

Deliberação sobre Varas Especializadas como Mitigação à Judicialização da Saúde

Deliberation on Specialized Courts as a Mitigation to the Judicialization of Health

Angélica Luciá Carlini¹

Arnaldo Ryngelblum²

Roberto Bazanini³

Resumo: O estudo questionou as razões pelas quais as varas especializadas de saúde ainda não foram difundidas pelo país, tendo em vista que diferentes estudos consideram essa uma forma de prestação judicial mais ágil e qualificada do que a prática atual. Com esse objetivo, inicialmente revisaram-se os estudos de lógicas institucionais que buscam entender o discurso e ações de grupos de atores favoráveis a mudanças em determinados contextos, sem que tal propósito chegue a se realizar. A pesquisa buscou indícios a respeito da possibilidade da introdução de varas especializadas de saúde e quanto à regulamentação de sua governança, que consistiu de entrevistas com profissionais que caracterizavam alguns dos atores mais importantes do campo, além de um levantamento documental sobre o tema. A pesquisa confirmou, com poucas nuances, que a vara especializada de saúde é tida como um modelo mais ágil e que pode proporcionar melhores resultados jurídicos. Entretanto, dentre os fatores impeditivos para sua implantação encontram-se, sobretudo, as divergências entre os atores sobre a composição e o exercício da assessoria médica a essas varas, que refletem os conflitos ainda em andamento entre as lógicas priorizadas pelos atores com maior poder decisório.

Palavras-chave: Judicialização; Varas Especializadas; Saúde; Governança; Lógicas Institucionais

Abstract: The study questioned the reasons why specialized health courts were not yet pervasive in the country, given the studies that consider it can provide judicial services in a more agile way and with better quality than the current practice. With this objective in mind, initially, the work reviewed studies of institutional logics that seek to understand the discourse and actions of groups of actors favorable to changes in certain contexts, without being able to achieve this purpose. The research sought evidence regarding the possibility of introducing specialized health courts and the regulation of their governance, which consisted of interviews with professionals who characterize some of the most important actors in the field, in addition to a documentary survey on the subject. The research confirmed, with little nuance on the part of the interviewees, that the specialized health court is confirmed as a more agile model that can provide better legal results. However, among the impeding factors for its implementation are the differences between the actors on how the composition and exercise of medical advice will take place at these courts, which reflect the conflicts still in progress between the logics prioritized by the actors with greater decision-making power.

Keywords: Judicialization; Specialized courts; Health; Governance; Institutional logics

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1982), Mestre em História Contemporânea pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995), Mestre em Direito Civil pela Universidade Paulista (2002), Doutora em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e Doutora em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (2012). Tem Pós-Doutorado pela PUC do Rio Grande do Sul. E-mail: angelicacarlini@uol.com.br, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6531-3062>.

² E-mail: arnaldoryn@gmail.com.

³ Doutor em Comunicação Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Graduado em Administração, Filosofia e Pedagogia. Pós-Doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Paulista (2015). E-mail: roberto.bazanini@docente.unip.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1575-4791>.

INTRODUÇÃO

Varas especializadas já existem no Brasil, para as áreas de família, sucessões, criança e adolescente, além de falência e recuperação de empresas. São varas que tratam de temas específicos, enquanto as questões da saúde são examinadas junto com as de outras áreas do judiciário. São exemplos dessas ações judiciais, um procedimento médico recusado ou a aquisição de medicamento para tratamentos específicos. O acesso a uma ordem jurídica justa significa atender às demandas de uma sociedade que possui cada vez maior complexidade em todas as áreas de atuação, tanto na estrutura da sociedade como nas atividades econômicas, o que exige conhecimento especializado, em especial dos magistrados na decisão dos conflitos⁴.

Em 2013, o CNJ, Conselho Nacional de Justiça, recomendou a criação em nível nacional de uma vara especializada. Ao mesmo tempo, há notícia da existência de varas com especialização em saúde criadas pelo poder judiciário em Porto Alegre, Curitiba e Goiânia⁵. Também tramita, desde 2016, um Projeto de Emenda Constitucional, n. 297 para acrescentar o artigo 198-A, para a criação das varas de saúde especializadas no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça estaduais. O projeto já mereceu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e, no momento, aguarda a entrada em funcionamento da Comissão Especial que já foi autorizada, mas ainda não iniciou seus trabalhos. Em 21 de outubro de 2021, o Superior Tribunal de Justiça julgou mandado de segurança interposto contra o Estado do Mato Grosso, que criou uma vara especializada em ações civis e saúde pública em um município específico, o que obrigaria os cidadãos a utilizar exclusivamente aquela vara para exercer o direito constitucional de acesso à justiça. A decisão do STJ foi adotada em consonância com a Súmula 206, de 1998, do mesmo tribunal que determinou que a existência de vara privativa, instituída por lei estadual, não altera a competência territorial resultante das leis de processo. As varas especializadas poderão ser criadas, mas não podem ser exclusivas, de modo a não impedir o direito dos cidadãos que residem fora da jurisdição em que a vara especializada for criada.

No CNJ, dois estudos foram publicados a respeito tema da necessidade da implantação de varas especializadas. O primeiro, sobre a percepção dos magistrados e advogados quanto à especialização⁶, foi realizado com uma amostra composta por 2.093 magistrados, 11.149

⁴ WATANABE, K. Acesso à Ordem Jurídica Justa. Processos Coletivos e Outros Estudos. B.Horizonte: Del Rey, 2019, p.6

⁵ CONJUR. TRF 4 Implanta Primeiras Varas Federais Especializadas em Saúde, 2016.

⁶ CNJ. Pesquisa – Varas Especializadas, 2020.

servidores e 4.451 advogados. Desse contingente, 97,6% dos magistrados e 95,0% dos servidores, atuaram em unidades judiciárias de primeiro grau nos últimos cinco anos. Do total de magistrados 95,6%, ou seja, 2.001 e 95,0% dos servidores, 10.587, atuam na Justiça Estadual. Os resultados da pesquisa apontaram que 93,2% dos magistrados e 83,7% dos servidores, entendem que há melhora na capacitação e qualificação dessas varas devido à especialização. Há também opinião amplamente favorável quanto à compreensão dos temas jurídicos. Outros temas bem avaliados nessa condição foram a efetividade e a fundamentação nas decisões.

Em estudos acadêmicos, Baum⁷ contrasta, por um lado, pesquisa de que a cognição de juízes especializados não é melhor do que a dos demais juízes, com o foco em seus benefícios potenciais. A eficiência permitiria resoluções rápidas, enquanto é o conhecimento (expertise) que possibilitaria um resultado com qualidade. Entretanto, a especialização pode também ser responsável por prejuízos devidos à assertividade, insularidade e estereótipos gerados por juízes em varas especializadas. Por outro lado, Baum ressalta que a especialização pode gerar influência de grupos de interesse junto aos magistrados.

O tema das varas especializadas tem sido igualmente tratado em outros trabalhos, porém abordando aspectos distintos do presente estudo^{8,9,10,11,12}.

A questão que se examina neste estudo refere-se a situações nas quais a busca pelo estabelecimento de novos procedimentos promove controvérsias entre os atores de um contexto, no qual um grupo, embora não constitua maioria, apresenta propostas para lidar com situações complexas, atendidas com pouca efetividade nas circunstâncias presentes. Tendo em vista que essas novas proposições não chegam a ser aceitas, é possível pensar, em decorrência, que não houve de fato entendimento e acordo entre os atores do contexto acerca

⁷ BAUM, L. Probing The Effects Of Judicial Specialization. *Duke Law Journal*, 58, 2009, p. 1667-1684

⁸ FERREIRA, Arthur Barreto Chaves. SILVA Jr. Francisco Vitoriano. Varas judiciais especializadas em meio ambiente: experiência nacional e internacional. *Revista Jurídica In Verbis*, 2018, n. 44 (jul./dez.), p. 123-133.

