

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O *accountability* do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará**

**The *accountability* of the public health services and the institutional performance in the state of Ceará**

Mariana Dionísio de Andrade

Beatriz de Castro Rosa

Eduardo Régis Girão de Castro Pinto

**VOLUME 8 • Nº 3 • DEZ • 2018  
DOSSIÊ ESPECIAL : POLÍTICAS PÚBLICAS  
E O DIREITO À SAÚDE NO BRASIL**

# Sumário

<b>I. DIREITO À SAÚDE E POLÍTICAS.....</b>	<b>13</b>
<b>AS REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE NOS 30 ANOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: HISTÓRIAS, PROPOSTAS E DESAFIOS.....</b>	<b>15</b>
Márcia Araújo Sabino de Freitas e Maria Rizeide Negreiros de Araújo	
<b>DIREITO À SAÚDE PARA O RESIDENTE FRONTEIRIÇO: DESAFIO PARA A INTEGRALIDADE DO SUS .</b>	<b>35</b>
Fabília Helena Linhares Coelho da Silva Pereira, Livia Maria de Sousa e Tarin Cristino Frota Mont Alverne	
<b>MEDIDAS PROVISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO GOVERNO DILMA (2011-2016).....</b>	<b>55</b>
Clóvis Alberto Bertolini de Pinho	
<b>OS LIMITES E A EXTENSÃO DA DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DE INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE COGNIÇÃO ESTREITA: MANDADO DE SEGURANÇA E O CASO DA SAÚDE .....</b>	<b>76</b>
Héctor Valverde Santana e Roberto Freitas Filho	
<b>DESENHANDO MODELOS DE SISTEMAS DE DISPUTAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROPOSIÇÕES ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO VIÉS DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>102</b>
Mônica Teresa Costa Sousa e Maíra Lopes de Castro	
<b>O ACCOUNTABILITY DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE E A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL NO ESTADO DO CEARÁ.....</b>	<b>125</b>
Mariana Dionísio de Andrade, Beatriz de Castro Rosa e Eduardo Régis Girão de Castro Pinto	
<b>PRIVACIDADE RELACIONAL NO AMBULATÓRIO DE ONCOGENÉTICA DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE .....</b>	<b>146</b>
Leonardo Stoll de Moraes, Patrícia Ashton-Prolla, José Roberto Goldim e Márcia Santana Fernandes	
<b>ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTOS.....</b>	<b>175</b>
Renato Braz Mehanna Khamis, Lígia Maria Comis Dutra e Thays Costa Nostre Teixeira	
<b>II. DIREITO À SAÚDE E JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>193</b>
<b>ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE: A JUDICIALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À SAÚDE .....</b>	<b>195</b>
Ramiro Nóbrega Sant’Ana	

<b>A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AOS MEDICAMENTOS EM BELO HORIZONTE: UMA QUESTÃO SOBRE EQUIDADE.....</b>	<b>213</b>
Kammilla Éric Guerra de Araújo e Carlota Quintal	
<b>THE COURTS AND THE DELIVERY OF MEDICINES BY UNIFIED HEALTH SYSTEM IN BRAZIL: RECENT DEVELOPMENTS IN A DIFFICULT RELATIONSHIP BETWEEN JUDGES AND POLICY-MAKERS.....</b>	<b>237</b>
Eduardo Rocha Dias e Gina Vidal Marcílio Pompeu	
<b>DIREITO, SAÚDE E SUICÍDIO: IMPACTOS DAS LEIS E DECISÕES JUDICIAIS NA SAÚDE DOS JOVENS LGBT .....</b>	<b>251</b>
Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa e Robson Antão de Medeiros	
<b>A DESPROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR E SUA JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>290</b>
Renata Salgado Leme e Luiz Pinto de Paula Filho	
<b>A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE SOB O OLHAR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UM EXAME DOS INCENTIVOS AO AJUIZAMENTO E À SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS .....</b>	<b>308</b>
Victor Aguiar de Carvalho	
<b>III. DIREITO À SAÚDE E AS INSTITUIÇÕES DE REGULAÇÃO.....</b>	<b>327</b>
<b>A REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL: PERSPECTIVAS E AMEAÇAS .....</b>	<b>329</b>
Carlos Marden Cabral Coutinho e Taís Vasconcelos Cidrão	
<b>OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS).....</b>	<b>343</b>
Natasha Schmitt Caccia Salinas e Fernanda Martins	
<b>PAPEL INSTITUCIONAL DOS CANAIS DE RECLAMAÇÃO PARA A RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS SOBRE PLANOS DE SAÚDE: UMA ANÁLISE COMPARADA .....</b>	<b>370</b>
Rafaela Magalhães Nogueira Carvalho, Antônio José Maristrello Porto e Bruno Araujo Ramalho	
<b>MEDICAMENTOS SEM REGISTROS NA ANVISA: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL .....</b>	<b>395</b>
Igor De Lazari, Sergio Dias e Carlos Bolonha	
<b>A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE DIANTE DA CONCESSÃO INDISCRIMINADA DE TUTELAS DE URGÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>410</b>
Álisson José Maia Melo e Nathalia Aparecida Sousa Dantas	
<b>PROHIBITION TO ADD AROMA AND FLAVOR TO SMOKING PRODUCTS: WHAT IS THE LIMIT OF THE REGULATORY POWER OF THE BRAZILIAN HEALTH REGULATORY AGENCY? .....</b>	<b>435</b>
Joedson de Souza Delgado e Ivo Teixeira Gico Júnior	

# O *accountability* do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará\*

## The *accountability* of the public health services and the institutional performance in the state of Ceará

\* Recebido em 23/08/2018

Aprovado em 17/11/2018

\*\* Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito e Processo Constitucionais e da disciplina Teoria Geral do Processo Civil no Curso de Graduação em Direito na Universidade de Fortaleza. Formação em Leadership and Conflict Management pela Stanford University. Formação em Métodos Quantitativos pela UERJ. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Coordenadora do Projeto Processo Civil e Proteção da Pessoa nas Relações Privadas (Cnpq/UNIFOR). Pesquisadora do Laboratório de Ciências Criminais – LACRIM (Cnpq/UNIFOR). Advogada. E-mail: mariana.dionisio@unifor.br

\*\*\* Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professora dos Cursos de Pós-Graduação lato sensu em Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor, Direito de Família e Sucessões, Mediação e Gestão de Conflitos na Universidade de Fortaleza e Professora do Curso de Graduação em Direito na UNIFOR. Pesquisadora do Projeto Implementação Sistêmica da Mediação de Conflitos na Justiça Brasileira a partir da Lei de Mediação (Cnpq/UNIFOR). Chefe da Divisão de Pós-Graduação Lato sensu e Educação Continuada. Advogada. E-mail: beatriz\_rosa@unifor.br

\*\*\*\* Doutorando em Direito Constitucional e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professor do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Processo Civil da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Professor dos Cursos de Pós-Graduação lato sensu em Direito Empresarial, Direito dos Contratos e Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor, e do Curso de Graduação em Direito na UNIFOR. Coordenador do Projeto de Pesquisa Processo Civil e Proteção da Pessoa nas Relações Privadas (Cnpq/UNIFOR). Assessor jurídico da 2ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: eduardogirao@gmail.com

Mariana Dionísio de Andrade\*\*

Beatriz de Castro Rosa\*\*\*

Eduardo Régis Girão de Castro Pinto\*\*\*\*

### RESUMO

O presente estudo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: como o serviço público de saúde tem sido fiscalizado pelo Ministério Público do Ceará? Para responder a essa questão, o estudo parte do suposto de que a instituição possui o dever de *accountability* do poder público e adota a judicialização como principal meio de combate às lacunas deixadas pela burocracia pública, além da adoção de meios administrativos ou extrajudiciais. O método adequado para a análise do tema será a reunião entre as abordagens qualitativa, por meio da revisão de literatura e aplicação da técnica *time series analysis*, com periodização de janeiro de 2006 a março de 2017. A base de dados foi disponibilizada pelo Relatório Consolidado de Atividades da Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará. Consideramos o tipo de procedimento como variável dependente e o número de procedimentos extrajudiciais e judiciais como variáveis independentes. Concluímos que a atuação do Ministério Público do Ceará tem sido conduzida fortemente por procedimentos extrajudiciais, dentro dos limites da discricionariedade, o que evidencia que a *accountability* horizontal tem ocorrido dentro das possibilidades institucionais e tem sido eficiente na melhoria dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** *Accountability* horizontal. Serviço público de saúde. Ministério Público do Ceará. Procedimentos extrajudiciais. Judicialização.

