente China e Japão, onde o mediador, assumindo uma tradição milenar, se apresenta de forma institucional ou natural. Entre os chineses, a mediação se apresenta de forma institucional como etapa obrigatória de acesso à justiça (FALECK; TARTUCE, 2016).

No Japão, existe, até os dias de hoje, uma figura milenar chamada *chotei*<sup>8</sup> que atua nos conflitos de direito de família, operando como uma espécie similar à conciliação. Apenas após o esgotamento dessa etapa é que os interessados são encaminhados ao *shimpam* (que equivale a um procedimento de instrução e julgamento).

O instituto da mediação no Japão se encontra legalmente regulado desde dezembro de 1947, porém o modelo só veio a ser adotado no meio ocidental nas últimas décadas do século XX.

Em 1976, Frank Sander, professor de Harvard, iniciou uma grande revolução no campo de resolução de disputas com seu famoso discurso “Variedades de Processos de Resolução de Disputas” na Conferência *Roscoe Pound* sobre as Causas da Insatisfação Popular com a Administração da Justiça. Ele trouxe a visionária ideia, de que os tribunais estatais não poderiam ter apenas uma porta de recepção de demandas, relacionada ao litígio, mas sim que poderiam direcionar casos para uma variedade de outros processos de resolução de disputas, entre os quais a mediação, a conciliação e a arbitragem (FALECK; TARTUCE, 2016).

As ideias de Sander receberam amplo apoio da Suprema Corte norte-americana e de movimentos sociais, tendo a mediação forte crescimento em questões de direito de família. Nesse sentido, a mediação familiar passou a ser obrigatória em alguns estados americanos e gerou também um movimento chamado de *collaborative law*, que se apresenta como uma advocacia colaborativa (FALECK; TARTUCE, 2016).

No final da década de 80, reformistas do movimento de mediação comunitária propuseram uma alternativa para a justiça criminal preconizando a justiça restaurativa.

---

<sup>8</sup> O *chotei* confia a solução do conflito a uma terceira pessoa ou a uma comissão formada por um magistrado e também dois ou mais conciliadores, se for necessário. Os conciliadores nipônicos são nomeados pelo Supremo Tribunal e, atuam por um biênio. Deve ter a faixa etária de quarenta a setenta anos, tendo uma qualificação técnica para a função.

No Brasil, a mediação foi apresentada através da Medida Provisória nº 1.053, de 1995, que a trouxe em caráter obrigatório, dispondo que, frustrada a negociação direta, as partes, deveriam, obrigatoriamente, antes do ajuizamento do dissídio coletivo, solicitar ao Ministério do Trabalho a designação de mediador para o prosseguimento do processo de negociação coletiva.

Outras medidas provisórias e projetos de leis também trataram sobre o tema, mas foi com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça, de 2021, que o instituto ganhou normatividade.

Embasado no fundamento do direito de acesso à justiça, a Resolução instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, com o objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados. Nesse sentido, regulamenta a conciliação e a mediação, impondo aos Tribunais o dever de criar Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.

Posteriormente, o Novo Código de Processo Civil trouxe um reforço e incentivo ao instituto, incluindo os conciliadores e mediadores no capítulo dos auxiliares da justiça. São 11 artigos que trazem definições, princípios, deveres e outras peculiaridades a cerca do tema. Por fim, a lei nº 13.140/15 tratou sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição no âmbito da administração pública.

## 2.1 Conceito de Mediação

A mediação se consagra como um dos instrumentos de pacificação autocompositiva e voluntária, no qual um terceiro, imparcial, atua como facilitador do processo de retomada do diálogo entre as partes, antes ou depois de instaurado o conflito (CAHALI, 2017).

O Código de Processo Civil, no § 3º, do art. 165, conceitua a mediação através da definição da figura do mediador, como indivíduo que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando os interessados na compreensão das questões e dos interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por eles mesmos, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Já a lei nº 13.140/15, que trata sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, prevê no § 1º, do art. 4º, que o mediador conduzirá o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito.

Vê-se, portanto que a mediação é uma das formas de resolução de conflitos que acontece, preferencialmente, no âmbito extrajudicial, quando as partes optam por mediar a partir de sua própria iniciativa por meio de serviços privados, apesar de não haver impedimento na via judicial. Também pode a mediação privada ter repercussão no processo judicial (PINHO; PAUMGARTTEN, 2016).