⁹ MADEIRA, Lígia Mori. GELISKI, Leonardo. An Analytical Model of the Institutional Design of Specialized Anti-corruption Courts in the Global South: Brazil and Indonesia in Comparative Perspective. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol.64 (3): e20190191, 2021.

¹⁰ MATTOS, Eduardo da Silva. OSNA, Gustavo. Juízes Especializados Decidem Melhor? Análise a partir de Casos de Recuperação Judicial. *Economic Analysis of Law Review*, V. 12, nº 3, p. 415-439, Set-Dez, 2021.

¹¹ ZAVARIZE, Rogério Bellentani. Varas Especializadas em Direito Empresarial em São Paulo Expansão Possível e Sustentável. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça. Encontro Virtual*, v. 8, n. 1, p. 20 – 33, Jan/Jul. 2022.

¹² ZERBINI, Maiara Santana. BALDIONOTI. A Instituição De Varas Especializadas. In *Recuperação Judicial E (Auto)Falência Sob A Ótica Da Terceira Onda Renovatória*. *Revista Estudo & Debate*, Lajeado, v. 25, n. 3, 2018.

de como lidar com a matéria. Esse o caso da vara especializada em saúde, em relação ao qual parece haver resistência para sua adoção.

Estudos que abordam lógicas institucionais apresentaram diferentes modelos de como questões controversas chegam a ser definidas. As lógicas institucionais podem ser entendidas como crenças, regras e práticas que remetem à uma ordem institucional e concedem aos atores um repertório de significados a partir dos quais podem interpretar a realidade, ao estabelecer os critérios relacionados a um comportamento social legítimo. Dessa forma, o enfoque desses estudos busca entender como acontece a competição entre as múltiplas lógicas institucionais, que determinam o aspecto de uma lógica orientadora sobre como conduzir as práticas no campo. Estudos recentes falam em competição continuada, combinações de elementos e alternância das lógicas^{13,14,15}. A lógica que se estabelece e orienta as práticas de um campo, define igualmente os aspectos para a governança da nova organização.

Tendo em conta que o estabelecimento de uma nova estrutura judicial consiste em um processo que deve ser submetido à apreciação do Judiciário, ao Legislativo, e que, também, passará pelo escrutínio das associações médicas, das associações de operadoras de saúde, da agência reguladora e órgãos de proteção do consumidor, que compõem os principais atores desta conjuntura, faz-se aqui uma análise das repercussões dessa discussão, tomando por base a capacidade de cada ator influenciar o seu encaminhamento, por meio de reivindicações e propostas.

O estudo examina os fatores que têm impedido a criação de varas especializadas em saúde, considerando-se que permitiriam ações judiciais com tramitação mais rápida, em busca de resultados mais corretos. Dentre esses fatores, merece especial atenção a configuração da governança, para analisar sua participação nas dificuldades enfrentadas.

O estabelecimento da vara especializada e suas características de funcionamento são examinados por meio das lógicas institucionais. Os significados e prática que constituem um contexto, e, portanto, seu funcionamento, tal como uma vara judicial, são a consequência da

¹³ WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E.. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action. Institutional Logics in Action, Part A. In Research in the Sociology of Organizations, 39A, 99-129, 2013.

¹⁴ RAYNARD, M; GREENWOOD, R. Deconstructing complexity: How organizations cope with multiple institutional logics. Academy of Management Proceedings, 1: 12907, 2014

¹⁵ BESHAROV, M. L.; SMITH, W. K. Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. Academy of Management Review, 38(3), 364-381, 2014

construção conjunta por parte dos atores do campo^{16,17}. Aplicando-se o conceito a esse quadro, teremos que os atores, sobretudo os mais importantes, dentre eles o Legislativo, o Judiciário, as agências reguladoras, as associações médicas, hospitalares, de operadoras e de defesa do consumidor, buscarão negociar como se dará o funcionamento e os significados que irão prevalecer nesta vara especializada da saúde, empenhando-se para impor a lógica privilegiada por cada um.

A pesquisa foi realizada em duas etapas. Na primeira, pesquisa documental, na qual foram consultados artigos a respeito do tema em diferentes mídias; na segunda, foram entrevistados profissionais que representam alguns dos principais atores do campo. O artigo está dividido nas seguintes partes: a fundamentação teórica discute os modelos de competição entre múltiplas lógicas e a consequente definição de que governança pode resultar daí. A metodologia descreve o tipo de pesquisa, a justificativa e as escolhas feitas. Na seção de resultados apresentam-se, sobretudo, os depoimentos que dão suporte à análise sobre o impasse entre lógicas poderosas, o que é desenvolvido na seção de discussão, quando se compara à proposição dos modelos teóricos.

DESENVOLVIMENTO

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Estudos recentes de lógicas institucionais analisam que múltiplas lógicas estão presentes em distintos contextos, como em um campo organizacional, em um setor ou uma cadeia econômica¹⁸. As diferentes lógicas procuram impor-se às demais de modo a garantir quais práticas e significados vigorarão nesses contextos. Os atores aí atuantes costumam privilegiar uma das lógicas para cada item sendo discutido. O trabalho seminal de Thornton e Ocasio¹⁹ estendeu o conceito de lógicas aos níveis meso e microsociais, como desenvolvimento das lógicas centrais.

¹⁶ THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics. In C. Oliver, R. Greenwood, R. Suddaby (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008.

¹⁷ MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M.; GREENWOOD, R. Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 43(6), 1885-1910, 2017.

¹⁸ WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action.

¹⁹ THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics.

Ressalte-se, porém, que as múltiplas lógicas atuantes têm suas prescrições sobre como agir no contexto sob análise, sendo que as diferentes indicações podem entrar em contradição quando o que uma propõe conflita com outra. Essas contradições são fonte de inquietação para saber quais das diretrizes chegarão a preponderar. Os estudos têm, assim, examinado como ocorre a disputa entre as lógicas, qual lógica prepondera nesta competição e, conseqüentemente, como são definidas quais prescrições guiarão as práticas organizacionais. Outros estudos têm abordado a competição entre as lógicas que não finda, mesmo após a prevalência de uma delas em determinada questão²⁰. Ou seja, as outras lógicas sempre poderão questionar aquela em vigor. Há ainda estudos que abordam a disputa entre as lógicas admitindo que o resultado que se obtém trata-se de uma combinação de elementos de diferentes lógicas, evitando os possíveis elementos que provocariam contradições. Também, há estudos que falam de alternância de lógicas, ou seja uma lógica a orientar uma matéria, mas que é substituída quando há uma mudança no item em debate, o que é comum ocorrer, já que as matérias são, em geral, multifacetadas^{21,22}. Mais recentemente, Micelotta, Lounsbury e Greenwood²³ propõem que uma lógica se impõe ou por pequenas inovações, ou de forma conflituosa, entre atores com poder assimétrico. Regra geral trabalhos sublinham o poder de atores para superar outros para alterar a lógica prevalente.

A disputa entre os atores pela afirmação de cada perspectiva individual se dá em grande parte por meio de argumentos discursivos. Suddaby, Bitektine e Haack²⁴ classificaram estudos que examinam a construção de sentido por meio de discurso como um empreendimento negociado no qual os atores agem com um grau de consciência que é variável. Estes autores também reconhecem outro entendimento, onde o discurso é usado como uma arma estratégica de construção de significado. Hardy e Maguire²⁵ reforçam a ideia

²⁰ WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action.

²¹ GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M.. Institutional Complexity and Organizational Responses, *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371, 2011.

²² WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action.

²³ MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M.; GREENWOOD, R. Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda.