### ABSTRACT

This study proposes to answer the following research problem: how the judicialization of health has been conducted by the State Prosecutor's Office of Ceará, in the face of the failures of public bureaucracy? To answer this question, the article assumes that the institution has the duty of *accountability* on the public power and adopts the judicialization as the main mechanism to combat the gaps left by the Public Administration, even more than the adoption of administrative or extrajudicial means. The appropriate method for the analysis of the theme will be the meeting between the

qualitative approaches, through literature review and application of the technique time series analysis, with periodization from January 2006 to March 2017. We consider the type of procedure as a dependent variable and the number of extrajudicial and judicial procedures as independent variables. We concluded that the performance of the State Prosecutor's Office of Ceará has been strongly driven by extrajudicial procedures, respecting the limits of discretion, which shows that horizontal accountability has occurred within institutional possibilities and has been efficient in improving public services.

**Keywords:** Horizontal accountability. Public health services. Prosecutor's Office of Ceará. Extrajudicial procedures. Judicialization.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo consiste em responder ao seguinte problema de pesquisa: como o serviço público de saúde tem sido fiscalizado pelo Ministério Público do Ceará? Para responder a esse problema, há elementos essenciais que devem ser considerados, como o conceito de judicialização, especialmente no que se refere à sua aplicação no contexto da proteção do direito fundamental de acesso à saúde; a atuação do Ministério Público como agente de *accountability* horizontal e a justificação desse exercício quando se verificam falhas no mister fundamental da burocracia administrativa.

Nesse sentido, é necessário destacar, para a análise sob o espectro das ciências jurídicas, que o Direito Administrativo e o Direito Processual Civil se encontram e se misturam quando o Estado deixa de prestar seus serviços essenciais à sociedade, na medida em que a atuação dos entes da burocracia administrativa deve ser fiscalizada não apenas pelos cidadãos, mas fundamentalmente deve passar pelo crivo legal, especialmente se há lacunas de efetividade nessa atuação.

O processo civil brasileiro, como tradução de princípios axiológicos consagrados pelo sistema jurídico e social para o plano jurídico, se estabelece como uma relação extremamente dinâmica entre o direito e os fatos sociais, razão pela qual os modelos hoje utilizados devem ser analisados em conformidade com as necessidades do jurisdicionado.

Quando a prestação dos deveres do Estado para com o jurisdicionado entra em colapso, e suas necessidades mais elementares não são atendidas, colocando em risco direitos essenciais, justifica-se a atuação judicial, por meio de instituições como a Defensoria Pública e Ministério Público, na defesa dos interesses dos cidadãos por meio de ações coletivas, não obstante, contudo, a tutela do direito de pessoa individualmente considerada.

O Ministério Público possui, como uma de suas muitas atribuições, o dever de zelar pelos direitos individuais indisponíveis, tais como a vida, a liberdade, a dignidade e a saúde, que talvez reflita a reunião de todos os anteriores. A ineficiência quanto à prestação de serviços de saúde, não fornecimento de medicamentos essenciais e escassez de tratamento médico adequado, especialmente pela rede pública de saúde, configuram violações a direitos indisponíveis, o que por si suscita a intervenção em defesa do cidadão.

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, é dever dos três entes federativos a proteção à saúde de pessoas com necessidades especiais, e dever do Estado garantir a saúde em uma perspectiva coletiva, a partir da elaboração e implementação de políticas sociais que objetivem a redução do risco de doença e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção.

Essa previsão abrange as esferas federal, estadual e municipal, gerando a obrigação de executar serviços capazes de garantir o direito amplo à prestação da saúde para os cidadãos brasileiros, especialmente em casos de hipossuficiência.

Assim, cabe à burocracia administrativa o dever de zelar pela realização da saúde e seu acesso universal, desde a atenção básica, até cuidados mais especializados. Se, todavia, o Estado não consegue cumprir tal função, em nome da sociedade, o Ministério Público deve atuar, garantindo a concretização de direitos e a qualidade da prestação da saúde.

O estudo se divide em três tópicos. O primeiro tópico traz conceitos gerais sobre a burocracia administrativa, seus poderes-deveres e a necessária atenção à saúde pública como uma das atribuições fundamentais do Estado. No referido capítulo, possíveis falhas na atuação do Estado são destacadas, colocando-se, ainda, a discussão sobre as consequências para o jurisdicionado.

O segundo tópico aborda a polissemia presente no conceito de *accountability*, expõe o posicionamento que será utilizado para a pesquisa e apresenta a ideia da judicialização da política, relacionando-a com a atuação processual de instituições como o Ministério Público Estadual.

O terceiro tópico apresenta o recorte epistemológico utilizado pelo estudo, realizando uma abordagem qualitativa a partir da análise de dados coletados junto ao Ministério Público do Ceará, através do Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação – NUTRI, e Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública.

O tema diz respeito ao fenômeno da judicialização da saúde no Estado, e utiliza a revisão de literatura como mecanismo de pesquisa, com base teórica em Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell, Ran Hirschl e Fábio Kerche.

Para que a pesquisa científica possa ser considerada como tal, deve ser comparada por fundamentos teóricos consistentes, que devem ser avaliados e escolhidos por cada pesquisador. Trata-se de um padrão que estabelece um nível alto para a pesquisa (mas não uma meta impossível), em que a recomendação principal se concentra no bom uso das informações coletadas e inferências válidas.

A pesquisa possui dois objetivos: descrever e explicar, visto ser impossível construir explicações causais inteligíveis sem um bom trabalho descritivo, assim como a descrição perde sua razão de ser se não se prestar à elaboração de explicações causais. A investigação científica é projetada para formular inferências descritivas ou explicativas sobre a base de informação empírica. A marca distintiva chave da investigação científica constitui o objetivo de fazer inferências que vão além das observações particulares recolhidas.

Para complementar a abordagem qualitativa, o estudo conta com a técnica *time series analysis*, com periodização de janeiro de 2006 a março de 2017, escolhida para conferir robustez à amostra e atualidade à pesquisa e definida pela disponibilidade dos dados.

A base de dados foi disponibilizada pelo Relatório Consolidado de Atividades da Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará, em resposta à solicitação de acesso à informação formalizada pelo Processo nº 21076/2017-7 e dirigido à Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Ceará.

A variável dependente é o tipo de procedimento adotado pelo *parquet*, e o número de procedimentos judiciais e extrajudiciais são as variáveis independentes. Como o estudo é demonstrativo, não serão utilizadas variáveis de controle.

A pesquisa possui suporte qualitativo e quantitativo, uma vez que estimamos a necessidade pelo pluralismo metodológico como mecanismo fundamental para a cientificidade do estudo, reunindo teoria especializada e características observáveis para fortalecer as inferências.

Na abordagem qualitativa, são interpretados os fenômenos sociais da atuação da burocracia administrativa e seu poder-dever de agir para o resguardo da coisa pública e garantia do acesso universal à saúde; além da interpretação de conceitos com base no suporte teórico. A escolha da técnica *time series analysis* se justifica porque permite uma verificação sobre a intensidade da incidência do fenômeno que se pretende observar através do tempo, a partir de uma periodização definida e específica.

O ponto de intersecção entre as abordagens consiste no fato de que ambas decorrem da mesma lógica inferencial, o que, imediatamente, já confere sustentação à complementaridade dos modelos para a construção de inferências.

O desenvolvimento do presente ensaio possui o intuito de obter não apenas o maior aproveitamento quanto ao assunto abordado, mas, principalmente, a produção científica de maior alcance e produtividade para o ambiente acadêmico, especialmente para as ciências jurídicas, a partir de uma abordagem inédita e original sobre o tema.

## 2. ATUAÇÃO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA PARA A PRESTAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA

A relação entre as garantias constitucionais e a burocracia governamental reflete elementos comuns no que se refere à regulamentação de procedimentos, especialmente no que se refere às obrigações do Poder Público com os particulares, entre outras rotinas.

Quando a Constituição Federal de 1988, em caráter programático, estabeleceu um rol de direitos sociais, considerou a prestação da saúde como dever do Estado, de maneira integral e universalizante.