O ponto principal, nesse tipo de instrumento, é a existência de vínculo jurídico ou pessoal entre as partes envolvidas no litígio. É exatamente essa questão que diferencia a mediação da conciliação, pois enquanto no primeiro o objetivo é reestabelecer o diálogo e o vínculo anterior, no segundo o acordo passa a ser o escopo principal.

Nesse sentido, a mediação se guia por princípios que direcionam sua efetividade. Dentre esses princípios, destacam-se o da autonomia da vontade das partes, que prioriza o

caráter voluntário na sua mais completa dimensão; da imparcialidade, que impõe ao mediador o dever manter uma conduta isenta e equilibrada; da independência, proibindo a atuação de mediadores com vínculos anteriores com as partes; de credibilidade, que afirma que as partes elegem a mediação para facilitar a autocomposição por acreditarem nesse instrumento.

Podem-se exaltar também os princípios da competência, onde o mediador deve ter capacidade para atender as expectativas e complexidades que o conflito estabelece; da confidencialidade, onde as partes precisam se sentir confortáveis no desenvolvimento da mediação; da diligência, no qual o mediador se coloca como um facilitador para o desempenho de sua tarefa, precisando estar sempre atento à forma como deve conduzir a mediação, especialmente quanto às regras e ferramentas utilizadas, prestando constantemente as informações aos mediados; e do acolhimento das emoções dos mediados, no qual o mediador deve mergulhar nas profundezas das emoções dos mediados, investigando as relações subjetivas que ensejaram as divergências.

Por fim, ressalta-se que a mediação possui inúmeras técnicas, não devendo ser aplicada sem a capacitação do mediador, sob pena de não se chegar ao resultado pretendido. Dentre essas técnicas, destacam-se o modelo Harvard; o modelo transformativo; e o modelo circular-narrativo.

## 2.2 Aplicação da mediação em conflitos sanitários e a proteção dos vulneráveis

O direito à saúde se consolida como um direito humano e fundamental, presente em inúmeros diplomas internacionais, bem como em nossa Carta Magna, que garantiu a todos o direito à saúde, com acesso integral e universal.

Todavia, a judicialização<sup>9</sup> de temas relativos à saúde, com o acúmulo de demandas e a ineficácia dos direitos resguardados constitucionalmente, tem se tornado um grande entrave para a efetivação do direito fundamental de acesso à saúde.

De acordo com o Relatório Analítico Justiça Pesquisa 2019, sobre a Judicialização da Saúde no Brasil<sup>10</sup>, o sistema de assistência à saúde é amplo e complexo, abrangendo uma grande diversidade de atores nas esferas pública e privada, bem como diversas entidades regulatórias e inúmeros dispositivos legais que disciplinam a relação entre esses vários atores.

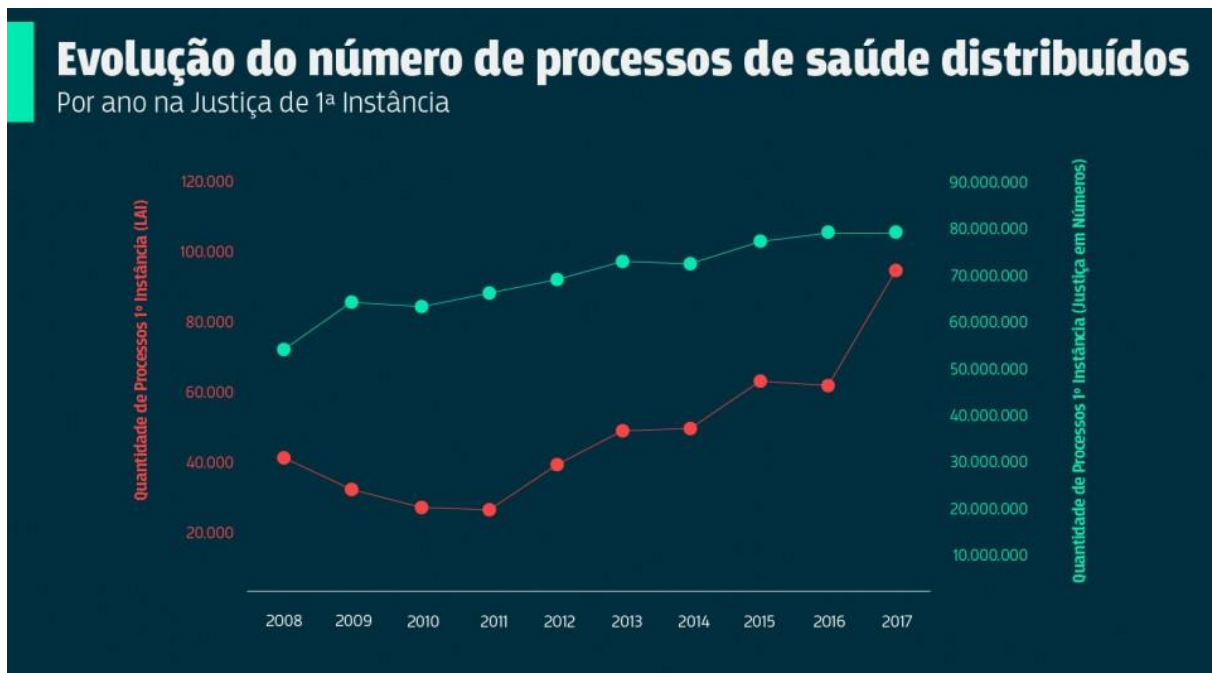
Neste sentido, o relatório considera que a prestação de saúde envolve a distribuição de recursos escassos em uma sociedade complexa, com padrões epidemiológicos que aproximam o Brasil ao mesmo tempo de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e determinar o que é prioritário e quem deve ser o foco dessas prioridades, é um tema que envolve necessariamente disputas.

