

PROCESSOS ESTRUTURAIS E COVID-19: EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA*

STRUCTURAL LITIGATION AND COVID-19: EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO HEALTH IN PANDEMIC TIMES

PROCESOS ESTRUCTURALES Y COVID-19: EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA SALUD EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Eduarda Peixoto da Cunha França¹

Matheus Casimiro Gomes Serafim²

Felipe Braga Albuquerque³

Resumo: A pandemia de COVID-19 revelou graves falhas estruturais do sistema de saúde brasileiro, agravando uma crise já existente e favorecendo a judicialização da saúde. O processo judicial tradicional seria o mais adequado para lidar com essa nova onda de judicialização da saúde? A partir dessa indagação, o presente trabalho investiga como os processos estruturais, orientados por uma perspectiva experimentalista, podem contribuir com o acesso à saúde em tempos de pandemia. Utiliza-se o método dedutivo, sendo amparado por pesquisa de cunho bibliográfico-documental e análise qualitativa da ADPF nº 709, ajuizada em 2020, que trata das omissões da União na proteção dos povos indígenas durante a pandemia. Conclui-se que os processos estruturais, orientados pelo experimentalismo, podem permitir intervenções judiciais dialógicas, que não usurpem as competências típicas do Executivo, mas que conduzam à criação de planos de enfrentamento de problemas estruturais na saúde pública, agravados pela pandemia.

Palavras-Chave: COVID-19; Experimentalismo; Judicialização da Saúde; Processos Estruturais.

Abstract: The COVID-19 pandemic revealed serious structural failures in the Brazilian health system, aggravating an existing crisis and favoring the judicialization of health. Would the traditional judicial process be the most appropriate to deal with this new wave of

*Artigo submetido em 05/01/2020 e aprovado para publicação em 17/03/2021.

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID), na linha "Direito, Desacordos e Jurisdição Constitucional". E-mail: eduardacunhahpf@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7163-923X>.

² Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Filosofia e Teoria do Direito pela PUC-MG. Coordenador-geral do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID). E-mail: mcgserafim@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3963-3783>.

³ Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará (UFC), onde leciona na Graduação e na Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito. Pós-doutorando em Saúde Coletiva pela UFC. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Graduated in Law by UNIFOR. E-mail: felipe_direito@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7192-8186>.

judicialization of health? Based on this inquiry, this paper investigates how structural litigation, guided by an experimentalist perspective, can contribute to access to health in pandemic times. The deductive method is used, supported by bibliographic-documental research and qualitative analysis of ADPF n° 709, filed in 2020, which addresses the Union's omissions in the protection of indigenous peoples during the pandemic. It is concluded that the structural litigation, guided by experimentalism, may allow dialogical judicial interventions, which do not usurp the typical competences of the Executive, but which lead to the creation of plans to face structural problems in public health, aggravated by the pandemic. **Keywords:** COVID-19; Experimentalism; Judicialization of Health; Structural Litigation.

Resumen: La pandemia COVID-19 reveló graves fallas estructurales en el sistema de salud brasileño, agravando una crisis ya existente y favoreciendo la judicialización de la salud. ¿Sería el proceso judicial tradicional el más adecuado para afrontar esta nueva ola de judicialización de la salud? A partir de esta pregunta, el presente trabajo investiga cómo los procesos estructurales, guiados por una perspectiva experimentalista, pueden contribuir al acceso a la salud en tiempos de pandemia. Se utiliza el método deductivo, apoyado en la investigación bibliográfico-documental y el análisis cualitativo del ADPF n° 709, presentado en 2020, que trata sobre las omisiones de la Unión en la protección de los pueblos indígenas durante la pandemia. Se concluye que los procesos estructurales, guiados por el experimentalismo, pueden permitir intervenciones judiciales dialógicas, que no usurpen las competencias típicas del Ejecutivo, pero que conduzcan a la creación de planes para enfrentar problemas estructurales en salud pública, agravados por la pandemia.

Palabras-clave: COVID-19; Experimentalismo; Judicialización de la Salud; Litigio Estructural.

Introdução

A judicialização da saúde é uma realidade presente no contexto brasileiro. Uma pesquisa elaborada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), a pedido do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2019), revelou que, entre 2009 e 2017, o aumento do percentual das demandas de saúde no Poder Judiciário foi maior que o aumento percentual de demandas ajuizadas, deflagrando um crescimento considerável da litigância em matéria de saúde no País.

Em tempos de COVID-19, tal quadro de judicialização, atrelado a um futuro incerto dentro de um cenário com recursos materiais e econômicos escassos, aparenta ser o estopim tanto para as instituições brasileiras quanto para os profissionais de saúde, havendo a necessidade de pensar em alternativas que fujam da lógica individualista, que beneficia apenas aqueles que têm acesso ao Poder Judiciário e acaba defasando – em maior ou menor grau – a política pública de saúde nacional.

Nesse sentido, o presente estudo questiona se o processo judicial tradicional seria o mais adequado para lidar com essa nova onda de judicialização da saúde, investigando os limites e possibilidades do chamado “processo estrutural” enquanto ferramenta de concretização do direito à saúde.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três partes e utilizou-se do método dedutivo, sendo amparado, ademais, por pesquisa de cunho bibliográfico-documental e análise qualitativa de caso. Em um primeiro momento, será explorado o conceito de processos estruturais, bem como seus efeitos práticos e seu potencial transformador, apresentando-o enquanto opção adequada ao enfrentamento jurisdicional de casos que dizem respeito a políticas públicas. Vale frisar que a presente pesquisa não sustenta que o Poder Judiciário é o *locus* ideal para o tratamento de questões que dizem respeito à alocação de recursos, mas, tão somente, que diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição – protegido constitucionalmente – o controle jurisdicional de políticas públicas parece ser uma realidade com a qual precisa-se lidar. Além disso, será estudada a noção de experimentalismo, conceito importante ao desenvolvimento do processo estrutural, tendo em vista a possível falibilidade das medidas estruturantes adotadas.

Em seguida, será contextualizado o problema do direito à saúde em tempos de COVID-19, desenvolvendo-se a ideia de como o vírus SARS-CoV-2 atingiu, em maior escala, os economicamente hipossuficientes, acentuando desigualdades sociais já existentes no cenário nacional. Ainda nessa oportunidade, será apontado o paradigma das decisões que concedem tutelas individuais, com o intuito de compreender, de forma pormenorizada, como a atuação do Poder Judiciário, por meio de concessões atomizadas, dificulta a proteção coletiva do direito à saúde, uma vez que privilegia, na grande maioria das vezes, apenas as camadas média e alta da população.