²⁴ SUDDABY, R.; BITEKTINE, A.; HAACK, P. Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), p.451-478.

²⁵ HARDY, C.; MAGUIRE, S. (2010) Discourse, Field-Configuring Events, and Change in Organizations and Institutional Fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention. *Academy of Management Journal*, 53, 1365-1392.

que os campos institucionais mudam a partir da competição de discursos, usados como armas para a determinação de sentido e da prática.

Thornton e Ocasio²⁶ mencionam múltiplas lógicas competindo em um campo institucional. Os atores do campo se utilizam de uma das lógicas para buscar impor seu entendimento e valores para determinada questão em exame. Dentre as lógicas centrais mais ativas na definição de uma nova estrutura jurídica é possível pensar sobretudo na lógica de mercado, cujos valores e práticas são voltados para o desempenho econômico-financeiro das empresas; a lógica de estado, cuja preocupação consiste em garantir a sustentabilidade e bem-estar dos membros da sociedade; e a família, que busca garantir a manutenção de seus membros. Dessa forma, ao discutir-se a introdução de uma nova estrutura para lidar com questões sensíveis às partes, as contradições entre as lógicas podem não se manifestar de imediato, dando a impressão que haja acordo entre os principais atores envolvidos²⁷. Os atores podem acreditar que uma nova estrutura e práticas possam lidar melhor com uma questão do que a experiência em vigor, sem entretanto aprofundar os pormenores estruturais e as práticas no novo contexto. E, assim, expressam seus argumentos validando a mudança. Entretanto, à medida que as discussões avançam, as contradições entre os vários atores podem se manifestar através de um resultado que descontenta alguns dos participantes ou um que gera um impasse temporário.

Nesse ponto, faz-se necessário advertir que o debate acerca da governança de uma nova organização pode gerar um conflito entre os atores. Afinal, trata-se de determinar como será feito o controle e a supervisão da organização, quem executará quais atividades, as regras ou normas a vigorar. Ou seja, todas essas determinações decorrem da construção resultante da competição entre as lógicas maquinadas pelos atores. Essa abordagem contrasta com o conceito de governança primordialmente estudado pela literatura acadêmica, cujo enfoque era sobre as empresas, com suas diretrizes elaboradas por conselhos diretores e de acionistas, e circunscrita pelo ambiente legal, pelo mercado e outras influências do meio ambiente

²⁶ THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics.

²⁷ MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M.; GREENWOOD, R. Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda.

organizacional, a fim de precaver-se de gestores que pudessem se envolver com atividades prejudiciais aos interesses dos acionistas e da empresa^{28,29}.

Particularmente em relação ao construto da governança, a teoria institucional entende que trata-se de um conjunto de práticas e normas organizacionais que é desenvolvido por meio de processos políticos por distintos atores envolvidos com o assunto³⁰. Nota-se, portanto, que a teoria não considera que a governança seja pré-existente, mas que é o resultado da interação das lógicas priorizadas pelos atores. Desse modo, questões como poder, contestação e resistência são considerados na construção e operação da governança. Considerando então esses construtos, é possível pressupor que uma mudança deixa de avançar quando participantes poderosos não a desejam ou quando ocorre resistência à inovação.

Com base nesses pressupostos, a governança assume na gestão pública o papel de supervisão e controle dos departamentos internos dos órgãos governamentais. A lógica que orienta o serviço resulta da competição e negociação dos atores do campo, inclusive o judiciário. Acresce-se que, também, os fenômenos de poder e resistência devem ser aqui considerados, pois as definições na administração pública pressupõem sobretudo processos políticos.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

As varas especializadas em saúde constituem o objeto desta pesquisa. Parte-se da proposta que a introdução de varas especializadas em saúde consiste em uma alternativa viável para contemplar o direito fundamental presente na Constituição de 1988, que declara o direito à saúde para todos. Com base nessa proposta, a pesquisa foi idealizada com o objetivo de descrever e entender os fatores que até o momento impediram o seu estabelecimento. Dentre estes, inclui-se a discussão acerca da configuração de uma governança para essa vara.

Por intermédio de pesquisa exploratória, devido à escassez de estudos a respeito do tema, e de natureza qualitativa, com o intuito de privilegiar o modelo teórico adotado,

²⁸ AGUILERA, R. V.; DESENDER, K.; BEDNAR, M. K.; LEE, J. H. Connecting the Dots: Bringing External Corporate Governance into the Corporate Governance Puzzle. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 483-573, 2015.

²⁹ EISENHARDT, K. M.. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74, 1989.

³⁰ FISS, P. C. Institutions and Corporate Governance. In C. Oliver, R. Greenwood, R. Suddaby (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008.

relacionado à competição de múltiplas lógicas empregadas pelos atores participantes do campo, partiu-se inicialmente da coleta de dados por meio de uma pesquisa documental para se obter familiaridade com os argumentos apresentados a respeito da questão. Posteriormente, na pesquisa de campo, foram entrevistados os representantes dos diferentes atores relacionados com o empreendimento, ou seja, aqueles que em distintas circunstâncias se envolvem com a justiça a respeito de questões da saúde, com o objetivo de se obter subsídios para analisar a competição e eventual contradição das lógicas. Assim, buscou-se obter o depoimento das empresas da saúde suplementar como operadoras, seguradoras e cooperativas; do governo, através da agência reguladora do setor; provedores, como hospitais; dos consumidores, através de organizações de proteção do consumidor.

Na busca por dados secundários foram consultados sites jurídicos^{31,32,33} CONJUR, 2016) e periódicos acadêmicos relacionadas à temática, em busca de indicações sobre o funcionamento e a governança de varas especializadas em saúde. A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas com questões não estruturadas direcionadas aos principais atores e respectivas organizações, como se vê no quadro 1:

Quadro 1 – Atores entrevistados

Organização	Cargo	Formação	Legendas (anotadas nos Resultados)
1.Seguradora; 2.Consultoria em Saúde Suplementar	1.Auditor em Operadora; 2.Consultor em Auditoria	Medicina	Op1
1.Operadora; 2.Hospital Privado	Diretor de Operações	Medicina	Op2
1.Agência Reguladora; 2.Consultoria em Saúde Suplementar	1.Diretor de Desenvolvimento Setorial e Presidente Substituto da ANS; 2.Consultor	Medicina	Ag1
Cooperativa	Diretor de Operações; Cooperado	Medicina	Op3
Proteção do Consumidor	Coordenação local	Direito	Pr1
Tribunal Estadual de Justiça	Desembargador	Direito	Ju1

³¹ MIGALHAS. OAB apoia criação de varas especializadas em direito à saúde, 2013, 29 maio.

³² HAIDAR, R.. CNJ dá um passo para criar varas de direito à saúde. Consultor Jurídico, 2013, 28 maio.

³³ CONJUR. Flavio Dino propõe ao CNJ criação de varas de Saúde, 2012.

Hospital público; privado	Diretor da Área Médica	Medicina	Pv1
Proteção do Consumidor	Coordenação local	Direito	Pr2

Os dados obtidos na pesquisa documental acompanhada da pesquisa de campo permitiram investigar as razões para que a introdução de uma vara especializada em saúde fosse julgada necessária e alternativa eficaz à prática jurídica às varas que reúnem diversos temas e, conseqüentemente, a configuração relacionada aos aspectos procedimentais e estruturais da governança. Foi também abordado junto a cada entrevistado sua explicação para o fato da opção não ter avançado mais.