Considerando o ano de distribuição dos processos, o que se verifica na evolução ano a ano é que há um crescimento acentuado de aproximadamente 130% no número de demandas de primeira instância relativas ao direito à saúde de 2008 para 2017. Os casos saltaram de aproximadamente 41.453 para 97.752. O gráfico a seguir mostra a evolução do número de processos relativos ao direito à saúde distribuídos na Justiça de 1ª Instância por ano. Ressalta-se que a linha azul mostra os números obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, enquanto a linha vermelha mostra os dados apurados no Sistema Justiça em Números.

<sup>9</sup> O termo traduz a análise pelo Poder Judiciário de questão de grande relevância política ou social, que não foram resolvidas pelas instâncias tradicionais, tais como o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

<sup>10</sup> A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ) e realizada pelo Instituto de Pesquisa e Ensino – Insper.





Fonte: CNJ, 2019.

No que se refere ao assunto litigado, as lides sobre planos de saúde chegam a mais de 30% do total. Enquanto as demandas coletivas ainda estão longe de alcançar o número de demandas individuais.

As demandas coletivas na área da saúde encontram na mediação uma forma de se desvencilhar da judicialização e seus entraves, buscando uma maior efetividade na solução dos casos concretos e defesa, principalmente, dos mais vulneráveis.

Assim, a solução mediada confere a todos os seus atores maior legitimação social. Há maior probabilidade de melhor organização dos serviços, a partir da democratização do processo coletivo de trabalho, permitindo-se a corresponsabilização geral de todos os atores, jurídicos ou não, nesse sistema que se pressupõe ÚNICO de saúde. Mais importante que a responsabilização sem solução dos problemas é a solução dos problemas com responsabilização coletiva (Assis, 2015).

Nesse sentido, o Enunciado 40 da I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida entre 22 e 23 de agosto de 2016, pelo Centro de Estudos Judiciário do Conselho da Justiça Federal, prevê que nas mediações de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas, judicializados ou não, deverá ser permitida a participação de todos os potencialmente interessados, dentre eles: a) entes públicos (Poder Executivo ou Legislativo) com competências relativas à matéria envolvida no conflito; b) entes privados e grupos sociais diretamente afetados; c) Ministério Público; d) Defensoria Pública, quando houver interesse de vulneráveis; e e) entidades do terceiro setor representativas que atuem na matéria afeta ao conflito (CJF;2016).

### 3 PRÁTICAS DE MEDIAÇÃO SANITÁRIA

Em Minas Gerais, a mediação sanitária foi implementada pelo Ministério Público Estadual através da Ação Institucional de Mediação Sanitária: Direito, Saúde e Cidadania. Sua regulamentação se deu pela Resolução PGJ n. 78, de 18 de setembro de 2012.

O projeto funciona a partir do acionamento do Ministério Público, por meio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (Caosaude), com sede na capital. Após avaliação da demanda pelo Caosaude, principalmente no que se refere à importância coletiva regional, há a coleta dos principais indicadores microrregionais coletivos de saúde, por meio de busca dos sistemas oficiais, em especial do Ministério da Saúde (MS) e SES-MG.

A partir dessas informações, há a elaboração da programação, logística e expedição de convites para todos os participantes interessados, do âmbito federal, estadual e municipal para participarem da reunião de mediação, onde são discutidos os problemas coletivos de saúde, confrontados pelos indicadores de saúde, com ampla participação de seus atores.