Contudo, para que a determinação legal tenha eficácia plena, espera-se um cenário político absolutamente distinto do que tem sido oferecido à sociedade, com maiores investimentos e responsividade o que, em termos práticos e a curto prazo, não se vislumbra, dada a contínua frustração das justas expectativas depositadas no poder público pela coletividade.

A burocracia estatal pode ser definida como a substância do jogo político, possuindo uma dimensão ampla, que não se resume, apenas, à esfera das decisões políticas, mas compreende a organização estatal, a coordenação de ações políticas e a articulação entre lideranças políticas para a execução de tarefas administrativas, estabelecendo um compromisso entre cidadãos e representação política.

Os eleitores necessitam de informações para discernir quem os representa<sup>1</sup>. As informações necessárias para a formulação de um juízo de valor constroem um sustentáculo para as escolhas políticas dos eleitores, o que implica na exigência quanto ao cumprimento de normas constitucionais.

Assim, considerando-se que a burocracia estatal possui como um de seus deveres fundamentais o cumprimento de normas constitucionais e ordinárias que regulamentam a saúde pública, é de se esperar que seja oferecido atendimento capaz de satisfazer as necessidades da população, que se reflete em triagens respeitadas, agendamento de exames em tempo razoável, realização de exames e diagnósticos adequados às demandas, fornecimento de medicamentos e equipamentos e, se necessário, realização de procedimentos cirúrgicos, sejam eles de urgência ou não, em conformidade com a complexidade com a qual se apresentam.

O direito de acesso à saúde possui relação direta com o fundamento da dignidade da pessoa humana e constitui dever linear de todos os entes federativos, cabendo à burocracia administrativa, nos Estados, Municípios e União, a garantia de sua prestação, como materialização do poder-dever de agir do Estado.

A Administração Pública possui, como poderes-deveres: (a) o *dever de eficiência*, em que todo agente público deve realizar atribuições com rendimento funcional e otimização de condutas; (b) o *dever de probidade*, que está integrado à conduta do administrador como mecanismo necessário à realização de seus atos administrativos e cujo desrespeito acarreta sanção por legislação própria; (c) o *dever de prestação de contas*, que se relaciona com a transparência de sua conduta e se apresenta como encargo típico da gestão de bens e recursos públicos; além do (d) *poder-dever de agir*, no qual o administrador público, diferentemente de um particular

1 PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

que em tese poderia declinar de uma função, está imbuído da *obrigação* de agir diante dos deveres funcionais afetos ao cargo, de forma irrenunciável<sup>2</sup>.

Constitui ato ilícito exceder os limites estabelecidos pelas competências para o exercício das atribuições, assim como omitir ou desviar as finalidades que cabe ao Estado alcançar. Diante de uma legislação que lhe autoriza a agir, o agente público não pode permanecer inerte, e um dos deveres se reflete na prestação de serviços públicos essenciais.

Além da Constituição Federal de 1988, especialmente pelo art. 198, é necessário ressaltar a imposição de tal dever ao Estado por meio da Lei nº 8.090/1990, que dispõe sobre as condições e o funcionamento dos serviços de saúde, estabelecendo regras de funcionamento para o Sistema Único de Saúde – SUS e priorizando as ações preventivas, dentro da proporcionalidade entre a garantia da saúde e as eventuais limitações orçamentárias.

O SUS, como uma das principais políticas públicas brasileiras, é uma expressão prática do princípio constitucional da saúde como direito de todos e dever do Estado, que é desenvolvido de acordo com diretrizes de funcionamento e orçamento definidos pelo Ministério da Saúde para a prestação do serviço público de saúde.

A definição de políticas públicas está relacionada à funcionalidade a qual se propõe, na medida em que se destinam a produzir efeitos específicos. Trata-se da soma das atividades governamentais, realizadas diretamente ou por delegação e que tendem a impactar o contexto social dos cidadãos contemplados pela política<sup>3</sup>.

Para a formulação de políticas está ínsita a ideia de planejamento e construção de estratégias, assim como resta evidente que sua manutenção depende de articulações que consigam justificar, politicamente, a permanência. Há de se considerar a relativa autonomia do Estado na escolha da agenda política e das políticas dela decorrentes que, por sua vez, se relacionam com os interesses e com a extensão da capacidade necessária para desempenhar tarefas e produzir resultados<sup>4</sup>.

A decisão dos formuladores de políticas públicas em investir em determinados programas sociais considera, como requisitos, o possível impacto e o conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual decorrentes da intervenção planejada. As políticas formuladas devem, portanto, prever algum tipo de benefício para a sociedade, e a relação entre os possíveis resultados e os objetivos propostos deve ser verificada.

As políticas públicas consistem em um conjunto de decisões articuladas às ações governamentais destinadas à resolução de demandas sociais específicas ou mais genéricas; o que, também, se aplica às políticas públicas de acesso à saúde<sup>5</sup>.

A organização administrativa da prestação de serviços públicos de saúde do SUS depende de uma reunião de diretrizes e princípios tecnoassistenciais, como a universalidade na prestação da saúde, descentralização, igualdade de tratamento, equidade, intersetorialidade, autonomia das pessoas, resolutividade e base epidemiológica<sup>6</sup>.

Essa organização administrativa depende do subfinanciamento, que consiste na dificuldade em destinar adequadamente recursos destinados à operacionalização e ao financiamento do SUS. Além disso, as insufi-

2 SANTOS, Lenir; ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. Acesso às ações e aos serviços de saúde: uma visão polissêmica. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2876-2878, 2012.

3 SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

4 EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

5 JONES, Bryan D. Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. *Cognitive Systems Research*, Texas, v. 43, p. 63-75, 2017.

6 CARVALHO, Gilson. A saúde pública no Brasil. *Revista Estudos Avançados USP*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013.



ciências da gestão local do SUS, que compreendem a baixa resolutividade da rede básica de serviços, a deficitária formação dos profissionais de saúde e a deficiência na gestão dos sistemas locorregionais de saúde (deficiências estruturais), podem ocasionar falhas na prestação do direito à saúde<sup>7</sup>.

Para fiscalizar a prestação adequada desse direito, torna-se uma obrigação das instituições competentes exercer o *accountability* horizontal e exigir o cumprimento das normas constitucionais, a realização dos direitos e a observância quanto à proporcionalidade entre os recursos do Estado e a possibilidade de prestação do serviço de saúde.

Para o presente ensaio, o foco recai sobre a falha no cumprimento do dever da prestação de serviços voltados à garantia do direito à saúde, não apenas como política pública, mas também como política social aplicada pela burocracia governamental.

Deve-se distinguir políticas públicas de políticas sociais; “enquanto a primeira classificação se refere ao processo e possui foco em como responder questões como ‘por quê’ e ‘como’, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez. Essa aparente simples distinção tem implicações na agenda de pesquisa. Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política [...] dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca ‘resolver’ os problemas da área e seus resultados”<sup>8</sup>.

### 3. ACCOUNTABILITY E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Quando a Burocracia administrativa falha e deixa de cumprir seus deveres essenciais como a elaboração de políticas públicas e sociais, é necessário utilizar mecanismos de fiscalização, restrição e imposição capazes de inibir tal conduta e promover a concretização de direitos e garantias constitucionais, razão pela qual é necessário refletir sobre as instituições capazes de suprir tais lacunas e realizar o *accountability* do Poder Público, para coibir eventuais violações.

O conceito de *accountability* é polissêmico, razão pela qual se pretende, aqui, adotar o entendimento mais comum entre os pesquisadores que se debruçam sobre o tema<sup>9</sup>. Ambos consideram a *accountability* horizontal como a existência de agentes estatais que possuem autoridade legal e estão faticamente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até a aplicação de sanções legais em relação aos atos e omissões de outros agentes e agências do Estado que podem, em princípio, ser qualificados como ilícitos.

O estado de direito deve atingir três condições essenciais; 1) a defesa de políticas de direitos, liberdades e garantias de um regime democrático; 2) a defesa dos direitos civis de toda a população; e 3) o estabelecimento de redes de responsabilidade e *accountability* que implica que todos os agentes públicos e privados, incluindo os mais altos funcionários do Estado, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos na legalidade de seus atos.

7 REIS, Denizi Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso de; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. *Políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde*. 2014. Disponível em: [https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca\\_virtual/esf/2/unidades\\_conteudos/unidade04/unidade04.pdf](https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/2/unidades_conteudos/unidade04/unidade04.pdf). Acesso em: 19 jun. 2018.