Os dados obtidos na pesquisa documental e na pesquisa de campo foram sistematizados nos seis passos da metodológica proposta pela Análise Retórica³⁴, cujos procedimentos são utilizados para examinar como a linguagem chega a impactar favoravelmente determinadas audiências em consonância com os interesses do agente emissor do discurso, acompanhada do processo de examinar determinada temática por seus fundamentos ou natureza subjacente. A partir daí, foram examinados os antecedentes da situação, o problema retórico que se estabelece em decorrência dos interesses dos atores em relação ao entendimento dos receptores, a anatomia do ato retórico, as contingências que podem limitar conteúdo e forma, e a interpretação dos atos retóricos com base na associação a uma das lógicas institucionais do campo^{35,36}.

3. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa apresentaram posicionamentos diferenciados por parte dos atores envolvidos na discussão em relação à necessidade de uma vara especializada em saúde, seja quanto aos fatores que dizem respeito à judicialização, ou em relação às delimitações do ambiente institucional de normas e leis, sugestões divergentes foram expostas, e principalmente, aquelas relacionadas à necessidade de apoio técnico. Para facilitar o

³⁴ HALLIDAY, Tereza Lúcia. A retórica das multinacionais: a legitimação das organizações pela palavra. São Paulo: Summus, 1986.

³⁵ HALLIDAY, Tereza Lúcia. A retórica das multinacionais: a legitimação das organizações pela palavra.

³⁶ CAMPBELL, George. The philosophy of rhetoric. SIU Press, 1988.

entendimento, como recurso didático, as questões aventadas serão apresentadas tendo como suporte as etapas da Análise Retórica, recomendadas por Halliday³⁷.

3.1 AS ETAPAS DA ANÁLISE RETÓRICA

3.1.1 ANTECEDENTES DA SITUAÇÃO: FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO

A análise de antecedentes confirmou a principal motivação para a proposição de varas especializadas. Em relação às causas que remetem à necessidade de judicialização, diversas explicações foram aventadas, dentre elas: problemas da prática médica; associação enganosa que a Constituição traz implícita; para a atribuição de responsabilidade ao beneficiário do plano; para o desconhecimento dos juízes sobre o funcionamento da saúde; para o despreparo das operadoras de saúde. São questões que configuram distintos entendimentos sobre os motivos e ações adotadas, consequentemente, prefiguram distintas lógicas.

A judicialização é uma excrescência... escancara os médicos mal intencionados, que induzem uma judicialização... tanto de medicamentos quanto de cirurgias, p.ex. de coluna, com materiais que não tenham indicação tão precisa... Juiz disse assim... "Se chega pra mim um pedido médico, quem sou eu para negar". (Op1)

... na hora que a Constituição me fala o seguinte, ela é universal, equitativa, todos os conceitos que se tem para a saúde pública, a pessoa quando compra um plano de saúde ela está com aquilo na cabeça... (Ag1)

Na saúde suplementar, é muitas vezes uma questão de ansiedade, o indivíduo vai ter acesso aquele tratamento, mas existe inclusive um prazo que é legal de 4-7 dias para que seja feita a avaliação, a auditoria daquele procedimento, mas o indivíduo não quer saber... (Op3)

...já recebi um mandado de um juiz de Presidente Prudente, de SP né, eu aqui em Aracaju, um juiz lá de SP mandou que eu, enquanto gestora do hospital público daqui, providenciasse uma tomografia para um presidiário daqui de Sergipe. O oficial de justiça dizendo que se eu não cumprisse iria presa. (Pv1)

Por que as empresas não resolveram espontaneamente e obrigaram o consumidor, ou a recorrer ao Procon ou a recorrer ao Judiciário... A questão por exemplo de uma negativa, que o consumidor é surpreendido por uma negativa; que o consumidor acha que tem direito, isso nos remete a uma situação anterior que é o momento da venda do plano de saúde; nem sempre aquele que vende o plano de saúde está preparado para vender um plano de saúde... essa questão da informação também quando há a negativa do procedimento é um problema; o médico indica para o consumidor um procedimento, o médico é cooperado como acontece muito aqui, e indica um procedimento que ele sabe que o consumidor não tem direito... (Pr2)

3.1.2 Solução do problema retórico: apoio técnico, celeridade

³⁷ HALLIDAY, Tereza Lúcia. Atos retóricos. Grupo Editorial Summus, 1987, p.127-131.

Trata-se das explicações apresentadas com base em argumentos quanto à propriedade de uma vara especializada para enfrentar a judicialização. Aqui são apresentadas seja vantagens ou desvantagens dessa adoção. Dentre as declarações favoráveis:

Se chega um papel, pede que vai salvar uma vida, eu vou dar, sem pensar. Uma parte então (reflete) o medo mesmo (de julgar errado). Então, a garantia de alguém ali que tem o conhecimento, dizendo pode ficar tranquilo que isso não vai matar ninguém, é o que ele precisa ou não deve ser feito... É um absurdo, fazemos mais ressonância que o mundo inteiro. Qual é a solução, tira a ressonância do rol? As varas trazem assim tranquilidade, segurança e confiança. (Ag1)

... mais confiabilidade nas decisões, porque os colegas que estão à frente de varas especializadas eles têm, eles próprios e a sua equipe, a oportunidade de especializar também... Segundo, na medida em que você tem domínio, é fácil porque a pessoa domina, porque a pessoa conhece, com isso a dinâmica se torna mais célere, começa também a dar celeridade à prestação jurisdicional, sem prejuízo da qualidade. (...) Terceiro aspecto positivo, e aqui vem além da legitimidade das decisões que têm mais robustez técnica, é a da segurança jurídica... (Ju1)

Acho que seria interessante a vara especializada, porque você tiraria da fila comum, porque a saúde é o direito à vida, o bem maior, daria mais foco, prioridade, celeridade, a gente sabe da sobrecarga do judiciário... (Pv1)

Se você especializa saúde, sendo assistencial ou não, já é melhor do que não especializar nada...talvez ela consiga endereçar grande parte dos problemas que não são tão complexos (Op2)

As manifestações anteriores alinham-se com uma lógica de estado ao manifestarem preocupação com a celeridade e segurança das decisões judiciais, com protocolos de atendimento médico, e a legitimidade que poderia ser adquirida dessa forma. Também, há manifestação com as despesas incorridas, o que pode remeter a uma lógica de mercado.

Contrariamente aos depoimentos que consideram pertinente e necessária a judicialização, outros depoimentos apontam razões para a não implantação dessas varas:

O problema é que quem é que vai fornecer esse cabedal de conhecimento, essas informações; o que não pode é o plano de saúde, não pode ser gente de plano de saúde, porque aí você tem o cachorro cuidando do açougue. Não dá. De cara você tem um problema... A academia poderia ser um...as faculdades públicas poderiam ser quem vai dar esse suporte... (Pr2)

Tem pessoas que são contra as varas especializadas, porque torna os posicionamentos todos iguais, daí precisa fazer um revezamento, durante tanto tempo nessa vara...tempo significativo para as pessoas se especializarem depois troca... (Pr2)

A gente sabe da diferença que é uma audiência de mediação ou de conciliação com a presença do juiz, até porque com tudo que ele pode contribuir alertando e advertindo as partes, por conta dessa experiência (...) Na mediação, além de toda a celeridade, é diferente a participação do magistrado, do que a participação do conciliador, ou dos advogados que eventualmente participem. (Pr1)

Como se pode observar no depoimento dos entrevistados contrários à judicialização, os argumentos se voltam para a estrutura da governança, mais especificamente, para a proposta por mediação ao invés do funcionamento de uma vara especializada, manifestando

dúvidas em relação ao desempenho do grupo de apoio técnico, tendo em vista à necessidade de atualização e reciclagem. A lógica que embasa essas propostas é a da família pois visa o resguardo dos direitos ao atendimento considerado adequado.