Por fim, será realizada uma análise da ADPF nº 709, ajuizada em 2020, que trata das omissões da União na proteção dos povos indígenas durante a pandemia, buscando demonstrar a aplicabilidade prática do processo estrutural e investigando a possibilidade da prolação de sentenças judiciais dialógicas e cooperativas, que auxiliem as instâncias majoritárias na criação de planos de enfrentamento aos déficits prestacionais deixados pela pandemia do COVID-19.

1. A resposta do Poder Judiciário às omissões políticas: os processos estruturais

A partir do contexto de *Welfare State*, fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se uma ampla positivação de direitos fundamentais nas novas Constituições (BEATTY, 2014, p. 216), as quais incluíram matérias que, até então, não eram consideradas tipicamente constitucionais. Além disso, os direitos sociais e coletivos ganharam maior relevância, retomando a tendência iniciada pela Constituição mexicana, de 1917, e pela Constituição de Weimar, de 1919. Juntamente a esse processo, teve início o estudo da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a qual vincula a atuação estatal nas mais diversas áreas, impondo ao Estado o dever de atuar, constantemente, em prol de sua efetivação (NASCIMENTO, 2016, p. 68). Assim, os direitos fundamentais não são mais vistos apenas como escudos que protegem o cidadão contra intervenções estatais, mas também como diretrizes que devem nortear toda atuação do Estado.

A previsão constitucional de um extenso rol de direitos não foi suficiente, entretanto, para assegurar a sua efetivação. Infelizmente, essa positivação teve caráter predominantemente simbólico. Tratando do tema, Neves (NEVES, 1996, p. 325) explica que toda Constituição possui uma dimensão simbólica, destinada a influenciar o imaginário social, consagrando valores relevantes para a sociedade; e, também, uma dimensão instrumental, a qual intenta conformar, efetivamente, a realidade política e social subjacente. Assim, O verdadeiro problema não é a existência dessa dupla dimensão, mas a subordinação da primeira em face da segunda.

Nesse cenário, surge o conceito de omissões políticas. Aqui, não há um vácuo normativo, ou seja, não se trata de completa ausência de normas infraconstitucionais destinadas à efetivação dos direitos fundamentais. Na verdade, pode existir ampla diversidade normativa tratando sobre determinado tema e, ainda assim, existir uma grave omissão política. Como explica Marmelstein (2015, p. 25), essas lacunas podem ser compreendidas como a falta de políticas públicas necessárias à proteção de direitos constitucionalmente assegurados, ocasionando-lhes profundas e reiteradas violações por parte do Poder Público.

À vista dessas omissões, os segmentos populacionais afetados acabam recorrendo ao Judiciário com o intuito de obter uma solução para a inércia estatal (FERRAZ, 2014, p. 1). Surgem, assim, as demandas estruturais — processos complexos que envolvem múltiplos interesses com o fito de modificar a estrutura de determinadas instituições, geralmente públicas. Como esclarecem Meireles e Salazar (2017, p. 32), questões típicas de litígios estruturais envolvem diversos valores da sociedade, da mesma forma que, não só há vários interesses concorrentes em jogo, mas também há a possibilidade de que as esferas jurídicas

de terceiros, os quais não integram o conflito, sejam afetadas pela decisão judicial (ARENHART, 2017, p, 423-424).

Mas, afinal, o que é um processo estrutural? Nos últimos anos, com a proliferação de publicações sobre a temática, uma multiplicidade de conceitos, muitas vezes mal explicados, têm ocupado o centro do debate. Em trabalhos sobre o tema, é comum encontrarmos expressões como decisões estruturais (ARENHART, 2013), remédios estruturais (PUGA, 2013), medidas estruturantes (JOBIM, 2013), sentenças estruturais (CAMPOS, 2016), litígios estruturais (VITORELLI, 2018) e processos estruturais (GALDINO, 2020). Existe, de fato, diferença entre esses termos? Qual é a relação entre o experimentalismo e os processos estruturais? Os próximos subtópicos pretendem esclarecer essas duas importantes questões.

1.1 Os processos estruturais como instrumento para a transformação de um estado de coisas

Enquanto os litígios coletivos são conflitos entre interesses juridicamente relevantes, nos quais uma das partes é vista enquanto uma coletividade titular de direitos ou deveres, os litígios coletivos estruturais possuem essas mesmas características, mas com um importante elemento adicional: os direitos da coletividade não são violados por uma ação específica da outra parte, mas decorrem de um estado de coisas contrário ao direito, cuja mudança depende, geralmente, da reestruturação de uma política, programa ou instituição pública (VITORELLI, 2018, p. 340).

Assim, Os litígios estruturais são caracterizados por uma interligação de interesses particulares em um mosaico complexo, de modo que só é possível atender ao interesse particular depois de determinar o quadro geral dos interesses envolvidos (PUGA, 2014, p. 48). Além disso, há a possibilidade de que as esferas jurídicas de terceiros, os quais não integram o conflito, sejam afetadas pela decisão judicial que intenta solucioná-lo (ARENHART, 2017, p. 423-424). Para Galdino (2020, p. 239-241), as referidas características fazem com que os processos estruturais sejam multipolares ou policêntricos, isto é, tenham vários centros de interesse concorrentes, que serão diretamente impactados pela decisão judicial.

Em sua tríplice classificação dos litígios coletivos, Vitorelli⁴ afirma que os litígios estruturais são litígios irradiados, o que implica em duas características importantes.

⁴ Para o autor, com base no nível de conflituosidade e complexidade, os litígios coletivos podem ser classificados em litígios globais, litígios locais e litígios irradiados (VITORELLI, 2020, p. 28-32).

Primeiro, possuem uma alta conflituosidade, já que a coletividade atingida é dividida em subgrupos, que podem possuir interesses concorrentes e que serão atingidos de formas diferentes pela decisão judicial. Além disso, possuem alta complexidade, considerando que há ampla diversidade de soluções jurídicas aplicáveis ao caso concreto que irão impactar de diferentes formas os grupos envolvidos.