Após, a construção de consensos, com providências que refletem a lógica da corresponsabilidade coletiva, inclusive do Ministério Público, é criada a Comissão de Trabalho Microrregional de Mediação Sanitária, sob a coordenação da Superintendência/Gerência Regional de Saúde, integrada pelos diversos atores oficiais naquela Microrregião, inclusive o Ministério Público, visando à realização de detalhado Diagnóstico Situacional que possa identificar as potencialidades, deficiências, insuficiências e fragmentação dos serviços de saúde em face das Redes de Atenção à Saúde.

Por fim, há a apreciação do Diagnóstico Assistencial nas instâncias colegiadas da CIR e CIRA, sem prejuízo de sua apresentação formal para os Órgãos da SES-MG e Ministério da Saúde (MS), visando à criação de um Plano de Ação para Expansão e Melhoramento da Rede Microrregional de Saúde.

Neste sentido, a mediação sanitária já trouxe inúmeros resultados positivos no tocante ao gerenciamento de matérias relacionadas ao direito à saúde, tais como elaboração de Diagnósticos Situacionais de microrregiões de saúde pelas Comissões de Trabalho de Mediação Sanitária, 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, conforme artigo 241 da Constituição Federal, corresponsabilidades financeiras, melhoria das condições de trabalho nas unidades de saúde, crescimento vegetativo da assistência pautada pelo critério da epidemiologia, 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 e a intervenção administrativa ou judicial, conforme o caso, nas administrações hospitalares com grave comprometimento assistencial, gestão desqualificada e desequilíbrio econômico-financeiro (ASSIS, 2015).

Além do Ministério Público de Minas Gerais, outros órgãos também atuam na mediação sanitária mineira. Dentre eles, se destacam o Ministério da Saúde, a Secretaria Estadual de Saúde, os Conselhos de Saúde, a Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa, o Conselho Regional de Medicina, a Comissão de Direito Sanitário da OAB/MG, a Federação das Santas Casas e Entidades Filantrópicas de Minas Gerais, a Associação Mineira dos Municípios e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais (Cosems).

No Distrito Federal, a experiência da mediação sanitária foi instituída por ação conjunta da Secretaria de Estado de Saúde e da Defensoria Pública do Distrito Federal. Trata-se do projeto Camedis (Câmara Permanente Distrital de Mediação em Saúde), que tem como missão buscar a solução às demandas por serviços e produtos de saúde no intuito de evitar ações judiciais e propor soluções para aquelas em trâmite. Nesse sentido, a Defensoria Pública do Distrito Federal atua como mediadora nas questões envolvendo algum conflito entre cidadãos e a secretaria de saúde.

De acordo com a Portaria Conjunta n. 01/2013, a Camedis é responsável por mediação relativa às demandas por serviços ou produtos de saúde oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) no Distrito Federal, contando com um cronograma de reuniões periódicas e participação, se necessário, de outros órgãos da administração pública, ministério público, entes privados nacionais e internacionais e instituições de ensino (RIBEIRO, 2018).

No Rio Grande do Norte, o Cirads<sup>11</sup>, projeto instituído através de ação conjunta entre a Procuradoria da União no Rio Grande do Norte e a Defensoria Pública da União, procuradores estaduais e municipais e secretarias estaduais e municipais de saúde, atua no escopo de solucionar, administrativamente, demandas envolvendo o cidadão e o SUS.

A mesma iniciativa tem sido estendida a outros estados, como Pará e Bahia. O Cirads busca a solução administrativa dos conflitos na área de saúde, por meio da análise de casos concretos em que o cidadão não conseguiu resolver sua pendência diretamente com o SUS. Assim, o Cirads busca dar suporte administrativo a questões que podem ser resolvidas extrajudicialmente, evitando a judicialização e oferecendo alternativas àqueles conflitos já judicializados.

No Rio Grande do Sul, estado com elevados índices de judicialização da saúde, a Procuradoria Geral do Estado criou o programa Revolve+Saúde, uma iniciativa que visa diagnosticar as principais demandas e os principais medicamentos solicitados pela população no intuito de propor a solução dos litígios antes mesmo de serem judicializados.

O projeto está dividido em seis grandes áreas (assistência farmacêutica, procedimentos cirúrgicos, internação em UTI, saúde mental, materiais e insumos e câncer) e se propõe a identificar os medicamentos mais solicitados para evitar a quebra de estoque, otimizar o fluxo de abastecimento e, ainda, viabilizar a substituição de um medicamento prescrito por outro que esteja disponível na rede pública (PGERS, 2017).