8 SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 71.

9 O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Ayres: Temas Grupo Editorial, 2011; PRZEWORSKI, Adam. Accountability social en America Latina y mas allá. In: *Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

O processo político se consolida pela responsividade democrática, que ocorre quando o governo possui capacidade de implementar políticas adequadas aos interesses dos cidadãos, atendendo às necessidades dos eleitores de maneira consistente e elevando a qualidade da democracia, que também pode ser mensurada por elementos como liberdade, *accountability* vertical e horizontal, estado de direito e responsividade. Esta, como sistema complexo, implica na execução de acordos institucionais, conectando eleitores e políticos que agem em seu nome, independentemente de circunstâncias exógenas.

Faz-se necessário distinguir os institutos da *accountability* e da responsividade. O primeiro diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, nas modalidades vertical, horizontal e social, reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão ou fiscalizando ações dos três Poderes. A *accountability* depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. Já a responsividade refere-se ao poder de resposta dos representantes à vontade e às demandas dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas pelos cidadãos<sup>10</sup>.

Em uma democracia, supostamente consolidada, a responsabilidade pública está baseada na seguinte premissa: os atos dos atores públicos devem estar pautados pela prestação de contas *accountability*. Diante disto, agentes públicos devem atuar com transparência e eficiência para o cumprimento dos diversos mecanismos de *accountability*.

As instituições democráticas contemporâneas na América Latina não contêm um eficiente sistema de freios e contrapesos, o que resulta em democracias delegativas, ao invés de democracias representativas, como ocorre em países desenvolvidos<sup>11</sup>.

A representação não é uma característica presente nas democracias latino-americanas, mas sim, a democracia delegativa (escala inferior à representação). Pelo lado positivo, é possível concluir que a América Latina adota como característica a representação com base retrospectiva, ou seja, mais inclinada à *accountability ex post* (após os acontecimentos) que prospectiva, *ex ante* mandatos (prevenindo acontecimentos danosos). Pelo lado negativo, constata-se que há a real possibilidade de derrocada da representação pelo desconhecimento dos cidadãos quanto às escolhas que devem fazer. A escolha eleitoral se torna obscura e viciada, justamente porque não há clareza (e principalmente correspondência) entre as propostas evidenciadas pela plataforma política e a conduta dos candidatos após a vitória eleitoral<sup>12</sup>.

O autor destaca que o conceito de *accountability* horizontal não é concludente, visto que o próprio sistema de freios e contrapesos foi aplicado de maneira diferente em diversos países. Essa ideia remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, controle realizado pelas instituições, como o Ministério Público.

Partindo-se do pressuposto que a *accountability* horizontal é a responsabilidade de outras instituições ou atores coletivos frente aos governantes por deterem conhecimento e poder de avaliar o comportamento dos mesmos, é possível considerar o Ministério Público (em quaisquer de suas esferas) como instituição de controle, capaz de realizar *accountability* como uma de suas muitas atribuições.

O conceito de *accountability* possui grande importância nas reflexões acerca da atuação do setor público, sobretudo quando verifica a qualidade da governança (que implica, necessariamente, na versação eficiente de recursos públicos e no respeito às normas legais)<sup>13</sup>. A ideia de controle está relacionada à possibilidade de

10 POWELL, G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.

11 O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (org). *Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Ayres: Temas Grupo Editorial, 2011.

12 O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy? *Journal of Democracy*, v. 1, n. 5, p. 55-69, 1994.

13 SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 2009.

desvios de conduta, e a *accountability* se presta, justamente, à fiscalização das ações praticadas pelos agentes públicos.

O desenho institucional do Ministério Público evidencia uma autonomia (conferida e assegurada constitucionalmente) acrescida a um rol de competências absolutamente singulares, na medida em que não é ligado a quaisquer dos três Poderes; o que por si, já o diferencia em comparação aos modelos de *accountability* presentes em outras democracias.

O Ministério Público atua como agente de *accountability* porque sua independência funcional e autonomia garantem o afastamento necessário em relação ao Executivo e Legislativo, tornando a fiscalização mais distante de influências que prejudiquem a prestação de contas.

Entretanto, é necessário ressaltar que a discricionariedade da instituição não significa que o Ministério Público pode escolher deixar de agir em caso de verificação de ilicitude ou eventos de improbidade, ou conferir uma imagem de idoneidade ao gestor público quando o mesmo deixa de garantir o acesso a determinados direitos. Muito pelo contrário.

A Constituição de 1988 conferiu independência à instituição, mas não independência total, uma vez que determina limites de competência e que o orçamento, em última instância, ainda depende de decisões políticas.

A discricionariedade, como reflexo da autonomia funcional e administrativa, permite escolhas dentro do leque de possibilidades de atuação, de acordo com a complexidade, o possível dano decorrente e a eventual contumácia do evento. Há casos que demandam tratamento extrajudicial, enquanto outros, pelo esgotamento das tentativas extrajudiciais ou por previsão legal, são conduzidas judicialmente.

As condutas extrajudiciais se dividem em procedimentos preparatórios, instauração de inquéritos civis, audiências e recomendações administrativas, enquanto a conduta judicial se materializa pelas ações judiciais.

Ainda há um baixo grau de *accountability* por parte da instituição em relação aos atores externos, uma vez que há poucos dados que atestem essa categoria de atuação. Além da insuficiente disponibilização de dados pelo Ministério Público quanto à sua atuação, há uma intervenção tímida de corregedorias e do Conselho Nacional do Ministério Público, com baixa participação de atores externos<sup>14</sup>.

Quando se trata de materializar a *accountability* horizontal contra segmentos do Estado, especialmente no alto escalão da Burocracia administrativa, é necessário que haja um funcionamento coordenado e convergente de toda uma rede de instituições com suficiente suporte legal e autonomia decisória.

O Ministério Público, a despeito de determinadas variações correspondentes à discricionariedade, pode ser identificado como um ator político de fundamental importância, uma vez que realiza, em maior ou menor medida, a função de órgão de fiscalização.

Não seria lúcido olvidar o fato de que o Ministério Público, também, precisa de um suporte político mínimo para garantir a continuidade de sua autonomia, sobretudo ao enfrentar as consequências políticas de suas escolhas.

A definição da composição dos níveis hierárquicos mais altos da instituição é realizada por indicação do chefe do Poder Executivo (art. 128, § 1º, CF/88), após sabatina dos integrantes da Comissão de Constituição e Justiça do Senado e aprovação por maioria absoluta desta Casa Legislativa; o que por si, afasta a ideia de independência funcional completa.

Tal fato é de notória importância quando a temática envolve o dever de *accountability* horizontal, sobretudo porque pressupõe a existência de agências livres e atuantes para a consolidação do Estado Democrático

14 KERCHER, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 113-120, mar./abr./maio, 2014. p. 116.

de Direito que, para funcionar, deveriam estar afastadas de qualquer sombra de temor reverencial. Para que a *accountability* horizontal funcione de fato, é necessário que haja agências autorizadas e dispostas a supervisionar e, se necessário, punir ações que comprometam a atividade pública realizadas por outras agências<sup>15</sup>.

A ideia é que autoridades públicas não possam intimidar, de qualquer forma, as agências de *accountability*, sejam elas instituições como a Defensoria Pública, Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Contas etc., garantindo-se, assim, autonomia suficiente e, portanto, controle equilibrado entre os entes estatais e as agências fiscalizadoras.

Muitas vezes a efetividade dessa rede de instituições depende do Poder Judiciário, ou seja: para a efetividade da *accountability horizontal* é necessária a existência de um Estado Democrático de Direito, sobretudo no que diz respeito às eventuais sanções aos governantes. Trata-se da dimensão republicana da poliarquia<sup>16</sup>, que implica a obediência dos governantes e funcionários públicos aos limites legais.

Se o Poder Executivo se dedica a eliminar ou neutralizar os mecanismos de *accountability* horizontal, mostra assim uma vocação para o desrespeito aos direitos civis e à legalidade como um todo, especialmente em questões mais urgentes, como o direito de acesso à saúde de forma universal e eficiente.

A defesa das prerrogativas individuais e do texto constitucional depende da contribuição do Poder Judiciário, na medida em que muitas questões passam por seu alvedrio para a concretização. Assim, o fortalecimento das instituições democráticas se relaciona com o controle da constitucionalidade das ações praticadas pela burocracia pública, o que suscita o debate sobre a judicialização.