Os litígios estruturais são um dado da realidade, ou seja, eles existem ainda que o Direito não forneça instrumentos processuais para que sejam tutelados coletivamente (VIOLIN, 2019, p. 219). Contudo, é possível que a ordem jurídica possibilite o recurso a um tipo de processo coletivo específico, capaz de lidar com essa espécie de litígio: os processos estruturais. Tratando da questão, Vitorelli explica:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (VITORELLI, 2020, p. 60).

Para o autor, os processos estruturais têm, como ponto de partida, a sistemática violação aos direitos fundamentais, mas o objetivo não é apenas reparar os danos já ocasionados, e sim promover uma readequação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos violados ou reorganizar estruturalmente as instituições responsáveis por realizá-las (VITORELLI, 2015, p. 564). No modelo tradicional de processo, opera o binômio direito-obrigação: caso seja comprovada a existência da violação de um direito, o Judiciário determina a sua reparação. A indenização dos segmentos populacionais afetados, no entanto, não soluciona a omissão política e, por consequência, não impede que as violações continuem ocorrendo (VITORELLI, 2015, p. 564). Para resolver o problema, o processo estrutural possibilita o tratamento da origem do litígio: a reestruturação de uma instituição pública.

Concorda-se com Vitorelli que, geralmente, os processos estruturais implicam na reestruturação de uma instituição pública. No entanto, reduzir o conceito apenas a esses casos o tornaria excessivamente restritivo, deixando de englobar processos que costumam ser associados com os litígios estruturais, como nos casos de danos ambientais realizados por entes privados. Por essa razão, apoia-se Galdino (2020, p. 123) quando afirma que os processos estruturais são instrumentos processuais que buscam transformar um estado de coisas A — violador de direitos fundamentais — em um estado de coisas B — promotor de direitos. Isso costuma implicar em uma reestruturação de uma instituição pública, mas não necessariamente.

Portanto, neste artigo, a expressão processo estrutural sempre fará referência aos processos coletivos estruturais de interesse público, os quais podem ser compreendidos como um conjunto ordenado de atos jurídicos destinados a obter uma tutela judicial coletiva, capaz de transformar, gradualmente, um estado de coisas A, violador de direitos fundamentais, em um estado de coisas B, apto a promover os direitos que dele dependem. O interesse público desses processos decorre do fato de que a coletividade pleiteia a efetivação de direitos em face do Estado, o que costuma implicar em uma reestruturação de políticas, programas ou instituições públicas.

Com base no grau de intervenção do Judiciário, bem como no diálogo desse Poder com o Executivo, o Legislativo e os segmentos populacionais afetados, pode-se identificar três paradigmas que orientam o desenvolvimento dos processos estruturais: o *strong-form review*, o *weak-form review* e o *democratic experimentalism*.

No *strong-form review*, a chance de uma intervenção jurisdicional ineficiente e violadora da separação de poderes é consideravelmente maior. Isso porque, nesse modelo, o Judiciário dá a última palavra sobre a solução das omissões estatais (TUSHNET, 2008, p. 21), influenciando diretamente na formulação de políticas públicas. O órgão judicial responsável pela questão atua de forma solipsista, determinando, em grande parte, a maneira como o Poder Público deve agir. Exemplos de remédios estruturais baseados nesse paradigma são as *structural injunctions*, utilizadas pela Suprema Corte Americana para determinar profundas mudanças em instituições públicas e privadas (JOBIM, 2013, p. 91-93). Além disso, é possível enquadrar, nessa classificação, o Estado de Coisas Inconstitucional em sua primeira fase de aplicação.

Em contrapartida, no *weak-form review*, busca-se a construção de um diálogo institucional entre os setores políticos e o Judiciário com o intuito de retirar deste Poder o monopólio sobre a interpretação dos dispositivos constitucionais envolvidos no litígio (RAY, 2016, p. 24). Conseqüentemente, as instâncias judiciais respeitam as funções típicas da Administração Pública e não tentam formular, unilateralmente, as medidas que devem ser adotadas para a superação das omissões políticas.

Por fim, tem-se o experimentalismo, defendido por Sabel e Simon (2004, p. 1019) como um desdobramento do *weak-form review*. Atuando sob esse paradigma, além de um permanente diálogo entre o Judiciário e os poderes políticos, as Cortes abrem a discussão para os segmentos populacionais afetados pela inércia estatal, promovendo a inclusão desses grupos no processo deliberativo de superação das omissões políticas (LIEBENBERG;

YOUNG, 2014, p. 240). Portanto, a sua característica distintiva é a grande abertura à participação do segmento populacional afetado pela omissão e das instituições públicas e privadas interessadas na demanda estrutural.

Apresentados os três principais paradigmas que orientam a utilização dos remédios estruturais, bem como devidamente esclarecidos os conceitos fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, o próximo subtópico aprofunda a compreensão do experimentalismo, paradigma mais adequado a orientar os processos estruturais em tempos de pandemia.

1.2. O experimentalismo e os “direitos de desestabilização”: a teoria e Sabel e Simon para os processos estruturais

Sabel e Simon, autores norte-americanos que desenvolveram um dos textos mais emblemáticos no campo dos processos estruturais, argumentam que a litigância de interesse público, nos Estados Unidos, mudou consideravelmente ao longo dos anos. Se antes apostava-se no modelo “comando e controle”, que funciona por meio de ordens judiciais mais fortes, atualmente aposta-se no modelo “experimentalista”, que foca na negociação contínua entre as partes processuais, na revisão constante das medidas estruturais prolatadas e na transparência (SABEL; SIMON, 2004, p. 1016).

Os autores, assim, defendem a imprescindibilidade do experimentalismo para a resolução de litígios de interesse público e argumentam que sua utilização pode mitigar muitas das críticas que são direcionadas à atuação judicial em casos estruturais (objeções focadas, quase sempre, numa suposta atuação judicial que violaria a teoria da separação de poderes) (SABEL; SIMON, 2004, p. 1016).

A ideia central de “*How public law litigation succeeds*”, portanto, é a de que casos que envolvem a litigância de interesse público (ou de “litígios estruturais”), funcionam como uma forma de “desestabilizar” uma instituição que tem, sistematicamente, deixado de cumprir suas obrigações e permanecido imune a qualquer forma de *accountability* político, razão pela qual o reconhecimento judicial do problema, assim como as ordens voltadas à proteção do direito que está sendo violado, podem contribuir na indução de um melhor cumprimento das obrigações legais por parte dessas instituições violadoras (SABEL; SIMON, 2004, p. 1016).