Ressalta-se, por oportuno, que as demandas na área da saúde requerem, em sua grande maioria, respostas rápidas e eficazes, sendo essas iniciativas de suma importância no destaque do instituto da mediação como instrumento de efetivação do direito à saúde e do direito de acesso à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça se consolida como um direito humano e se apresenta não apenas como acesso ao Poder Judiciário, mas como uma forma de se obter uma resposta justa, efetiva e célere para as demandas propostas.

---

<sup>11</sup> Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde (CIRADS). O comitê atua mais notadamente no fomento de questões coletivas relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), como a realização de mutirões de cirurgias e a implantação de salas de aula em hospitais públicos.

No tocante às questões sanitárias, constata-se atualmente o fenômeno da judicialização da saúde, onde a ausência de políticas públicas efetivas tem impulsionado uma resposta do Poder Judiciário.

Porém, nem sempre essas respostas conseguem um resultado satisfatório, seja pela morosidade, seja pela especificidade do tema. Nesse ínterim, a mediação surge como mecanismo de efetividade para essa resposta que a sociedade almeja.

No Brasil, apesar da mediação ainda ser uma prática relativamente nova, muitos projetos estão se desenvolvendo na área da saúde. São, em sua maioria, ligados ao Ministério Público e a Defensoria Pública.

Há ainda muitos entraves no que diz respeito à implementação da mediação como forma de solução de conflitos na área da saúde. Porém, inúmeras experiências têm mostrado relevantes resultados na diminuição das demandas sanitárias perante o Poder Judiciário, bem como uma eficácia nas ações ajustadas pelo Poder Público quando da realização da mediação sanitária.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Gilmar de. **Mediação Sanitária: Direito, Saúde e Cidadania**. Coletânea Direito à saúde. CONASS. 2015. Disponível em: [https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO\\_A\\_SAUDE-ART\\_14B.pdf](https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_14B.pdf). Acesso em 01 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.060/50, de 05 de fevereiro de 1950**. Estabelece Normas para Concessão de Assistência Judiciária aos Necessitados. Rio de Janeiro, 1950.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105/2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 01 de junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.140/15. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 01 de junho de 2021.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: Mediação, Conciliação, Resolução CNJ 125/2010**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CAMEDIS. **Portaria 01 de 26 de fevereiro de 2013**. Instituiu a Câmara Permanente Distrital de Mediação em Saúde. Brasília, 2013.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil - Vol. 1**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CJF – Conselho da Justiça Federal. **Prevenção e Solução extrajudicial de litígios**. Brasília, Enunciados Aprovados, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios>. Acesso em: 24 de maio de 2021.

CNJ. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa. **Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

DINAMARCO, Cândido R.; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. **Teoria Gral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. Disponível em: <http://www.fernandartartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf>. Acesso em: 31 de maio de 2021.

FARIA, Anderson Peixoto. *O Acesso à Justiça e as Ações Afirmativas*. In: QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati (coord.). **Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual dos MESC's: meios extrajudiciais de solução de conflitos**. Barueri: Manoele, 2016.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. **El Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos en el Brasil**. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/20/dtr/dtr1.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2021.

PGJ- Rio Grande do Sul. **Programa Resolve + Saúde**. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-apresenta-alternativas-para-reduzir-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 31 de maio de 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **Os desafios para a integração entre o sistema jurisdicional e a mediação a partir do novo código de processo civil. Quais as perspectiva para a justiça brasileira?** In: ALMEIDA, Diogo Assumpção de; PANTOJA, Fernanda Medina; PELAJO, Samantha. *A Mediação no Novo Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RIBEIRO, Carlos Weslly. **A mediação como meio de resolução de conflitos na área da saúde**. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo v.18 n.3, p. 62-76, nov. 2017./fev. 2018. Disponível em: [file:///D:/Pessoal/Downloads/144648-Texto%20do%20artigo-288019-2-10-20180326%20\(2\).pdf](file:///D:/Pessoal/Downloads/144648-Texto%20do%20artigo-288019-2-10-20180326%20(2).pdf). Acesso em: 28 de maio de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

UNIFACS. **O acesso aos direitos e à justiça: um direito fundamental**. Disponível em: [https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_outubro2007/convidados/con4.doc](https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_outubro2007/convidados/con4.doc). Acesso em: 28 de janeiro de 2015.