

Resenha por: Marly Oliveira do Nascimento¹

DIÁLOGOS CONSTRUYENDO FUTURO EN DERECHOS FUNDAMENTALES – UNA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA SOBRE PROCESSOS DE CAMBIO EN DERECHO A LA SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Mery Bolívar et al., Norad, SaluDerecho, 2013

¹Universidade de São Paulo. São Paulo/SP, Brasil.

Correspondência: Marly Oliveira do Nascimento. *E-mail*: marlynascimento@hotmail.com.

Recebida em: 16/09/2013.

¹NOTA DO EDITOR: Publicação *online* disponível em: <http://www.rap.com.uy/spa/portada/docs/2014/libro_dialogos_construyendo_futuro_en_derechos_fundamentales_v.01.pdf>.

Introdução

O livro “Diálogos construindo futuro em derechos fundamentales - Una experiencia latinoamericana sobre procesos de cambio en derecho a la salud y políticas públicas” é resultado de um convite feito pelo Banco Mundial a 14 profissionais liberais de seis países da América Latina (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru e Uruguai) para discutirem o direito à saúde na região.

Realizado em Boyacá, na Colômbia, o encontro reuniu quatro médicos, dois economistas, um cientista social, cinco advogados, um juiz, um engenheiro e técnicos do Banco Mundial, que, durante cinco dias, discutiram o tema da saúde a partir de diferentes pontos de vista, em um processo de acordo mútuo e criativo. Como não houve tempo hábil para a construção de um projeto com bases teóricas, as discussões foram feitas a partir das experiências dos participantes e de pesquisas na internet. O objetivo dos autores foi fazer uma análise a respeito do que chamaram de “fenômeno da judicialização do direito à política de saúde”, expondo mais profundamente as causas deste fenômeno e, ao mesmo tempo, analisando as relações de forças, os tipos de reivindicações mais frequentes, os procedimentos adotados pelos juízes diante de casos individuais – que, a depender da decisão judicial, podem afetar o atendimento de toda uma coletividade.

Trata-se de um trabalho coletivo com a pretensão de transmitir ao leitor, de forma didática, os conceitos de sistema de saúde e de formas de acesso a este sistema, expondo a estrutura das políticas de saúde nos países representados e permitindo, assim, compreensão e entendimento melhores sobre as principais questões existentes e os desafios enfrentados na área da saúde pública.

Logo na primeira parte, a publicação apresenta um caso específico, exemplificando e desenvolvendo conceitos básicos de direitos humanos e de políticas públicas voltadas para a área da saúde.

Os autores definiram o livro como **motivador**, por entenderem que o mesmo tem um forte apelo em relação aos direitos humanos fundamentais. Os autores tratam do desequilíbrio entre recursos limitados e necessidades ilimitadas, da participação social, da transparência, da prestação de contas e da responsabilidade social. Analisam ainda o fenômeno da judicialização da política de saúde pública e revelam suas causas e a tensão formada entre a decisão individual e o coletivo. Comentam também os dilemas enfrentados pelos juízes e o impacto de suas decisões no sistema de saúde.

Os participantes do projeto assumem que não têm profundo conhecimento técnico sobre o assunto e que tomaram como base suas experiências e as particularidades vivenciadas em seus cotidianos.

Ao leitor são apresentadas várias experiências no âmbito do direito à saúde e das políticas públicas de diferentes países latino-americanos, estudadas a partir de perspectivas diversas – por exemplo: as origens e o desenvolvimento de tais políticas,

suas características, seus elementos, seus recursos e ferramentas, bem como seus impactos na sociedade.

Pelo fato de o livro ter sido produzido e concluído em pouco espaço de tempo – mesmo sendo um projeto inovador –, segundo seus autores, foram exigidos maiores concentração de esforços, compromisso e dedicação para sua elaboração; porém, tratou-se de uma experiência enriquecedora. O livro é acessível e de fácil entendimento a qualquer leitor que se dispuser a conhecer ou trocar informações sobre o assunto em referência. No entanto, existem incoerências e algumas limitações de informações sobre as fontes, quando os autores descrevem as relações de forças existentes entre as instituições de saúde, o Estado, o Judiciário e o usuário no acesso a seus direitos humanos constitucionais básicos.

Direitos humanos, políticas públicas e judicialização

À luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os autores destacam que os direitos humanos são universais, indivisíveis, irrenunciáveis, inalienáveis e interdependentes. Eles citam como exemplos os direitos à vida, à liberdade, à saúde, à privacidade e à liberdade de expressão. Há um consenso também de que a adoção de políticas públicas eficientes é a maneira mais adequada para legitimar os direitos fundamentais. Para implementar políticas públicas eficazes, o Estado precisa modernizar suas estruturas, tornando-as multissetoriais, interdisciplinares, participativas, inclusivas, transparentes, responsáveis e abertas a mudanças.

Os autores responderam à questão de por que as pessoas recorrem aos tribunais como forma de reivindicar a proteção e eficácia dos seus direitos fundamentais. A conclusão é de que são várias as causas, com destaque para:

- a recusa ou omissão do Estado em fornecer os meios necessários para a efetiva proteção dos direitos fundamentais;
- ações do Estado que violam esses direitos;
- a existência de erros na elaboração, na execução e no monitoramento de políticas públicas;
- questões ideológicas que limitam o acesso efetivo a esses direitos;
- má gestão e até mesmo corrupção; e
- insuficiência de recursos financeiros diante de necessidades ilimitadas da população.