Por ser muito amplo, o efeito desestabilizador engloba efeitos mais específicos, dele decorrentes. Sabel e Simon (2004, p. 1074-1075) elencam seis efeitos específicos, mas é

importante dar uma atenção especial para dois deles. O primeiro é chamado pelos autores de efeito do véu (SABEL; SIMON, 2004, p. 1074-1075). Em processos estruturais conduzidos sob a ótica experimentalista, os planos de ação podem ser constantemente revistos e modificados para se adequar às necessidades do caso, e o Judiciário pode supervisionar todas essas mudanças. À vista disso, as partes não vão lutar apenas pelos seus interesses, pois estão sob um véu de ignorância. Não sabem o que pode acontecer se não colaborarem com o plano a ser desenvolvido, então ficam mais abertas ao diálogo. A incerteza limita o egoísmo e, conseqüentemente, há uma maior abertura ao diálogo e ao aprendizado mútuo.

Os autores também apontam para o efeito *status quo*: o remédio estrutural reverte a presunção em favor do *status quo*, rompendo com as limitações mentais dos gestores para considerar alternativas até então ignoradas (SABEL; SIMON, 2004, p. 1075-1076). Aqui, os autores fazem referência ao chamado viés do *status quo*⁵, que pode ser compreendido como a preferência de um indivíduo por manter seu estado atual, mesmo que a alteração de suas condições proporcionasse um aumento de bem-estar (SAMUELSON; ZECKHAUSER, 1988, p. 7-9). Indivíduos que atuam sob esse viés, muitas vezes, escolhem opções pré-definidas mesmo que outras melhores estejam à disposição. Como os processos estruturais questionam um estado de coisas já consolidado, o *status quo* não é mais a opção mais fácil, já que está estigmatizada, favorecendo a mudança das instituições.

Apresentados os aspectos gerais da obra, parece importante desenvolver algumas ideias de forma mais detalhada. Nesse sentido, um dos primeiros pontos relevantes que merece uma abordagem minuciosa são as três características centrais do experimentalismo, que podem contribuir com a compreensão precisa da teoria no enfrentamento de litígios estruturais. A primeira delas é a negociação entre as partes interessadas. O momento de negociação consiste numa oportunidade que as partes têm de barganharem a formulação de um plano que vise superar o estado de coisas violador de direitos. Outros terceiros interessados, bem como grupos afetados pelo problema, também podem participar dessa etapa, mesmo não sendo partes formais do processo (SABEL; SIMON, 2004, p. 1068).

⁵ Os juízes podem ser influenciados pelos mais diversos vieses no momento de decidir um caso, sendo o viés do *status quo* apenas um exemplo. Vitorelli ressalta a importância de analisar o impacto dos vieses cognitivos no julgamento de processos estruturais, afirmando que “Nesse tipo de cenário, o juiz está mais exposto à contaminação de seus processos heurísticos por vieses cognitivos, que merecem estudos mais detidos.” (VITORELLI, 2017, p. 385).

Nessa perspectiva, as negociações podem ser guiadas por um *special master*⁶ ou por um mediador escolhido pelo tribunal, que ajudará as partes e os demais indivíduos interessados no processo a dialogarem de forma organizada, a partir de uma agenda que definirá a prioridade e a ordem dos assuntos que serão abordados nessas discussões (SABEL; SIMON, 2004, p. 1068). Esse procedimento ocorre por meio de um processo deliberativo, no qual os participantes devem, em tese, escutar uns aos outros de boa-fé e permanecer abertos ao aprendizado mútuo. Assim, para que o debate seja pautado em premissas realísticas, é necessário que os participantes forneçam informações relevantes e condizentes com as necessidades do caso em concreto.

O objetivo da negociação, portanto, é o consenso, por mais que nem sempre ele seja alcançado. A própria tentativa de atingi-lo, entretanto, é interessante no sentido de não permitir que o plano seja formulado de qualquer jeito, sem que grande parte das variáveis que têm o potencial de interferir nele sejam minuciosamente averiguadas. Obter o consenso é difícil, mas colocá-lo como meta faz com que haja um esforço maior por parte dos participantes e do *special master* (ou terceiro designado pelo juiz) para formularem propostas sólidas e para que as negociações não sejam encerradas de forma prematura, garantindo, assim, um processo que respeita a pluralidade de interesses (SABEL; SIMON, 2004, p. 1068).

A segunda característica do experimentalismo é que este garante um regime de regras rotativas, que emergem da negociação feita entre os partícipes e são provisórias. Essas regras (ou medidas estruturais) incorporam um processo de reavaliação e revisão com participação contínua das partes interessadas, pois entende-se pela impossibilidade de estabelecer regras fixas e específicas. Isso ocorre porque a complexidade dos problemas enfrentados não permite que as medidas adotadas sejam imutáveis pois, por mais que no momento elas pareçam adequadas, as necessidades futuras trazidas pela contingencialidade das circunstâncias que assolam o caso concreto são incertas e, portanto, dificilmente conseguem ser antecipadas com exatidão.

A terceira característica importante do experimentalismo é a transparência, estabelecendo que as medidas estruturais e o próprio procedimento deliberativo sejam

⁶ Uma das alternativas mais interessantes para a fiscalização das metas no processo estrutural é a nomeação de um *special master*. A figura é importada do direito norte-americano e possibilita que o juiz seja auxiliado por um profissional com grande expertise na área de conhecimento, que pode auxiliá-lo com informações realísticas sobre o desenrolar da execução estrutural, evitar a maquiagem do cumprimento de metas pelo compromissário que esteja de má-fé e até mesmo relatar dificuldades legítimas do cumprimento das metas estabelecidas (VITORELLI, 2020, p. 203).

explícitos e públicos. Mais ambiciosamente, a transparência significa que deve haver parâmetros para avaliar as medidas acordadas e sua eficácia, e que esses parâmetros devem ser disponibilizados para o público (SABEL; SIMON, 2004, p. 1071). A transparência é tanto um fator de *accountability* quanto um dispositivo que garante a aprendizagem. Seu escopo é o de facilitar o aferimento dos resultados de forma a avaliar se o processo deliberativo, bem como as medidas estipuladas, partiu de perspectivas adequadas.