É interessante observar que, desde há uma década, outras tentativas para a implantação de varas especializadas na saúde foram realizadas. Em 2012, Flávio Dino expôs ao presidente do STF e do CNJ razões relativas à dimensão pedagógica para se criar varas judiciais especializadas em saúde³⁸. Em 2013, a Recomendação n.43 do CNJ propôs que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais processassem e julgassem ações relacionadas ao direito à saúde pública e saúde suplementar. Em 2016, foi determinada a criação do Comitê Estadual de Saúde no âmbito dos Tribunais Regionais e Federais conforme Resolução 238 do CNJ. Em 2016, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 297, para determinar a especialização de varas de saúde pública no âmbito dos tribunais de justiça.

Outro conjunto de declarações advertem que o sistema de saúde pode tornar-se insustentável, caso medidas eficazes não sejam tomadas:

Tenho restrições quanto à judicialização de medicamento sem registro, que não se pensaria em fazer, e uma em relação à medicação por várias razões, porque não consta do rol, a Conitec não fez todas as análises, etc... A operadora só existe porque nós mesmos estamos financiando. Toda vez que você coloca alguma coisa que não tem cálculo atuarial, você não segura isso (Op1)

O paciente oncológico passou por mim, médica, e eu prescrevo uma medicação para ele que eu vi no meu último congresso, que está dando bons resultados... o paciente não encontrou a medicação na rede pública, no SUS, porque esse medicamento não estava padronizado, não tinha passado pela comissão, e como ele não tinha acesso àquela medicação, ele procurou um advogado... fazia com que o juiz tomasse uma decisão em favor do paciente e desconhecendo a realidade da Saúde... Você fere o princípio da equidade quando faz isso. Isso gera um desequilíbrio muito grande no sistema de saúde, uma incapacidade dos governos arcarem com aquilo que já havia sido programado. (Pv1)

...doença rara é um tema que pode quebrar o mutualismo. Eu vou tratar pouca gente mas quebro o mutualismo para os demais. Dependendo do tamanho do plano de saúde, o tratamento de uma doença rara pode quebrar o município, pode quebrar um SUS, pode quebrar um plano de saúde pequeno. (Op2)

Esse é um impacto, primeiro dizer que a saúde é um direito de todos e um dever do estado, ótimo, acho bacana, mas qual é a fonte de custeio disso, como é que a gente instrumentaliza, a gente aparelha, a gente financia o sistema público de saúde. (Ju1)

3.1.3 ANATOMIA DA MENSAGEM: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Os depoimentos, em sua maioria, colocam-se favoravelmente à criação de varas especializadas, desde suporte incondicional, enquanto outros propõem limitações às

³⁸ CONJUR. Flavio Dino propõe ao CNJ criação de varas de Saúde, 2012.

designações, sendo que apenas representantes de órgãos da defesa dos consumidores assumem ser contra a implantação de varas especializadas, como vimos na subseção comunicação retórica.

Nas declarações foram aventados vários argumentos que podem interferir nas condições de funcionamento em uma vara de saúde. Foram mencionados suporte técnico, procedimentos judiciais, quadros funcionais, despesas. Nos depoimentos foram aventados vários argumentos que podem interferir nas condições de funcionamento em uma vara de saúde. Em relação à estruturação, foram apresentadas diferentes sugestões: os depoentes das operadoras recomendam que se consultem especialistas escolhidos de um banco de dados de médicos, procedimento esse, que, certamente restringe a avaliação de questões emergenciais; o depoente em nome da reguladora recomenda que 80% de procedimentos siga os protocolos médicos, sugestão essa, que se volta para tentar minimizar os impactos da judicialização, padronizando os procedimentos; o depoente representando os hospitais concebe que para os procedimentos se tornarem viáveis se torna necessário um corpo de apoio fixo com a participação de diferentes médicos, o que resulta na limitação do conhecimento; as organizações de defesa do consumidor criticam a forma como serão escolhidos os profissionais para a orientação judicial. A ênfase do suporte médico no funcionamento das varas deixa claras as diferenças de lógicas. As operadoras e hospital privilegiam uma lógica profissional com sua capacidade para orientar o judiciário. A agência reguladora privilegia uma lógica pública por meio da padronização. As organizações de defesa dos consumidores enfatizam a questão de como o apoio técnico será selecionado, pois poderá influenciar decisões e prejudicar a lógica de família. Essa competição em andamento entre as lógicas pode indicar o porquê da proposta da vara de saúde não ter avançado até aqui.

Você teria que ter os especialistas para cada tema. Isso é tão complicado que, p.ex., mesmo na oncologia, às vezes mesmo a oncologia que trata mama muitas vezes não é apropriada para te dar um parecer sobre pulmão. (Op1)

Talvez pudesse conseguir protocolo para 80% do rol. Fizemos um estudo (são 4000 procedimentos basicamente), desses quais são usados com frequência, 20%... Aí vai 60-70% do que chega de dúvida, ele já pode estar escrito num parecer, porque às vezes é sempre o mesmo medicamento, é sempre o mesmo equipamento... (Ag1)

Talvez pudesse conseguir protocolo para 80% do rol. Fizemos um estudo (são 4000 procedimentos basicamente), desses quais são usados com frequência, 20%... Aí vai 60-70% do que chega de dúvida, ele já pode estar escrito num parecer, porque às vezes é sempre o mesmo medicamento, é sempre o mesmo equipamento... (Ag1)

É bastante razoável (o suporte de junta médica), desde que haja isenção dos três. A junta é consagrada, pelo menos no sistema cooperativo, três profissionais que não conhecem o paciente, que não têm relação de proximidade com os médicos solicitantes... (Op3)

Eu acho um embrião (a adoção de pareceres como o eNAT-JUS), é complicado ficar focado em duas excelentes instituições mas que coincidentemente estão na mesma capital, na mesma cidade e que muitas vezes o mesmo médico faz parte do corpo clínico. Eu acho que acaba monopolizando. O Brasil felizmente tem excelentes outros centros de produção científica. Isso deveria ser democratizado para outros centros... (Op3)

Acho que (a estrutura de vara especializada) tem que ser multi-profissional porque existem algumas demandas que exigem um conhecimento técnico muito grande, ex. farmácia... vamos dizer que caiu numa vara uma liminar e o juiz precisa de uma decisão. (Pv1)

O juiz pode se servir de várias opiniões que possibilitem a melhor decisão, seja ela definitiva ou uma decisão liminar. É prudente, é democrático, é enriquecedor que se tenha uma rede de pessoas. Mas de novo é importante que se saiba de onde vem essas informações. (Pr2)

...quando a gente pensa na especialização como uma melhor qualidade de decisão, de decisão mais técnica, mais especializada, mais correta, ela (a vara especializada) é interessante. A questão que fica, a dúvida que eu suscito é a seguinte, como será feito, por exemplo, como vamos alimentar esses núcleos de apoio técnico. Nós teremos essa colaboração, essa contribuição feita por quem, por planos de saúde? Por operadoras de planos de saúde? Por médicos vinculados a planos de saúde? Ou pela academia? (Pr1)

Além desses aspectos, os entrevistados manifestaram outras posições quanto à estrutura organizacional:

Canal direto de atendimento. Criado pelo Procon com algumas operadoras e com a Qualicorp. Nesse canal de direto de atendimento (tem-se) a redução pela metade do prazo de resposta... (Pr1)

Nada mais do que o corpo técnico de suporte. Os funcionários não, porque a prestação jurisdicional, no que diz respeito à administração interna, ao funcionamento dos cartórios ela é absolutamente burocrática, ela é ritual. Então qualquer pessoa pode fazer aquilo, não tem necessidade de nenhuma preparação mais específica. (Ju1)

Aqui no Tribunal... esses custos são suportados pelo fundo especial do tribunal de justiça, porque a gente arrecada as custas judiciais. O (estado) tem uma particularidade, 100% das custas processuais e da taxa judiciária elas vão para o fundo especial do tribunal de Justiça... com esse fundo nós pagamos os serviços terceirizados, nós pagamos eventuais trabalhos técnicos que se façam necessários, aquisição de material, de equipamento, tudo isso é feito com recurso próprio, com recurso do fundo. A gente tem essa autonomia administrativo e financeira... O (estado) já tem experiência de governança. (Ju1)