Na opinião dos autores, a judicialização da saúde é resultado de falhas no projeto, na implantação e na priorização de políticas geradoras de recursos financeiros, que se tornam, então, insuficientes. A judicialização também decorre de interesses econômicos do setor privado, como forma de aumentar

os lucros nas vendas de seus produtos e serviços. Por fim, a judicialização não é a causa dos problemas dos sistemas de saúde pública, mas um sintoma das más formulação e execução, bem como de monitoramento e/ou avaliação ineficientes de políticas de saúde.

Os autores relatam que, em países como Brasil, Colômbia e Costa Rica, os tribunais têm ordenado e tomado medidas gerais sobre políticas públicas de saúde, buscando assim resolver uma situação de prejuízo generalizado na sistemática do direito à saúde. Essas decisões judiciais, geralmente ditadas pelos Supremos Tribunais, têm sido chamadas de “sentenças estruturais”.

A intervenção da Justiça de fato é um recurso legítimo quando as prioridades e os mecanismos administrativos, que são de responsabilidade dos poderes Legislativo e Executivo, não são eficazes para atender as demandas da população.

Alguns países têm aplicado exemplos ainda mais fortes: além da condenação, os tribunais, ao obrigarem o Estado a conceder e reconhecer os benefícios, exigem também que ele corrija políticas e regulamentações. Essa ação é alvo de muitas críticas e objeções por violar a separação dos poderes, mas, na opinião dos autores, é muito importante para definir e manter os limites mínimos de eficiência das políticas públicas relacionadas aos direitos humanos.

Para os autores, os sistemas de saúde têm tido nas últimas décadas uma crescente dificuldade em cumprir com êxito suas obrigações de forma consistente, em razão (a) da disparidade entre as necessidades apresentadas pela população e os recursos disponíveis para dar uma resposta adequada a essas demandas; (b) de mudanças demográficas e epidemiológicas que vêm acontecendo nos países em desenvolvimento; (c) dos altos custos das tecnologias de saúde; (d) da crescente tendência para a medicalização; e (e) de problemas de gestão e ineficiências presentes nas instituições responsáveis pela definição e implantação das políticas de saúde e prestação de serviços.

Os autores destacam o conceito de necessidade de saúde como sendo multi-dimensional e carente de uma definição universal. A expressão identifica e expressa a falta de saúde de acordo com seguintes tipos descritos: (a) necessidade normativa, definida pelos peritos; (b) necessidade sentida, percebida pelo indivíduo; (c) necessidade recorrida, expressa pelo sujeito; e (e) necessidade comparativa, oriunda de um grupo com características semelhantes.

Para atender a essas diferentes demandas, faz-se necessário um exercício de priorização da saúde que deve incluir a avaliação de tecnologias em saúde (um componente-chave na definição das prioridades estabelecidas em cada país), conduzindo à incorporação de benefícios de saúde com vista à realização progressiva desse direito.

História

O livro apresenta também um relato histórico sobre os encontros que deram origem à publicação, iniciados em 2011 com reuniões na Costa Rica, no Uruguai e na Argentina. A partir desses encontros, os participantes decidiram por duas linhas de ação: a primeira, um processo contínuo de trabalho, com intercâmbio em videoconferência (www.saluderecho.net), entrevistas e seminários via internet. A segunda linha de ação tratou-se de um trabalho com atividades distintas, com encontros presenciais regionais e a criação de parcerias. Desde abril de 2013, o projeto adotou o nome *SaluDerecho* e, naquele mesmo mês, formou um Comitê de Direção Técnica, composto por 15 profissionais de diferentes áreas e países.

O projeto sempre buscou capacitar os diferentes participantes, promovendo espaços autônomos de decisão nos níveis regional e nacional.

Considerações finais

Podemos afirmar que o conteúdo da obra mostra de forma explícita o esforço dos autores para alcançar o objetivo de minimizar o confronto entre o Estado e o cidadão, além de levantarem uma questão: se a saúde é **um direito humano** fundamental, por que necessita de intervenção judicial para seu pleno acesso? Afirmar que os recursos escassos obrigam a priorização de ações, quando o que está em jogo é a saúde ou a vida digna, é um argumento inadmissível.

A experiência da América Latina, que vivenciou mudanças geradas pelos regimes democráticos, provocou um grande avanço social e econômico na região, o que resultou em novos projetos para o desenvolvimento integral de seus habitantes, desejosos de que suas demandas passassem a ser vistas e atendidas com responsabilidade.

Com as mudanças políticas, os direitos civis nesses países – até poucos anos atrás, violados por longo período de tempo – passaram a ser mais respeitados, possibilitando assim o acesso dos cidadãos a seus direitos constitucionais básicos.

O desejo de uma vida com liberdade levou à população conhecedora de seus direitos a noção de empoderamento, fortemente evidenciada na definição dos direitos humanos constitucionais, o que exige do Estado ações positivas e medidas concretas para conceder esses direitos.

Quando o Estado negligencia ou nega a um indivíduo o direito à vida, à saúde, à educação, a um trabalho digno, entre outros – alegando que seus recursos financeiros são muitas vezes escassos e inferiores às necessidades e demandas da população –, o confronto será inevitável, levando o cidadão a recorrer aos tribunais como forma inevitável de mediação de conflitos.

O fenômeno da judicialização tem se tornado frequente nos países da América Latina, como forma de as pessoas reivindicarem, perante os tribunais, seus direitos humanos fundamentais, que consideram violados ou prejudicados por ineficiência das políticas públicas de saúde.

Não existe um consenso entre os setores público e privado e a sociedade civil quando o assunto é formulação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, mas não se pode negar que todos esses atores são importantes nas estratégias dos processos participativos, pois contribuem com diálogos e propostas produtivas para o benefício da coletividade.