Percebe-se que, no experimentalismo, as regras estipuladas no processo deliberativo são gerais e expressam objetivos abertos que devem ser alcançados pelas partes, deixando uma margem de discricionariedade considerável para que estas escolham como atingirão as metas estabelecidas. Essa flexibilidade que é assegurada pelo referido modelo parece ser o motivo pelo qual Sabel e Simon (SABEL; SIMON, 2004, p. 1021) argumentam que, nos últimos anos, nas áreas mais comuns sobre as quais as demandas estruturais incidem nos Estados Unidos (educação, saúde mental, sistema carcerário, polícia e moradia), houve uma transição do modelo “comando e controle” para o modelo experimentalista.

O “comando e controle”, segundo os autores, possui três características: um esforço considerável de antecipar e expressar todas as ordens diretivas necessárias à mudança que se pretende (num plano quase que inflexível de atuação); a avaliação do cumprimento dos termos do réu em conformidade com aquilo que foi especificado no plano de atuação – de forma que esse plano já dita a conduta como meio para atingir as metas objetivadas ao invés de estabelecer normas para aferir o desempenho institucional no cumprimento dessas metas - ; e um forte papel diretivo para o tribunal ou um *special master* na formulação de normas corretivas (SABEL; SIMON, 2004, p. 1022).

Entretanto, ao longo dos anos, esse modelo foi sendo desprestigiado. Uma das razões para isso é que os juízes perceberam que não têm *expertise* o suficiente para ditar medidas estruturais inflexíveis. Ainda nesse sentido, ordens desse cariz geravam mais resistência no que concerne ao seu cumprimento por parte dos réus (SABEL; SIMON, 2004, p. 1068).

A participação dos juízes em um processo estrutural que adota o experimentalismo, portanto, ocorre mais em razão da necessidade de que o cumprimento das medidas estruturais seja monitorado e que as medidas sejam reajustadas (caso necessário), por meio de um processo de participação contínua no qual o magistrado atua como um mediador. O papel exercido por esses atores, dessa forma, refuta posturas solipsistas ou autorreferenciadas, não havendo espaço para um controle rígido e unilateral das medidas estruturais (SABEL; SIMON, 2004, p. 1020).

O momento de escolha acerca de quais remédios devem ser utilizados no caso estrutural não é simples, pois não basta apenas executar um direito já positivado. É preciso, a partir do entendimento daquilo que seria o seu núcleo essencial, adequá-lo ao litígio em questão. Isso faz com que o papel do juiz mude. Não basta que ele julgue o mérito do caso; ele precisa atuar enquanto facilitador da deliberação e negociação entre as partes processuais, até porque esse processo de troca de informações é importante para que medidas mais condizentes com a realidade sejam prolatadas, mesmo sabendo que, no futuro, possivelmente, elas serão ajustadas. A falha parcial das medidas implementadas não implica, tão somente, em um percalço passível de superação. É necessário entender que a imprecisão faz parte da natureza do processo estrutural, sendo necessário, dessa forma, aprender com os erros do passado para ir moldando o futuro. O foco é sempre prospectivo e resultados significativos não devem ser esperados em curto prazo.

A judicialização de casos estruturais pode servir para provocar um efeito desestabilizador de direitos⁷, capaz de desobstruir as burocracias estatais que permanecem fechadas a problemas sociais calamitosos até que eles sejam reconhecidos efetivamente como um problema de direitos. A desestabilização pode, a seu turno, provocar mudanças significativas no *modus operandi* de determinadas burocracias (instituições públicas, privadas ou programas de ação governamental) (SABEL; SIMON, p. 1020), de forma que estas não mais poderão negar que suas ações ou omissões possuem uma intrínseca relação com a fonte geradora da violação a direitos (SABEL; SIMON, 2004, p. 1062). O juiz, portanto, cumpre a função de dar o pontapé inicial no efeito dominó, reconhecendo a necessidade de uma reforma estrutural para que determinado problema seja superado.

Assim, o processo estrutural deve ser todo dialogado e negociado pelas partes, a fim de que seja formulado um plano capaz de atender às especificidades do caso em questão. Esse diálogo e negociação, entretanto, dificilmente ocorreriam sem que houvesse o envolvimento do Poder Judiciário, que intervém para declarar a insustentabilidade e urgência do problema que se pretende superar (SABEL; SIMON, 2004, p. 1056).

⁷“(…) não obstante as críticas no sentido de que o ativismo viabiliza uma interferência judicial na esfera de atuação do Executivo e do Legislativo (que são eleitos popularmente), são frequentes os casos em que as burocracias e os sistemas políticos das democracias contemporâneas entram em situações de estancamento estrutural, o qual acaba por frustrar a realização dos direitos constitucionais. Nessas circunstâncias, de bloqueios institucionais ou inexistência de políticas públicas (...) as cortes são o local adequado para dar andamento ao funcionamento do Estado e promover a proteção dos direitos (...) esse tipo de intervenção judicial fortalece a democracia ao invés de enfraquecê-la, como muitos sugerem.” (LIMA,; FRANÇA, 2019, p. 231)

2. Direito à saúde e COVID-19

O ano de 2020 iniciou-se com um quadro calamitoso e surpreendente. Se no Brasil já existiam problemas relacionados diretamente às falhas sistêmicas enraizadas no âmago da sociedade, a pandemia do COVID-19 parece ter desestabilizado e caotizado ainda mais o que, naturalmente, já era desafiador: a garantia dos direitos socioeconômicos e culturais para além das promessas constitucionais. A contradição entre o “dever ser” e a realidade, dessa forma, foi acentuada diante de uma situação para a qual o Estado não estava preparado.

A fim de dar cumprimento às orientações da OMS, o governo brasileiro, por intermédio do Decreto Legislativo nº 6/2020, reconheceu a presença do estado de calamidade pública, para as dispensas dos resultados fiscais e, também, o estado de emergência de saúde pública de importância internacional ocasionada pelo COVID-19, decretado pelo Ministro de Estado da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, nos termos do disposto na Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Assim, a Lei previa medidas que poderiam ser adotadas para o enfrentamento do surto pandêmico e para a preservação da vida e saúde da população brasileira, tais como o isolamento social, a quarentena e a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, vacinação e demais medidas profiláticas, além da restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Como se já não bastasse o número de casos e mortes decorrentes da enfermidade causada pelo vírus SARS-CoV-2, os dados demonstram que a doença atingiu, em maior escala, grupos economicamente hipossuficientes e socialmente marginalizados (LUPION, 2020), parcela da população que deveria figurar enquanto destinatária primária do agir estatal. Isso porque aqueles que mais sofrem contágio pelo vírus em questão são indivíduos que habitam em moradias nas quais o isolamento social não é possível, considerando que, muitas vezes, são áreas exíguas não assistidas por serviços sociais básicos, como energia elétrica, saneamento e água. Desse modo, o próprio cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde, supostamente fáceis de serem respeitadas, foram praticamente impossíveis de serem seguidas por uma parcela considerável da população brasileira (BARBOSA, 2020).