A análise das declarações permitiu identificar como os atores gostariam que se apresentassem diferentes aspectos da governança, fazendo uso de exemplos sobre práticas e regras, que dão a ideia do embate travado para definir a lógica prevalecente e sua prescrição sobre como entender e realizar as tarefas:

Eu concordo que o juiz não pode negar porque ele não tem capacidade técnica, mas eu preciso ter na operadora um contencioso que tope ir lá falar com o juiz e dizer 'nós temos um problema aqui'. É preciso que o juiz tenha abertura de ouvir o contraditório... (Op1)

Foi criada uma frente parlamentar (para tratar dos tributos que incidem sobre o sistema cooperativista), temos deputados médicos e deputados médicos cooperados, que ajudou muito para fazer contatos com magistrados para que eles comessem a

entender a realidade dos tributos em cima das cooperativas. Então, eram contatos frequentes. Acho que seria o caso de fazer uma coisa muito parecida, fazer uma aproximação entre magistrados que atuariam nessa vara de saúde e médicos que tenham essa visão de assistência judiciária. (Op3)

Eu assisti fora do Brasil (na Inglaterra) uma discussão onde o governo participava, por isso que eu estou falando do respeito à governança, o respeito que elas tinham pela opinião foi uma coisa definidora, tinha organização de paciente na mesa e ela falou... Esse respeito acho que é bem importante. (Ag1)

Pareceres Técnicos, e-NatJus, os médicos são vinculados aos hospitais, e hospitais que todo mundo quer ser atendido. Não duvidando da competência de ninguém, será que o médico vinculado a um hospital ou vinculado a um plano de saúde, ele tem o distanciamento necessário e a tranquilidade necessária para dizer “não” ou para dizer “sim”? É essa a pergunta. Eu me sinto à vontade...eu por exemplo, é como o juiz suspeito. Ele tem que se distanciar... (Pr2)

A especialização deu muito certo mas, em 2018, finalzinho de 2018, a gente teve que voltar atrás e por que isso? Porque o volume foi muito alto e a gente tinha um subdimensionamento... A vara especializada tem que começar pelos locais de maior demanda... E começar a coletar dados, isto é, qual é o volume de ações que está sendo distribuído para essas varas... A especialização no (estado) é sempre vista com bom olhos, ela esbarra em questões econômicas, porque a verdade é essa, ninguém quer mais ter aumento de trabalho. Quando a especialização resulta pura e simplesmente em aumento de trabalho, sobrecarga no cumprimento de prazo, de metas e a coisa fica muito rígida, sem nenhum suporte, vira sacrifício. (Ju1)

Quadro 2- Exemplos dos tópicos em negociação

Tema	ANS	Judiciário	Operadoras	Provedores	Orgs. Proteção
Volume de demandas		✓	✓		
Dimensionamento da Equipe da Vara		✓			
Alternativas estruturais às varas		✓			✓
Vinculação do profissional do apoio técnico a uma operadora/hospital					✓
Atendimento da demanda pelo judiciário			✓		✓
Constituição dos profissionais para integrar o apoio técnico		✓	✓	✓	✓
Funcionamento do apoio aos juízes	✓	✓	✓	✓	✓

Obs: o símbolo ✓ indica a preocupação do ator com o tema

3.1.4 CONTINGÊNCIAS DO DISCURSO: REALIDADE DO CONTEXTO

O discurso, como pode ser visto antes, não é unânime a respeito da vara especializada e de sua governança. Os depoimentos obtidos mostram que, além disso, há situações especiais que tornam a definição da configuração da vara ainda mais difícil:

No início dos anos 2000 eu ocupei a diretoria da Unimed de Campinas... justamente a diretoria que lidava com esses perrengues, a interface entre a presidência e o sistema judicial que era que mandava fazer as coisas que não estavam normatizadas, oficializadas, então a gente coibia muitos conflitos àquela época, por medo de não cumpri-las, muitas vezes por saber que aquilo era uma demanda que não procedia, mas que tinha de ser cumprida. (Op3)

As operadoras pequenas estão nas cidades pequenas, geralmente elas são ligadas aos hospitais daquelas cidades. Eu participei da criação de um plano em Valinhos. Funcionava muito bem o SUS (INPS) naquela época lá... começou a ir muita gente de fora para lá porque a saúde era de boa qualidade e a Santa Casa começou a viver crises. Uma das saídas foi criar um plano de saúde da Santa Casa, pra aquele paciente que não pagava nada... Não existia a ANS na época, o plano de saúde pagava meia dúzia de procedimentos mais habituais... e quando era uma cirurgia maior mandava pra Unicamp. Com a regulamentação dos planos de saúde, a Santa Casa passou a ser obrigada, se não fazer lá, encaminhar o paciente para um lugar para ter a cobertura de um procedimento mais complexo. E quebrou. (Op3)

Tem um meio do caminho que a lei não fala e que o rol é muito ruim sobre isso que é a medicação ambulatorial. P.ex., eu tenho que ir em algum lugar tomar uma medicação endovenosa mas eu não preciso me internar para isso. Isso não tem escrito em lugar nenhum e vai ser cada vez maior na nossa realidade. Então, lá em 98 quando a lei foi feita era residual e agora uma quantidade cada vez maior disso... (Ag1)

Eles (os conselhos médicos) estão ali como se fosse um sindicato na defesa da remuneração... as sociedades médicas que hoje, de alguma forma, ainda tentam criar os protocolos de boas práticas, apesar de também estarem contaminados com a história da indústria. (Ag1)

O médico vive às vezes no mesmo dia o dilema de ter de se limitar no serviço público e depois no privado poder fazer uso de recursos aprovados pela ANS. (Pv1)

O médico indica para o consumidor um procedimento, o médico é cooperado, e ele indica um procedimento que ele sabe que o consumidor não tem direito... a operadora não teria o dever de ter essa interlocução com os profissionais para saber que tipo de procedimento que aqueles consumidores têm direito? (Pr2)

O que vai prevalecer? (...) o plano que sugere que seja feito primeiro determinado procedimento para somente após se adotar aquele outro procedimento prescrito, ou se iniciar aquele outro tratamento? O que deve prevalecer? Me lembro do caso de uma paciente que o médico receitou um procedimento para as mamas, mas falava no rol de ANS que só para pacientes acima de 45 anos. O médico pediu direto o primeiro exame porque ele não está atrelado ao rol da ANS. Ela pediu reembolso, mas o plano não pagou. (Pr1)

Decisões conflitantes. Nós temos resposta para decisões conflitantes. Há muitos temas dessa área que estão sumulados pelo Tribunal de Justiça. (Pr1)

Então, nessas situações, muito técnicas ou muito vultosas, normalmente o juiz para pensar. Ele não faz isso num pedido de home care do dia a dia, fralda, fonoaudióloga, cuidador, etc., ele dá, não era para dar mas ele dá. Mas se pedir um tratamento mais complexo, um medicamento de um custo maior, aí ela já acha que é uma situação diferente e já pede o socorro de um especialista. E nessas horas, o que a gente tem que saber é, olha, esse medicamento tem alguma eficácia comprovada, o que dia a literatura médica sobre o tema, tem registro na ANVISA, não tem registro na ANVISA... (Ju1)

Estes são exemplos de conflitos claros entre as lógicas. Por exemplo, duas lógicas públicas defendidas pela ANS e pelo judiciário: “Quando a ANS está cumprindo seu papel de normatizar, dizer o que é cabível e o que não é, o judiciário, a meu juízo, precisa ser deferente com as decisões técnicas, porque a ANS tem lá seu corpo técnico, seu conselho consultivo...” (Ju1)