Cumpre assinalar que “as instituições democráticas devem estar protegidas pelo princípio da separação dos poderes; contudo, o regime político determina o relacionamento entre esses poderes”<sup>17</sup>. Dessa forma, o objetivo do pacto federativo consiste na manutenção de uma relação de equilíbrio entre os Poderes, de maneira que, em caso de lacunas deixadas, seja possível supri-las com o apoio dos demais; especialmente nos casos que envolvem a hipertrofia do Executivo, em que o excesso de prerrogativas pode gerar fortes tensões entre partidos.

Essas tensões, presentes não apenas entre partidos, mas entre partidos e oposição, tendem a ocasionar ruídos no diálogo, conduzindo a uma ruptura institucional e falta de consenso na escolha de políticas a serem executadas para os cidadãos, especialmente no que se refere ao destino dos recursos.

A falta de recursos para o planejamento, elaboração e execução de políticas pode, por consequência, originar a falta de acesso a direitos e garantias fundamentais à população, o que, por sua vez, ocasiona a necessidade pela adoção de instrumentos constitucionais de reequilíbrio do relacionamento entre Estado e cidadão.

O Poder Judiciário, como instituição de soberania do Estado, deve ser hábil para coibir e ajustar políticas governamentais ineficientes, corrigindo os erros da burocracia estatal por meio da judicialização de questões fundamentais.

Conceitualmente, importa destacar que a judicialização da política se refere ao processo geral em que o discurso legal é absorvido pelo discurso político. Seria, portanto, uma possível resposta à ausência de consenso no debate político. “O fenômeno da judicialização da política segue a evolução natural do Estado de Direito que se democratiza. Com efeito, a decisão judicial contribui sensivelmente para o fortalecimento das instituições democráticas”<sup>18</sup>.

A efetividade de medidas judiciais contra as regras estaduais não pode ser subestimada, porque a judicía-

15 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new poliarchies. *Revista Lua Nova*, n. 48, p. 27-54, 1998.

16 DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2002.

17 LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 45-52, 2001. p. 46.

18 LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 45-52, 2001. p. 46.

lização da política tem cumprido relevante papel na racionalização da vida estadual<sup>19</sup>.

A judicialização da política envolve um processo complexo que não é uniforme, e que se inicia, em regra, pela lacuna deixada por um dos Poderes na execução de políticas ou definição de orçamento público para a realização de ações. Ressalte-se que “quanto maior a concentração de poder no processo decisório ou, dito de outra forma, quanto menor a possibilidade de vetos múltiplos no processo decisório, maior a possibilidade de uma judicialização da política”<sup>20</sup>.

É preciso considerar três categorias de judicialização: o primeiro tipo refere-se à divulgação das regras e procedimentos jurídicos no contexto da formulação de políticas; o segundo tipo envolve procedimentos administrativos e judiciais tradicionais; o terceiro tipo comporta a judicialização da política por meio da transferência de assuntos de natureza política para o Judiciário. Nesse sentido, cumpre asseverar que “a judicialização da formulação de políticas públicas através da jurisprudência sobre os direitos é talvez mais evidente no domínio da justiça processual”<sup>21</sup>.

A judicialização da política pode ser definida como “a dependência cada vez mais acelerada dos tribunais e dos meios judiciais para abordar as dificuldades morais fundamentais, as questões de política pública e as controvérsias políticas”<sup>22</sup>. Pode ser vista como uma estratégia empregada pelos atores políticos para deslocar problema, em um esforço para melhorar ou refutar os esforços para assegurar a mudança institucional<sup>23</sup>.

A judicialização política também pode ser conceituada a partir da consideração de características institucionais e fatores políticos, e por meio de uma manifestação e no contexto da estrutura de mudança de local<sup>24</sup>.

A previsão de temas de ordem política na Constituição da República de 1988 conduziram o Judiciário a enfrentar questões políticas como questões constitucionais, conferindo novos papéis a esse Poder. Essa assunção de novas prerrogativas pelo Judiciário se torna mais evidente no contexto das democracias contemporâneas, principalmente em razão da distância entre representantes e representados<sup>25</sup>.

Em circunstâncias de crise de representatividade no sistema democrático, como no caso brasileiro em várias de suas esferas federativas, é possível perceber que, quanto maior a distância entre governo e governados, maior é a necessidade de acesso à justiça para promover a aproximação entre jurisdicionados e seus direitos.

As deficiências e insuficiências na realização de tais direitos justificam, assim, a intervenção judicial com o objetivo de restaurar direitos, alocar recursos públicos adequadamente para a pesquisa e assistência médica de qualidade, fornecer medicamentos essenciais e utilizar, racionalmente, os instrumentos estatais em prol da garantia à saúde pública.

No caso da judicialização da saúde pública, há uma preocupação mais evidente com os efeitos negativos desse tipo de demanda na governabilidade e gestão das políticas de saúde, atingindo prerrogativas constitucionais fundamentais, como o direito à vida, à dignidade humana, ao acesso à saúde e à seguridade social<sup>26</sup>.

19 VIANNA; Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

20 CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 28, p. 161-179, 2007. p. 178.

21 HIRSCHL, Ran. The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, p. 720-753, 2006. p. 744.

22 HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 93-118, 2008. p. 94.

23 BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.

24 FLYNN, Greg; KUZMAN, Tanya. Meaningful Participation? The Judicialization of Electoral Reform in Canada Post-Figueroa v. Canada. *Canadian Political Science Review*, v. 7, n. 1, p. 37-46, 2013.

25 BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012.

26 VENTURA, Miriam; SCHRAMM, Fermin Roland; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais. Judicialização da saúde, acesso

A judicialização da saúde deve ser entendida como “uma questão ampla e diversa de reclame de bens e direitos nas cortes: são insumos, instalações, medicamentos, assistência em saúde, entre outras demandas a serem protegidas pelo princípio do direito à saúde”<sup>27</sup>.

As implicações dessa judicialização se bifurcam: por um lado, a possibilidade de efetivação do direito a partir do amparo do Poder Judiciário. Por outro, a inevitável interferência na autonomia decisória dos Poderes Executivo e Legislativo, que nem sempre deixam de concretizar políticas por falta de gestão, mas, eventualmente, por falta de suporte financeiro do Governo Federal, incorreta avaliação da viabilidade técnica para a implementação de ações ou inadequação orçamentária para concretizar o direito aos serviços de saúde.

A judicialização funciona como mecanismo para implementar as diretrizes constitucionais que foram olvidadas pelo orçamento público, deslocando os polos de decisão das questões que, originariamente, caberiam ao Legislativo e ao Executivo para a administração decisional do Judiciário, trazendo significativas alterações na forma como poder público, cidadão e instituições se relacionam.

Essa alteração dos polos possui duas vertentes que não podem ser esquecidas: se, por um lado, o Judiciário passa a deter o poder de decisão sobre questões orçamentárias que afetam diretamente o jurisdicionado, em âmbito particular ou coletivo, determinando o ajuste de políticas e o direcionamento de ações; por outro, afeta a autonomia decisória dos Poderes Executivo e Legislativo, colocando em questão o próprio sistema democrático, na medida em que tais decisões judiciais retiram do administrador público, eleito legitimamente como representante do povo, o poder de decisão sobre determinadas questões<sup>28</sup>.

#### **4. ANÁLISE DE DADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ E A FISCALIZAÇÃO SOBRE A PRESTAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA ENTRE 2006 E 2017**

A preocupação com a lógica inferencial, típica dos debates metodológicos contemporâneos na ciência política, se baseia no equilíbrio entre os resultados inferenciais mais confiáveis da tradição qualitativa e técnicas úteis ao problema de pesquisa. Esse equilíbrio, no entanto, é baseado, fundamentalmente, no desenho de pesquisa, cuja qualidade é essencial para o bom desenvolvimento da pesquisa inferencial<sup>29</sup>.

Sejam quantitativos ou qualitativos, os desenhos de pesquisa possuem um objetivo central; a produção de inferências válidas sobre fenômenos sociais e políticos, que transcendam o âmbito das ciências sociais e sejam aplicáveis a outras áreas do conhecimento<sup>30</sup>.

Enquanto a pesquisa com base teórica pode fortalecer teorias e renovar o conhecimento<sup>31</sup>, a pesquisa com base empírica em experimentos se mostra extremamente valiosa na medida em que utiliza dados para responder a perguntas causais específicas, como se estivesse em um ensaio clínico randomizado.