Além de agravar problemas que já eram diariamente enfrentados por grupos marginalizados, a pandemia também surtiu efeitos em muitos aspectos da vida social de grupos economicamente privilegiados e nas mais diversas esferas do direito. Na seara

trabalhista, por exemplo, houve indeterminação acerca de como ficariam os contratos de trabalho, quantos empregos poderiam ser mantidos e quantas empresas teriam que fechar. No campo do direito civil, problemáticas relativas aos contratos de aluguel, de mensalidades escolares, de academias, de turismo e eventos foram objeto de discussão e até regulação jurídica. Nas áreas familiar e penal, indeterminações sobre habeas corpus para devedores de pensão alimentícia e suspensão compulsória de convívio foram reanalisadas. No direito administrativo, questões urgentes levaram à construção de hospitais de campanha em estádios de futebol e trouxeram a necessidade de realizar compras sem licitação prévia. No direito tributário, surgiram questionamentos acerca da aplicação do instituto da remissão ou, ao revés, apenas a suspensão dos tributos, uma vez que as empresas e as pessoas foram compulsoriamente levadas a deixar seus postos de trabalho.

Os problemas relativos à saúde, entretanto, parecem ter sido mais graves. Isso porque, não obstante o Brasil possuir um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo – o SUS – tanto o sistema público de saúde quanto o particular já apresentavam, em tempos normais, diversos problemas na prestação de seus serviços, que comprometiam a qualidade da assistência prestada e geravam insatisfação por parte dos usuários.

Em relação à saúde pública, podem ser citadas questões que dizem respeito, sobretudo, à precarização de estruturas físicas e à carência de recursos materiais e humanos. No âmbito privado, por sua vez, podem ser citados problemas que envolvem desde contraprestações financeiras cada vez mais elevadas (e com reajustes não raramente abusivos) sem que a qualidade do serviço corresponda ao aumento das mensalidades, quanto fraudes, exames em excesso e descontentamento dos profissionais de saúde – que não são médicos – com salários defasados e cobranças exacerbadas da chefia (RIO DE JANEIRO, 2019).

O enfrentamento dessas questões pelo Poder Judiciário já era, por natureza, desafiador, devido às críticas em torno da falta de legitimidade democrática e de expertise dos juízes para resolver questões que, originariamente, deveriam estar sendo solucionadas nas instâncias majoritárias⁸. Tornou-se, no entanto, ainda mais complexo diante das emergências

⁸ “Diante desse cenário (...) merece reflexão a própria judicialização das políticas públicas de combate à pandemia da Covid-19. Basta conferir a manifestação da Advocacia-Geral da União na referida ADPF nº 754, de que não caberia ao Poder Judiciário, mas ao Executivo, a *"escolha de uma possível vacina"*, já que *"detém a expertise e os meios institucionais para definir a aquisição de uma, ou mais de uma, vacina segura e eficaz (quando houver) para aplicação em massa na população brasileira, sem riscos à saúde pública"*. Questiona-se o controle judicial dos atos praticados pelo agente público em virtude das políticas públicas (sociais, econômicas, culturais etc.) definidas por um governo (constituído de representantes eleitos pelo povo), assim

trazidas pelo COVID-19 que, quando não tratadas pelo Poder Público, acabam desaguando no Poder Judiciário. Essa afirmativa encontra subsídio, pelo menos, em três tipos genéricos de demandas individuais que foram corriqueiras durante a pandemia: (a) a judicialização de leitos hospitalares, que passou a acontecer em relação às unidades de terapia intensiva para o tratamento da doença (que não tinham vagas para todos); (b) a judicialização de tratamentos e medicamentos experimentais para a doença, que não possuíam eficácia cientificamente comprovada (DOMINGUES, 2020); (c) a judicialização de testes para detectar o COVID-19, em detrimento do não cobrimento destes por grande parte dos planos de saúde (GOMES, 2020).

Possíveis concessões de tutelas jurisdicionais, atendendo às demandas citadas a partir de uma visão individualista, poderiam ocasionar, pelo menos, quatro tipos de problemas: o primeiro deles envolve a violação da igualdade, uma vez que somente indivíduos que tiveram acesso à justiça poderiam ter seus pleitos atendidos; o segundo é que existe o risco do Poder Judiciário decidir de modo a infringir o entendimento dos Poderes Executivo e Legislativo em matérias de políticas públicas, o que é problemático, sobretudo, pelo fato de que juízes não possuem suporte técnico para tanto; o terceiro é que a concessão atomizada de um direito que deve ser assegurado a todos funciona somente enquanto medida paliativa, gerando um falso sentimento de resolução do problema; o quarto, por fim, é que a decisão judicial pode interferir – em maior ou menor grau – no funcionamento de uma política pública já existente e em funcionamento, fazendo com que indivíduos que já aguardavam há mais tempo uma determinada prestação, demorem a recebê-la ou mesmo fiquem sem esta. O resultado é que o acesso à saúde se torna uma verdadeira corrida pela sobrevivência. Afinal, em situações assim, quem pede primeiro tem maiores chances de obter a tutela judicial pretendida.

Em sede de controle concentrado de constitucionalidade, podem ser citados os seguintes casos:

- a) ADPF nº 756, na qual os partidos PC do B, PT, PSB e Cidadania requisitaram, em suma, que fosse determinada a adoção de procedimentos administrativos indispensáveis para que a União pudesse, com a segurança científica, técnica e administrativa necessárias, providenciar a aquisição das vacinas e medicamentos que sejam admitidas e aprovadas pela Agência de Vigilância Sanitária (BRASIL, 2020a).
- b) ADPF nº 754, em que o partido político Rede Sustentabilidade questionou um suposto

como a possibilidade de o Poder Judiciário interferir nesses atos políticos, já que isso poderia, em tese, configurar ingerência nos demais poderes (Executivo e Legislativo).” (WATANABE, 2020).

ato do presidente da República, que teria desautorizado a assinatura do Ministério da Saúde no protocolo de intenção de aquisição da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech em parceria com o Instituto Butantan, de São Paulo (BRASIL, 2020b).