3.1.5 INTERPRETAÇÃO DO DISCURSO

Os atores do campo concordam que a judicialização da saúde é um fenômeno a ser discutido e atacado. Entretanto, não há concordância quanto aos principais motivos. A partir daí, os atores desenvolvem a ideia da vara especializada que poderia trazer celeridade e segurança, sublinhando o risco do sistema de saúde tornar-se insustentável, o que reforça a justificativa para sua adoção. O conflito de propostas torna-se aparente na discussão a respeito das condições de governança da vara, sobretudo a respeito do modo como o suporte médico será fornecido aos juízes. Dessa forma, tem-se que diferentes lógicas competem pela definição dos temas de governança, conforme detalhado na tabela 2.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A explicação por que a implantação de varas especializadas de saúde, entendidas como uma organização melhor preparada, mais ágil, com coordenação e controle mais adequado das ações do que nas varas regulares, e que, apesar de tudo, não conseguiu congregiar apoio para ser aprovada sob forma de lei, constituiu o cerne do estudo. O resultado obtido exibiu respostas nuançadas. Assim, conforme explicado por (Ju1), “Se quiser uma nova vara precisa de um projeto de lei; para fazer a especialização é só mudar o regimento interno do tribunal de justiça. (...) Para criar uma nova vara o projeto de lei é de iniciativa do Tribunal de Justiça para a Assembleia Legislativa do Estado”. A partir das indicações da pesquisa, portanto, se poderia imaginar que a vara especializada seria criada com relativa facilidade.

Dessa maneira, a não aprovação dessa vara judiciária sugere buscar os motivos dessa dificuldade. As diferentes visões de governança da vara foram, sobretudo, manifestadas a respeito das características e procedimentos para o apoio técnico e científico aos juízes. Além do suporte técnico, a maior parte dos respondentes deixou de destacar as demais atividades e regras da nova vara. Conclui-se que as divergências assinaladas quanto à estrutura do corpo de assistência técnica possam embasar a falta de adoção da vara especializada de forma generalizada.

Os entrevistados também divergiram de forma significativa no tocante às causas da judicialização na área da saúde e, isso sugere que os atores do setor não apoiam a criação de varas especializadas de forma mais vigorosa porque temem que possam ser adotadas práticas

que sejam desfavoráveis a seus interesses. Também tem destaque na fala dos entrevistados o fato de que uma vara judicial especializada em saúde atrairia desde sua criação, um representativo volume de ações processuais, o que impactaria na necessidade de aumento da estrutura utilizada usualmente.

Portanto, pode-se inferir que os atores do campo da saúde entendem que a governança das varas especializadas em saúde deve ser feita de forma a garantir eficiente apoio técnico aos juizes, porque isso garantiria o bom funcionamento das varas, sem que tenha sido mencionada a necessidade de supervisão e controle do órgão, deixando de atribuir relevância às demais tarefas desempenhadas pela vara³⁹. Como se apenas a assessoria médica fosse importante para a boa condução da nova estrutura ou que o conhecimento acerca do funcionamento de outras varas possa ser replicado na nova vara, o que aponta para uma resistência para examinar fatores⁴⁰.

As definições referentes à implementação de varas judiciais especializadas em saúde podem ser melhor compreendidas a partir dos estudos sobre as lógicas institucionais presentes em um determinado campo organizacional. De imediato, é possível identificar que múltiplas lógicas competem pelas definições do contexto⁴¹. No estudo realizado foi possível identificar as diferentes lógicas que atuam e sua diversidade, como ficou demonstrado nos dados coletados nas entrevistas com representantes de operadoras de saúde (planos, seguradoras, cooperativas), de médicos que atuam em provedores (hospitais, laboratórios, profissionais), profissionais da área pública (agência reguladora, judiciário), e atores que privilegiam a lógica familiar (organizações de defesa dos consumidores). Por exemplo, em relação ao fenômeno da judicialização, um executivo de operadora (Op1) pressupõe que médicos são mal intencionados, sendo uma explicação para a judicialização. Pode-se analisar que se trata de uma lógica de mercado, pois pedidos ilegítimos acarretam despesas que sobrecarregam os mutuários. Uma médica (Pv1) gestora de hospital relata o que, no seu entendimento, se trata de falta de conhecimento de um juiz para sua decisão, fazendo uso de uma lógica profissional médica.

Pelo fato de estas lógicas não poderem prevalecer ao mesmo tempo, para criar as regras de governança, constata-se a criação de uma tensão para definir qual lógica deve

³⁹ AGUILERA, R. V.; DESENDER, K.; BEDNAR, M. K.; LEE, J. H. Connecting the Dots: Bringing External Corporate Governance into the Corporate Governance Puzzle.

⁴⁰ FISS, P. C. Institutions and Corporate Governance.

⁴¹ THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics.

prevalecer. Os atores atuam na disputa das diferentes lógicas. Da disputa emerge a prevalência de uma lógica, resultado da combinação de componentes entre elas ou, ainda, a alternância de várias delas para orientar as práticas^{42,43}. Os depoimentos coletados evidenciam que a disputa entre as diferentes lógicas ainda está em curso. E, é possível identificar que os atores pretendem atuar no encaminhamento da criação da vara especializada, porém isso dependerá da definição dos diferentes aspectos em discordância, que poderá se dar a partir da atuação do judiciário que, parece ter maior poder nesta questão.

Enfim, com base nos depoimentos dos entrevistados, constata-se que os diferentes atores dialogam e negociam sobre as regras a serem estabelecidas para a implementação e funcionamento das varas especializadas em saúde, e nesse movimento sobressaem aqueles que têm maior poder para determiná-las. No caso específico, a interlocução dos diferentes atores com o judiciário é fundamental, porque ele é que tem fundamento legal para decidir pela adoção das varas especializadas. A entrevista do representante do judiciário (Ju1), com base no aporte de entidades como ANS, CNJ, FENASAUDE e ABRAMGE no debate e concretização das varas especializadas, é esclarecedora. Em síntese, o que se evidencia é o poder de alguns dos atores do campo da saúde e a resistência dos demais, tendo por pano de fundo o objetivo a criação da nova estrutura para solução de conflitos.

CONCLUSÃO

A pesquisa partiu da indagação referente às razões pelas quais as varas especializadas ainda não terem sido difundidas pelo país, apesar da recomendação do CNJ, além de já ter sido realizadas algumas experiências e projeto de lei para sua implantação.

Na gestão pública, comumente, os modelos teóricos de governança corporativa recomendam que se torna necessária a supervisão e controle por parte dos departamentos internos de cada órgão governamental para supervisionar a performance de seus agentes e, também, de agências governamentais de controle dos serviços públicos.

Esses mecanismos presentes na governança, na perspectiva da teoria institucional, são concebidos como resultado da atuação dos embates dos vários atores envolvidos no

⁴² GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M.. Institutional Complexity and Organizational Responses,

⁴³ WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action.

empreendimento que, cada um ao seu modo, esforça-se por defender os interesses das respectivas organizações que representam.

Resulta, então, que nos estudos relacionados às lógicas institucionais, a lógica que tende a prevalecer em determinado contexto decorre da combinação de elementos entre as lógicas ou mesmo da alternância das várias lógicas propostas. Ressalte-se, também, que esse processo pode se caracterizar, seja pelo acréscimo de pequenos incrementos, seja de modo abrupto, na dependência do atributo de poder dos quais determinado atores dispõem, para que a lógica defendida por estes prevaleça sobre as demais.