---

à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010; DIAS, Maria Socorro de Araújo; GOMES, Diógenes Farias; DIAS, Thaís Araújo; SILVA, Lielma Carla Chagas da; BRITO, Maria da Conceição Coelho; CARNEIRO NETO, Manoel de Castro. Judicialização da saúde pública brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 133-146, 2016.

27 PENALVA, Janaina; MACHADO, Teresa Robichez de Carvalho; DINIZ, Debora. A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 2, p. 591-598, 2014.

28 JUCATELLI, João Paulo; SILVA, Juvêncio Borges. Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 99-118, 2017.

29 REZENDE, Flávio da Cunha. *Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado 1990-2010*. Pernambuco: UFPE, 2016.

30 KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

31 ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Stefen. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

O principal é utilizar a medida mais apropriada para os fins teóricos aos quais o pesquisador se propõe. Nesse sentido, ferramentas próprias de outras ciências podem ser extremamente úteis, porque podem realizar uma análise mais acurada do fenômeno estudado, fornecendo outras perspectivas sobre o conhecimento.

Para responder à pergunta de pesquisa formulada no presente ensaio, verificando a forma com a qual a judicialização da saúde tem sido conduzida pelo Ministério Público do Ceará, diante das falhas da Burocracia administrativa, é necessário utilizar mecanismos plurais de análise das informações coletadas.

A pluralidade metodológica se aplica neste artigo porque a investigação com aportes teóricos deve se sustentar em elementos empíricos, para que haja robustez na realização de inferências válidas.

Para tal, além da análise teórica até aqui realizada, com a abordagem conceitual dos deveres e poderes da Burocracia administrativa, sua relação com o cidadão que depende da prestação da saúde e espera sua realização como garantia de acesso a um direito fundamental, formas de *accountability* e consideração do Ministério Público como agente de *accountability* horizontal; é necessário utilizar elementos típicos das pesquisas empíricas para fortalecer (ou contestar, na medida em que os números são mensuráveis ceticamente) a ideia proposta.

A *time series analysis* constitui mecanismo de investigação típico das análises econométricas, mas que se aplica com absoluta oportunidade nos estudos qualitativos, tão tradicionais nos estudos das ciências jurídicas. Assim, evidencia-se novamente a complementariedade entre técnicas e métodos que, quando aplicados em conjunto, tendem a fortalecer a cientificidade dos textos e o alcance de inferências válidas.

Trata-se de uma análise não paramétrica que envolve padrões estatísticos que estimam uma realidade por meio do tempo. Esse modelo é mais flexível porque não impõe fórmulas paramétricas específicas, tampouco exige como condicionantes a volatilidade das funções<sup>32</sup>.

A técnica de *time series analysis* pode apresentar trechos com diferentes tendências, justamente por comportar padrões diferentes ao longo do tempo, estimando a incidência de fenômenos pela associação de eventos em avaliações cíclicas ou contínuas. A análise permite a visualização de uma tendência crescente, decrescente ou mesmo um padrão estacionário, evidenciando tendências semelhantes ou diferentes ao longo do tempo. A quantificação dessas tendências serve para estimar a continuidade da ocorrência dos eventos observados<sup>33</sup>.

Importa assinalar que “as séries temporais são amostradas de forma irregular com vários níveis de ruído e com dados faltantes, também conhecidos como lacunas. O problema consiste em estimar os atrasos de tempo entre pares de séries temporais”<sup>34</sup>. Trata-se de uma análise em série temporal simplificada, que coleta observações realizadas em um período longo de tempo, de maneira sequencial, tornando possível a verificação da incidência de determinado fenômeno em determinado corte espaço-temporal.

É possível, sem obstáculo, construir uma ponte dialógica e didática entre a pesquisa jurídica e a utilização de métodos com base econométrica, especialmente quando essa ponte ocorre de maneira complementar e conexa.

Considerando que o fator tempo é relevante para quase todo tipo de análise, assim como a comparação entre eventos, tal ferramenta evidencia enormes vantagens epistemológicas para a presente pesquisa, na medida em que permite um olhar contínuo sobre a ocorrência de ações judiciais e recomendações administrativas voltadas à proteção do direito à saúde e/ou garantia de tratamento especializado no âmbito do

32 GALLON, Santiago; GOMEZ, Karoll. Nonparametric Time Series Analysis of the Conditional Mean and Volatility Functions for the COP/USD Exchange Rate Returns. *Revista Colombiana de Estadística*, v. 33, n. 1, p. 25-41, 2010.

33 CARDOSO, Maria Regina Alves; ANTUNES, José Leopoldo F. Uso da análise de séries temporais em estudos epidemiológicos. *Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 565-576, 2015.

34 TELLO, J. C. Cuervas; GRIMALDO, R. A. Gonzáles; PÉREZ, H. G. Gonzáles; OCHOA, Vital. Parallel Approach for Time Series Analysis with General Regression Neural Networks. *Journal of Applied Research and Technology*, v. 10, p. 162-179, Apr. 2012. p. 164.

Ministério Público do Ceará.

Os dados empíricos foram coletados no período correspondente a janeiro de 2006 até março de 2017, data em que os dados estavam disponíveis no relatório. A periodização escolhida se propõe a conferir maior atualidade e robustez da amostra. A unidade de análise escolhida foi o Ministério Público do Ceará, pela disponibilidade de dados, localização da pesquisa e oportunidade do tema.

O tipo de procedimento mais adotado corresponde à variável dependente. A variável independente 1 equivale ao número de procedimentos extrajudiciais, enquanto a variável dependente 2 equivale ao número de procedimentos judiciais. Os dados requeridos foram: Número de ações judiciais e recomendações administrativas voltadas à proteção do direito à saúde e/ou garantia de tratamento especializado no âmbito do Ministério Público do Ceará.

As informações foram solicitadas junto ao Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação – NUTRI, órgão vinculado ao Serviço de Informação ao Cidadão – SIC (Processo nº 21076/2017-7, Processo Eletrônico enviado dia 01 de junho de 2017, encaminhado à Procuradoria Geral de Justiça) do MPE/CE.

A solicitação também foi feita junto à Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública (situada na Rua Dom Manuel de Medeiros, 2022, Parquelândia, Fortaleza/CE, contato: psp@mpce.mp.br), tudo com base no direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos tutelados pela Lei nº 12.527/11. A seguir, a tabela 1 com o quantitativo de procedimentos catalogados pela Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará, especificamente com referência às demandas voltadas à proteção do direito de acesso à saúde:

**Tabela 1** - Quantitativo de procedimentos da Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará (janeiro de 2006 a março de 2017)

Ano	Despachos	Procedimentos	Discriminação	Quantidade	Total
2006	3.187	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	21	21
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	1.005	1.217
			Inquéritos Cíveis	04	
			Recomendações Administrativas	11	
			Audiências	197	
2007	4.112	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	117	117
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	1.349	1.586
			Inquéritos Cíveis	01	
			Recomendações Administrativas	06	
			Audiências	230	
2008	5.073	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	104	104
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	1.798	2.142
			Inquéritos Cíveis	00	
			Recomendações Administrativas	26	
			Audiências	318	



Ano	Despachos	Procedimentos	Discriminação	Quantidade	Total
2009	5.624	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	127	127
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	2.189	2.246
			Inquéritos Cíveis	01	
			Recomendações Administrativas	10	
			Audiências	46	
2010	6.475	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	256	256
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	2.441	2.843
			Inquéritos Cíveis	00	
			Recomendações Administrativas	10	
			Audiências	392	
2011	5.191	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	386	386
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	2.693	3.097
			Inquéritos Cíveis	00	
			Recomendações Administrativas	14	
			Audiências	390	
2012	6.104	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	396	396
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	3.465	3.655
			Inquéritos Cíveis	00	
			Recomendações Administrativas	00	
			Audiências	190	
2013	5.613	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	286	286
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	3.512	3.876
			Inquéritos Cíveis	00	
			Recomendações Administrativas	00	
			Audiências	364	
2014	4.048	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	305	305
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	1.959	2.303
			Inquéritos Cíveis	01	
			Recomendações Administrativas	02	
			Audiências	341	
2015	4.027	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	214	214
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	1.844	2.345
			Inquéritos Cíveis	19	
			Recomendações Administrativas	02	
			Audiências	480	

Ano	Despachos	Procedimentos	Discriminação	Quantidade	Total
2016	2.771	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	167	1.278
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	597	
			Inquéritos Cíveis	531	
			Recomendações Administrativas	01	
			Audiências	149	
2017	398	Judiciais	Ações Judiciais ajuizadas	56	56
		Extrajudiciais	Procedimentos preparatórios instaurados	53	121
			Inquéritos Cíveis	53	
			Recomendações Administrativas	00	
			Audiências	15	

Fonte: Relatório Consolidado de Atividades - Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará, em resposta ao Processo nº 21076/2017-7.