- c) ADI nº 6.586, na qual o Partido Democrático Trabalhista pleiteou que fosse dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 3º, III, "d", da Lei nº 13.979/2020 para que se reconhecesse a incumbência aos Estados e municípios (e não à União) de *determinar a realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas no combate à pandemia da Covid-19, desde que as medidas adotadas, amparadas em evidências científicas, acarretem maior proteção ao bem jurídico transindividual* (BRASIL, 2020c).
- d) ADPF nº 707, na qual a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde requisitou que o governo federal se abstinhasse de recomendar o uso de cloroquina ou hidroxicloroquina para pacientes da Covid-19 (BRASIL, 2020d).

É certo que foge do controle do Poder Judiciário o mérito do ato político em si, ou seja: a discricionariedade administrativa que diz respeito à valoração da oportunidade e da conveniência de um certo ato frente ao interesse comum, à utilidade pública, à necessidade ou vontade da população, deve ser preservada. Afinal, caso contrário poder-se-ia incorrer em uma perigosa substituição do administrador público pelo juiz, que não possui aparato técnico para decidir, sozinho, acerca de políticas públicas.

Entretanto, essa discricionariedade administrativa não fica isenta de controle jurisdicional em determinados casos, sobretudo quando a temática em pauta diz respeito à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros contra uma possível atuação injusta e/ou desproporcional por parte do Estado⁹. Isso porque a cláusula de acesso à justiça (art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988) garante a inafastabilidade do Poder Judiciário, de modo que as ações judiciais são inevitáveis por constituírem expresso direito dos jurisdicionados.

Assim, não caberia ao Tribunal, por exemplo, a escolha de uma determinada vacina contra o COVID-19, mas seria possível que este estabelecesse um diálogo com os agentes responsáveis e, após avaliar as consequências e limites de uma possível decisão, determinasse

⁹ Nesse sentido: “No entanto, não se vislumbra óbice ao controle judicial dos atos políticos se deles decorrer lesão ou ameaça a direito, com base no princípio da inafastabilidade de tutela jurisdicional. Não se afasta o controle jurisdicional dos atos políticos pelo argumento de que isso afrontaria a separação dos poderes.” (WATANABE, 2020).

a aquisição de vacinas e medicamentos aprovados pela ANVISA, com o intuito de suprir eventual omissão estatal e assegurar o direito à saúde e as políticas públicas de saúde e sanitárias (WATANABE, 2020). O Poder Judiciário, dessa forma, imporia ao Poder Executivo uma obrigação de fazer, mas partindo de uma decisão dialógica.

Dessa forma, faz-se interessante pensar em modelos coparticipativos de decisão judicial, capazes de munir os magistrados com informações técnicas e financeiras que sejam hábeis a auxiliá-los na tomada de decisões consequencialistas, ou seja, que levem em consideração os impactos e consequências da decisão. Uma das possíveis formas de unir essas ideias são os processos estruturais, que visam, por meio da atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, que fomenta a violação de direitos pela forma como funciona e, conseqüentemente, dá ensejo a um litígio estrutural (VITORELLI, 2018, p. 337).

O conceito apresentado denota, de antemão, que o principal desafio encontrado pela teoria dos processos estruturais é a adequação da rígida estrutura do processo civil brasileiro, pensada, tradicionalmente, para resolver conflitos pretéritos e estáticos (MARÇAL, 2019, p. 423-424), à resolução de um conflito que é contingente e cujo caráter é eminentemente prospectivo, fato este que não deve figurar enquanto empecilho ao desenvolvimento desse tipo de processo, uma vez que são mais adequados ao enfrentamento de questões que demandam um olhar abrangente e uma postura dialógica por parte do magistrado.

Importante ressaltar, ainda, que nem sempre um problema grave, que envolve a criação ou ajuste de uma determinada política pública, por exemplo, decorre somente da omissão das autoridades responsáveis pela sua gestão ou mesmo pela ação inconsequente ou de má-fé de uma certa instituição. A coordenação e o gerenciamento de alguns serviços públicos são complexos e lidam com uma quantidade considerável de variáveis, não havendo que se falar, singelamente, em “má-gestão” ou “omissão” (VITORELLI, 2020, p. 203). Ademais, o não atendimento de uma demanda individual, que diz respeito às necessidades de uma pessoa real (e não de uma coletividade anônima), sempre vai ser um ato pungente e complexo. Entretanto, tratar de políticas públicas e de recursos orçamentários significa fazer escolhas trágicas e, conseqüentemente, evitar inclinações imparciais, que sensibilizam pela situação isolada do indivíduo, mas negligenciam o sistema como um todo (VITORELLI, 2020, p. 30). Portanto, É preciso vislumbrar as circunstâncias a partir de uma perspectiva holística, evitando a concessão de medidas que se limitam a minorar injustiças pontuais e específicas.

Nessa perspectiva, a mudança estrutural não proporciona soluções imediatas, mas é capaz de propiciar resoluções duradouras, que ocorrem em longo prazo e são mais eficazes e igualitárias por tratarem diretamente do problema em sua matriz e por contemplarem a coletividade. Sua lógica pode até parecer cruel quando se imagina que um determinado indivíduo não terá acesso ao leito de hospital ou ao medicamento que necessita até que os ajustes necessários sejam efetivados na política pública, mas ela é, antes de tudo, justa, pois beneficia tanto os que tiveram quanto os que não tiveram acesso à justiça (ARENHART, 2013, p. 405). Dito isso, resta analisar como os processos estruturais podem ser úteis ao acesso à saúde em meio à pandemia.

3. Processos estruturais e o acesso à saúde na pandemia: o caso da ADPF N° 709

Mas como os processos estruturais, especialmente aqueles desenvolvidos sob a perspectiva experimentalista, podem contribuir com o acesso à saúde durante à pandemia? Se o juiz deve atuar de modo contingencial, e não como um criador de políticas públicas, seria adequado recorrer aos processos estruturais em um momento de crise?

Acredita-se que sim. Primeiro, porque o COVID-19 não criou os problemas estruturais na saúde pública. Na verdade, a pandemia se torna ainda mais grave por atingir um País que já possuía graves omissões da Administração Pública em relação ao acesso à saúde. Se as demandas individuais sobre o direito à saúde já inundavam o Judiciário antes da pandemia – exatamente pela existência das referidas falhas estruturais –, o cenário pode ficar ainda pior durante a atual crise. Nesse caso, seria mais eficiente tratar a causa do problema, que é estrutural, do que apenas enfrentar várias ações individuais, que são apenas um sintoma de falhas estruturais subjacentes.