O desenvolvimento da pesquisa foi orientado a partir dessas teorias e teve início com um levantamento documental e, posterior pesquisa de campo por meio de entrevistas com executivos, acompanhado dos profissionais associados com os principais atores relacionados ao campo da judicialização da saúde, o que envolve o judiciário, a agência reguladora da saúde suplementar, seguradoras, planos de saúde, cooperativas médicas, provedores, órgãos de proteção do consumidor. A metodologia proposta pela Análise Retórica ajudou a constituir um instrutivo exemplo para apresentar os diferentes interesses dos agentes envolvidos neste empreendimento. Os pesquisados, em sua maioria, consideraram pertinentes a implantação de uma vara especializada, enumeraram os fatores na origem da judicialização, as delimitações impostas pelo ambiente institucional de normas e leis, apresentaram sugestões divergentes a respeito do funcionamento de uma vara especializada, particularmente, referente ao apoio técnico.

Ao final da pesquisa, inicialmente, pode-se considerar que a possibilidade da implantação de vara especializada de saúde foi considerada viável pela maioria dos atores, com poucas discordâncias. Posteriormente, foram examinadas as razões de ainda essa implantação não ter sido efetivada.

Esse aparente paradoxo pode ser esclarecido em dois pontos essenciais. Primeiro, a teoria institucional ao afirmar que as lógicas empregadas pelos atores, no embate que se estabelece para fazer valer seus interesses, colocam obstáculos como forma de impedir o avanço do processo. Todavia, no presente estudo, foi possível identificar que os empecilhos não dizem respeito aos conceitos estratégicos importados das corporações relacionados à supervisão e controle, mas sim, à constituição e funcionamento do apoio técnico. Segundo, não se pode desconsiderar que o modo de interpretação, discussão e negociação das regras do

jogo decorre daqueles que possuem maior poder e contato para defini-las, isto é, o embate que se dá referente ao poder de prevalência dos interesses de determinados atores do campo da saúde em detrimento dos demais, como ficou evidente no presente estudo,

A pesquisa encontrou limitações ao procurar incluir os atores mais relevantes do campo da saúde que, dessa forma, ficaram restritos quanto à gama de organizações entrevistadas e sua localização no país. Futuras investigações poderão ampliar o escopo de organizações em outras regiões e, conseqüentemente, de respondentes.

REFERÊNCIAS

AGUILERA, R. V.; DESENDER, K.; BEDNAR, M. K.; LEE, J. H. Connecting the Dots: Bringing External Corporate Governance into the Corporate Governance Puzzle, *The Academy of Management Annals*, 9(1), 483-573, 2015

BALIARDO, R. CNJ recomenda especialização de varas de saúde. Consultor Jurídico, 2013, 6 agosto. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2013-ago-06/cnj-recomenda-criacao-varas-especializadas-acesso-saude>. Acesso em 6 Junho 2022

BAUM, L. Probing The Effects Of Judicial Specialization. *Duke Law Journal*, 58, 1667-1684, 2009

BESHAROV, M. L.; SMITH, W. K. Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review*, 38(3), 364-381, 2014

CNJ. Diagnóstico Nacional da Primeira Infância sobre a Estrutura Judiciária e Gestão Administrativa de Políticas de Infância e Juventude, 2022. Disponível em
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/eixo5-primeira-infancia-relatorio-final.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2022.

CNJ. Pesquisa – Varas Especializadas, 2020. Disponível em:
https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_20-08-25_3.pdf. Acesso em 26 de setembro de 2022.

CNJ. Judicialização da Saúde: Goiânia Ganha Duas Varas Especializadas, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judicializacao-da-saude-goiania-instala-duas-varas-especializadas/>. Acesso em 23 de junho de 2020.

CONJUR. TRF 4 Implanta Primeiras Varas Federais Especializadas em Saúde, 2016. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/trf-implanta-primeiras-varas-federais-especializadas-saude#:~:text=>. Acesso em 23 de junho de 2020.

CONJUR. Flavio Dino propõe ao CNJ criação de varas de Saúde, 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-abr-28/flavio-dino-propoe-criacao-varas-especializadas-direito-saude>. Acesso em 22 de junho de 2020.

DACIN, M. T.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. R. Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*, 45 (1), 45-57, 2002

DUNN, M. B.; JONES, C.. Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly*, 55, 114–149, 2010

EISENHARDT, K. M.. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74, 1989

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C.. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26:301–325, 1983

FERREIRA, Arthur Barreto Chaves. SILVA Jr. Francisco Vitoriano. Varas judiciais especializadas em meio ambiente: experiência nacional e internacional. *Revista Jurídica In Verbis*, 2018, n. 44 (jul./dez.), p. 123-133.

FISS, P. C.. Institutions and Corporate Governance. In C. Oliver, R. Greenwood, R. Suddaby (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R.. Bringing Society Back In: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991

GOODRICK, E.; REAY, T.. Constellations of Institutional Logics: Changes in the Professional Work of Pharmacists. *Work and Occupations*, 38(3), 372-416, 2011

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M.. Institutional Complexity and Organizational Responses, *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371, 2011

HAIDAR, R.. CNJ dá um passo para criar varas de direito à saúde. Consultor Jurídico, 2013, 28 maio. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-28/cnj-passo-criar-varas-especializadas-direito-saude>. Acesso em 6 Junho 2022.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. (2010) Discourse, Field-Configuring Events, and Change in Organizations and Institutional Fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention. *Academy of Management Journal*, 53, 1365-1392.

MADEIRA, Lígia Mori. GELISKI, Leonardo. An Analytical Model of the Institutional Design of Specialized Anti-corruption Courts in the Global South: Brazil and Indonesia in Comparative Perspective. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol.64 (3): e20190191, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.3.240>. Acesso em 26 de setembro de 2022.

MATTOS, Eduardo da Silva. OSNA, Gustavo. Juízes Especializados Decidem Melhor? Análise a partir de Casos de Recuperação Judicial. *Economic Analysis of Law Review*, V. 12, nº 3, p. 415-439, Set-Dez, 2021.

MICELOTTA, E.; LOUNSBURY, M.; GREENWOOD, R.. Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 43(6), 1885-1910, 2017

MIGALHAS. OAB apoia criação de varas especializadas em direito à saúde, 2013, 29 maio. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/179525/oab-apoia-criacao-de-varas-especializadas-em-direito-a-saude>. Acesso em 6 Junho 2022.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J.. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886, 1997

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1978

RAYNARD, M; GREENWOOD, R. Deconstructing complexity: How organizations cope with multiple institutional logics. *Academy of Management Proceedings*, 1: 12907, 2014

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics. In C. Oliver, R. Greenwood, R. Suddaby (eds.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2008

WALDORFF, S. B.; REAY, T.; GOODRICK, E.. A Tale of Two Countries: How Different Constellations of Logics Impact Action. *Institutional Logics in Action, Part A. In Research in the Sociology of Organizations*, 39A, 99-129, 2013

WATANABE, K. Acesso à Ordem Jurídica Justa. *Processos Coletivos e Outros Estudos*. B.Horizonte: Del Rey, 2019.

ZAVARIZE, Rogério Bellentani. VARAS ESPECIALIZADAS EM DIREITO EMPRESARIAL EM SÃO PAULO EXPANSÃO POSSÍVEL E SUSTENTÁVEL. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça. Encontro Virtual*, v. 8, n. 1, p. 20 – 33, Jan/Jul. 2022.

ZERBINI, Maiara Santana. BALDIONOTI. A Instituição De Varas Especializadas. In *Recuperação Judicial E (Auto)Falência Sob A Ótica Da Terceira Onda Renovatória*. *Revista Estudo & Debate, Lajeado*, v. 25, n. 3, 2018. ISSN 1983-036X DOI: <http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-036X.v25i3a2018.1590>. Disponível em <http://www.univates.br/revistas>. Acesso em 26 de setembro de 2022.