É necessário esclarecer que foram desconsiderados os procedimentos preparatórios arquivados, visto que não há registro sobre sua data de início, o que geraria incoerência no cômputo final. As ações ajuizadas se dividem em ações civis públicas, mandados de segurança e outros procedimentos judiciais.

A ação civil pública, regida pela Lei nº 7.347/1985, se destina a propiciar a defesa de direitos coletivos, prevenindo ou modificando atos lesivos realizados por agentes públicos, ou mesmo em casos de omissão quanto aos atos que a burocracia pública deveria praticar.

O mandado de segurança, regido pela Lei nº 12.016/2009, é definido pelo art. 1º da referida norma como mecanismo capaz de proteger “direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

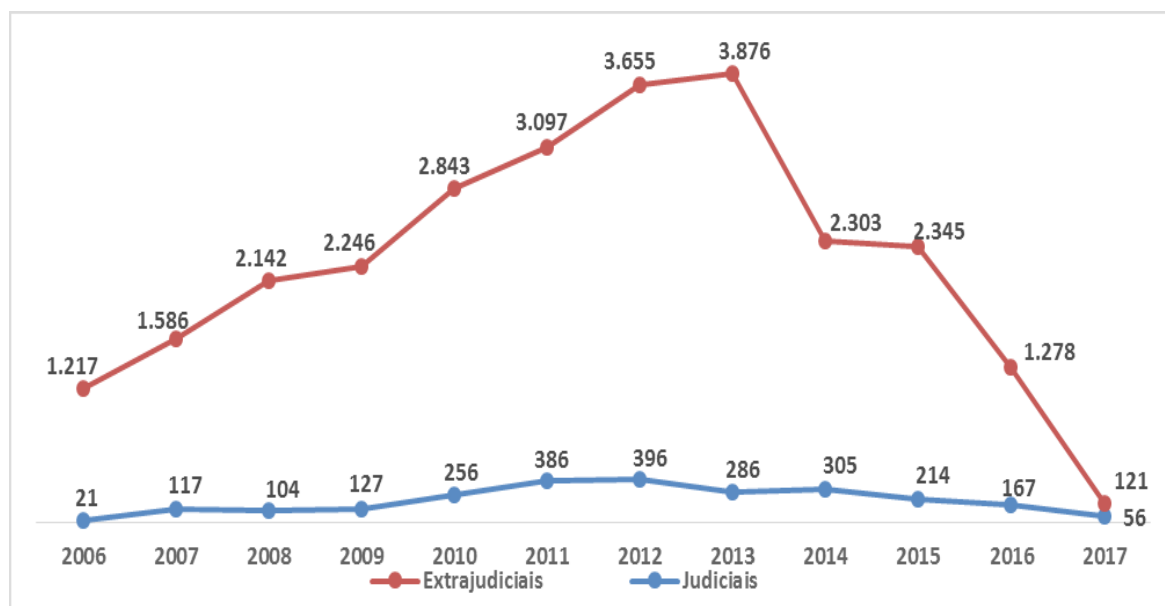
Como autoridades compreendem-se os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, assim como as pessoas que estão no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições.

Como despachos, são compreendidos ofícios, denúncias, respostas de requisições, etc. Pelos dados, verificamos uma oscilação no número de despachos, com crescimento entre 2006 a 2010, e variação mais acentuada entre 2011 até 2015.

Em 2016 houve uma expressiva redução, comparativamente aos dados referentes aos anos anteriores. Tal alteração pode ser justificada tanto pela modificação do método de coleta como pela reunião de procedimentos, o que não estabelece uma correlação linear necessária se número de denúncias aumentou ao longo do tempo.

Cumprir destacar que a contagem de procedimentos do ano de 2017 se iniciou em janeiro e seguiu até março, data em que os dados foram disponibilizados em conjunto para a elaboração do relatório, razão pela qual ainda não foi finalizada a contagem. Para ilustrar graficamente, de maneira a facilitar a visualização das informações compiladas, segue o resumo dos dados coletados:

**Gráfico 1** - Resumo dos procedimentos judiciais e extrajudiciais da Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará, com periodização entre janeiro de 2006 e março de 2017



Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório Consolidado de Atividades - Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Estado do Ceará (período: janeiro de 2006 a março de 2017).

Pelas informações descritas na linha contínua inferior do gráfico 1, percebemos um crescimento da adoção de medidas judiciais até dezembro de 2011, seguida por uma relativa estabilização até 2012. A partir de 2014, há uma queda acentuada dos procedimentos judiciais, o que pode significar uma redução dos problemas na prestação da saúde, visto que também houve drástica redução de procedimentos extrajudiciais nesse período.

No triênio 2011-2013, houve uma média de 356 ações judiciais ajuizadas, contra 228 ações no triênio 2013-2016. Em termos gerais, entre 2006 e 2013, houve significativo aumento no número de ações judiciais e, portanto, maior judicialização. A partir de 2014, houve forte redução no número de problemas examinados pela instituição, assim como de judicializações.

É possível verificar maior variação dos procedimentos extrajudiciais, descritos na linha contínua superior do gráfico 1; com crescimento bastante significativo entre o período inicial da consulta e dezembro de 2013, relativa manutenção entre 2014 e 2015 e redução a partir de 2016, considerando-se que a coleta de 2017 utiliza dados, apenas, até o mês de março.

Até dezembro de 2013, se apresenta um crescente número de problemas de prestação de saúde pública investigados pelo Ministério Público do Ceará, evidenciando um retrocesso na qualidade da prestação no período. A média de procedimentos investigados no triênio 2011-2013 foi de 3.542, contra 1.975 no triênio posterior, portanto, de 2013-2016.

A partir dos dados coletados, é possível visualizar maior variação dos procedimentos extrajudiciais, descritos na linha contínua superior do gráfico 1; com crescimento bastante significativo entre o período inicial da consulta e dezembro de 2013, relativa manutenção entre 2014 e 2015 e redução a partir de 2016.

É prudente evidenciar que a adoção por mecanismos extrajudiciais se enquadra dentro do poder de escolha limitado pela previsão legal. Cumpre destacar que a escolha sobre a ação subsequente ao recebimento da denúncia se encontra no âmbito de discricionariedade do membro do Ministério Público, que possui liberdade, dentro dos limites legais, para tentar solucionar os problemas apresentados extrajudicialmente e, se não houver êxito e se houver previsão legal, judicialmente. Nem todas as denúncias são absolutamente

inquestionáveis e nem sempre as ações judiciais conseguem devolver à sociedade a prestação jurisdicional esperada no prazo desejado, razão pela qual há uma forte tendência às tentativas extrajudiciais de condução das lides.

O Ministério Público possui deveres e atribuições estatuidos constitucionalmente, sendo incumbido à instituição funções como a defesa da ordem jurídica, da democracia no Estado de Direito, e do alcance a prerrogativas individuais dos cidadãos. Nesse contexto, se aplica o dever de busca pela realização de direitos, especialmente quando tais direitos deveriam ser garantidos pela esfera do Poder Público e, por razões outras, não o são.

Cabe ao Ministério Público pugnar pela realização dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, o que pode se compreender como um dever de judicialização, nos casos em que couber, conforme se depreende dos textos dos arts. 127 e 129 do referido diploma.

Ainda, cumpre destacar o previsto no art. 22, VII da Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981, que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual e define como um de seus deveres a adoção de “providências cabíveis em face das irregularidades de que tenham conhecimento ou que ocorram nos serviços a seu cargo [...]”, o que se aplica à obrigação de atuar, judicial ou extrajudicialmente, diante do descumprimento da obrigação de prestar adequadamente os serviços de saúde à população.

De acordo com o Planejamento Estratégico do Ministério Público do Ceará<sup>35</sup>, o órgão possui como objetivo estratégico exercer o papel ministerial de fiscalização visando efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de saúde.

Tal objetivo compreende a redução da insuficiência de serviços médicos especializados e/ou com grandes dificuldades nos serviços de pronto atendimento; a colaboração para o fortalecimento dos atendimentos à saúde; a fiscalização das condições em que a prestação do serviço público de saúde é realizada e a regularidade das contratações dos profissionais de saúde; e, não menos importante, a adoção de providências caso eventuais irregularidades sejam verificadas.

O Planejamento Estratégico do Ministério Público do Ceará segue as diretrizes estabelecidas pelo Planejamento Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, que visa ao fortalecimento da instituição por meio da elaboração de uma agenda estratégica hábil a alinhar as ações, traçar objetivos comuns, promover melhorias dos serviços prestados e definir diretrizes de atuação convergentes.

A metodologia utilizada pelo Ministério Público foi elaborada com base na metodologia Balanced Scorecard (BSC), que consiste em um mecanismo de planejamento estratégico em que a instituição possui metas e estratégias definidos, com o objetivo de mensurar o desempenho por meio de indicadores (variáveis de controle) quantificáveis e verificáveis. Essa metodologia é desenhada, em regra, por mapas estratégicos<sup>36</sup>.

Assim, a partir de discussões sobre os problemas levantados por representantes do Supremo Tribunal Federal, Advocacia Geral da União, Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Justiça, foram definidos objetivos estratégicos capazes de assegurar a autonomia e unidade da instituição, para garantir uma atuação mais socialmente ativa.

Dentro dos objetivos estratégicos da instituição, a fiscalização administrativa e financeira quanto à atuação do Estado corresponde ao dever de *accountability* horizontal, que se materializa pela atuação do *parquet*

35 CEARÁ. Ministério Público do Ceará. *Planejamento Estratégico do Ministério Público do Ceará*. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/pro-saude/planejamento-estrategico/>. Acesso em: 21 jun. 2018.

36 LIMA, Andréa Cavalcanti Correia; CAVALCANTI, Arlei Antônio; PONTE, Vera. Da onda da gestão da qualidade a uma filosofia da qualidade da gestão: Balanced Scorecard promovendo mudanças. *Revista de contabilidade e finanças*, v. 15, p. 79-94, 2004.

quando verificadas situações de violação de direitos constitucionalmente tutelados, como o acesso à saúde, o que pode ocorrer por meio da judicialização ou por mecanismos extrajudiciais, respeitada a discricionariedade dos membros e os limites da lei.

Assim, inferimos que a atuação do Ministério Público do Ceará está voltada à concretização da *accountability* horizontal, na medida em que, ao receber denúncias sobre a não realização do dever de agir da Burocracia administrativa, a instituição se mobiliza para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados, defender a ordem jurídica e os interesses indisponíveis da sociedade e coibir eventuais violações na prestação da saúde, utilizando mecanismos judiciais ou extrajudiciais a depender da complexidade e necessidade de cada caso.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo ao problema de pesquisa e a partir dos dados compilados, verificamos que a fiscalização da prestação da saúde pública tem sido conduzida pelo Ministério Público do Ceará de maneira mais tendente à extrajudicialidade, evidenciando que a instituição realiza o *accountability* horizontal dentro de suas possibilidades estruturais e dos limites constitucionais.

Pelos dados coletados, constatamos um movimento crescente pela adoção de medidas extrajudiciais como mecanismo de *accountability* horizontal no âmbito do Estado do Ceará, utilizadas dentro da liberdade conferida pela discricionariedade da instituição e respeitadas as especificidades de cada caso. Todavia, em termos gerais, há uma redução do número de problemas apresentados à instituição, o que pode denotar melhora nos serviços públicos prestados.

Percebemos também que os dados conduzem à conclusão de que a burocracia administrativa, pressionada pela atuação do Ministério Público do Ceará, pode ter melhorado a prestação dos serviços oferecidos ou relativa melhora na eficiência do serviço público de saúde, uma vez que houve significativa redução no número de denúncias. Assim, possivelmente, o *accountability* realizado pelas Promotorias de Justiça tenha melhorado o atendimento aos usuários do serviço público de saúde no âmbito do Estado do Ceará.

Constatamos uma utilização bastante superior de mecanismos extrajudiciais a partir das denúncias, o que evidencia um comportamento institucional voltado à resolução menos morosa dos conflitos entre Estado e jurisdicionado.

A adoção de tais mecanismos reforça a fiscalização e o controle quanto à proteção contra eventuais violações do acesso à saúde, uma vez que, em termos teóricos, gestores da burocracia administrativa podem passar a adequar recursos (dentro das possibilidades orçamentárias do Estado) para atingir as necessidades da população para evitar a consequente judicialização.

## REFERÊNCIAS

- ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Stefen. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.

- BRASIL. *Lei nº 12.016 de 07 de agosto de 2009*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm). Acesso em: 2 jan. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 2 jan. 2019.
- CARDOSO, Maria Regina Alves; ANTUNES, José Leopoldo F. Uso da análise de séries temporais em estudos epidemiológicos. *Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 565-576, 2015.
- CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 28, p. 161-179, 2007.
- CARVALHO, Gilson. A saúde pública no Brasil. *Revista Estudos Avançados USP*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013.
- CEARÁ. Ministério Público do Ceará. *Planejamento Estratégico do Ministério Público do Ceará*. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/pro-saude/planejamento-estrategico/>. Acesso em: 21 jun. 2018.
- DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2002.
- DIAS, Maria Socorro de Araújo; GOMES, Diógenes Farias; DIAS, Thaís Araújo; SILVA, Lielma Carla Chagas da; BRITO, Maria da Conceição Coelho; CARNEIRO NETO, Manoel de Castro. Judicialização da saúde pública brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 133-146, 2016.
- EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FLYNN, Greg; KUZMAN, Tanya. Meaningful Participation? The Judicialization of Electoral Reform in Canada Post-Figueroa v. Canada. *Canadian Political Science Review*, v. 7, n. 1, p. 37-46, 2013.
- GALLON, Santiago; GOMEZ, Karoll. Nonparametric Time Series Analysis of the Conditional Mean and Volatility Functions for the COP/USD Exchange Rate Returns. *Revista Colombiana de Estadística*, v. 33, n. 1, p. 25-41, 2010.
- GERRING, John. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: BRADY, Henry F.; COLLIER, David (eds.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 93-118, 2008.
- HIRSCHL, Ran. The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, p. 720-753, 2006.
- JONES, Bryan D. Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. *Cognitive Systems Research*, Texas, v. 43, p. 63-75, 2017.
- JUCATELLI, João Paulo; SILVA, Juvêncio Borges. Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 99-118, 2017.
- KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 113-120, mar./abr./maio, 2014.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 45-52, 2001.
- LIMA, Andréa Cavalcanti Correia; CAVALCANTI, Arlei Antônio; PONTE, Vera. Da onda da gestão da

qualidade a uma filosofia da qualidade da gestão: Balanced Scorecard promovendo mudanças. *Revista de contabilidade e finanças*, v. 15, p. 79-94, 2004

MORLINO, Leonardo. *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (org). *Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Ayres: Temas Grupo Editorial, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy? *Journal of Democracy*, v. 1, n. 5, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new poliarchies. *Revista Lua Nova*, n. 48, p. 27-54, 1998.

PENALVA, Janaina; MACHADO, Teresa Robichez de Carvalho; DINIZ, Debora. A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil, *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 2, p. 591-598, 2014.

POWELL, G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. Accountability social en America Latina y mas allá. In: *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

REIS, Denizi Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso de; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. *Políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde*. 2014. Disponível em: [https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca\\_virtual/esf/2/unidades\\_conteudos/unidade04/unidade04.pdf](https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/2/unidades_conteudos/unidade04/unidade04.pdf). Acesso em: 19 jun. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado 1990-2010*. Pernambuco: UFPE, 2016.

REZENDE, Flávio da Cunha. Transformações metodológicas na ciência política contemporânea. *Revista Política Hoje*, v. 24, p. 13-45, 2015.

SANTOS, Lenir; ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. Acesso às ações e aos serviços de saúde: uma visão polissêmica. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2876 -2878, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas. *The self restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TELLO, J. C. Cuervas; GRIMALDO, R. A. Gonzáles; PÉREZ, H. G. Gonzáles; OCHOA, Vital. Parallel Approach for Time Series Analysis with General Regression Neural Networks. *Journal of Applied Research and Technology*, v. 10, p. 162-179, Apr. 2012.

VENTURA, Miriam; SCHRAMM, Fermin Roland; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010.

VIANNA; Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.