Em segundo lugar, o Judiciário não precisa ser o criador das políticas públicas que serão executadas pelos órgãos administrativos, desde que atue sob a perspectiva experimentalista. Como visto no tópico anterior, o experimentalismo permite que os tribunais funcionem como uma força motriz que retira a Administração Pública de sua inércia, sem tornar o juiz o criador das políticas a serem implementadas. Antes, o magistrado atua como gerenciador de conflitos, estabelecendo metas a serem alcançadas, supervisionando a implementação do plano e ação e promovendo o diálogo entre o Poder Público e o grupo social afetado pelo litígio estrutural. Por isso, Jobim e Linke (2020, p. 411), ao defenderem a utilização de processos estruturais para a construção dialógica de planos de ação durante a

pandemia, afirmam que essas demandas são “uma oportunidade de transformação da realidade social brasileira em meio às circunstâncias caóticas pelas quais se navega.”

Recente caso julgado pelo STF pode contribuir para esclarecer os argumentos anteriores. Em maio deste ano, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) ajuizou a ADPF nº 709, que trata de duas situações pertinentes à pandemia de COVID-19. Primeiro, aborda a necessidade de adoção de medidas de proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), bem como propõe medidas mais amplas voltadas aos Povos Indígenas em geral. A ação tem caráter eminentemente estrutural, já que visa modificar um estado de coisas violador de direitos fundamentais, reordenando a atuação da União na defesa dos Povos Indígenas (OSOEGAWA; LISBOA; NOGUEIRA, 16-17, 2021).

A APIB, em sua inicial, apresenta o estado de vulnerabilidade dos povos indígenas do Brasil em face da pandemia de COVID-19. Segundo a entidade, enquanto a taxa de mortalidade da doença na população brasileira em geral é de 5,6%, entre os povos indígenas o índice é de 9,6%. Para agravar o cenário, a Associação denuncia ações e omissões da União que agravam a vulnerabilidade indígena, como a decisão da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) de só prestar assistência especializada de saúde a povos residentes em terras indígenas homologadas, bem como a ausência de um plano de ação detalhado, que especifique a estratégia de proteção das comunidades indígenas (BRASIL, 2020e, p. 6-7).

No julgamento da medida cautelar, confirmada pelo Pleno do Tribunal em 05/08/2020, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, fixou algumas importantes medidas para a proteção dos grupos indígenas: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos PIIRC; criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os povos indígena, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas.

A inclusão de representantes das comunidades indígenas e de instituições técnicas na elaboração do plano de ação é uma medida alinhada à perspectiva experimentalista, capaz de promover o efeito desestabilizador. Como os requerentes alegaram em sua inicial, os povos indígenas, além de uma vulnerabilidade imunológica e sociocultural, também são vulneráveis politicamente, visto que são grupos minoritários e insuficientemente representados nas esferas políticas. “Em razão disso, as comunidades indígenas enfrentariam enorme

dificuldade em ter os seus interesses contemplados nas instâncias majoritárias e teriam baixíssimo acesso a todo tipo de serviços públicos essenciais, tais como: educação, saneamento básico e saúde” (BRASIL, 2020e, p. 6).

Aqui, vale ressaltar um ponto importante. É comum o pensamento de que, em situações de crise, não será útil dialogar com o grupo afetado, o que poderia atrasar a resolução do problema. Se estamos em meio a uma grave pandemia, por que perder tempo dialogando com os representantes indígenas quando precisamos estabelecer medidas urgentes? Enfrentando esse argumento, o ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da medida cautelar, afirmou:

Tampouco procede a alegação de que a pandemia demanda ações emergenciais e velocidade de resposta que autorizariam o afastamento extraordinário da participação indígena. O que se postula nesta ação é a complementação de tais ações com medidas que são imprescindíveis para torná-las eficazes e que não foram providenciadas pelo Poder Público, a despeito da sua atuação emergencial. Aí está a relevância e a necessidade da participação. Por isso se requer a elaboração de um plano concreto, com cronograma de implementação e identificação das autoridades responsáveis (BRASIL, 2020e, p. 22-23).

A determinação, inclusive, está em conformidade com orientações de entidades internacionais, que têm produzido diretrizes para auxiliar os governos no combate à COVID-19. O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (ONUSIDA), em documento contendo diretrizes para o enfrentando da pandemia, ressalta a importância de o Poder Público dialogar e atuar com os grupos vulneráveis ao vírus (ONUSIDA, 2020, p. 6-7). Mais do que simples objetos da tutela estatal, esses segmentos sociais precisam ser vistos como parceiros no enfrentamento do problema, sendo, sempre que possível, consultados para a construção de um plano de ação de enfrentamento do problema. E é exatamente essa uma das finalidades da ADPF nº 709.

Diante das medidas deferidas na ação, um crítico do controle judicial de políticas públicas ainda poderia questionar: não seria a função típica do Judiciário atuar de forma contingencial e pontual, resolvendo questões específicas? Ao atuar em um processo estrutural, o juiz não estaria intervindo em um âmbito que gera consequências muito amplas? Afinal, “O Judiciário não faz políticas públicas. Ele atua apenas contingencialmente.” (STRECK; LIMA, 2015).

Isso seria verdade se a separação entre o contingencial e o global fosse clara como alguns pretendem, mas não o é. Hoje, a atuação contingencial do Judiciário, em matérias relacionadas aos direitos socioeconômicos, pode ser muito mais prejudicial e onerosa do que

a realização de um processo estrutural. Um exemplo simples ilustra bem o que se quer dizer. Suponhamos que, no Estado do Ceará, 2.000 pacientes ajuízem ações individuais pretendendo obter um novo tratamento, ainda não ofertado pelo SUS, cujo valor é de R\$ 20.000,00 reais por pessoa. Se metade dessas ações forem deferidas, o gasto total para o Poder Público será de 20 milhões, ainda que para o juiz de primeira instância, que julga uma causa particular, o custo seja de R\$ 20.000,00.

Quando se trata de litígio coletivos, o tratamento atomizado, isto é, a tutela caso a caso, sem uma visão ampla do quadro geral, pode ser mais perigosa e onerosa do que um tratamento coletivo da questão. Defender que o Judiciário deve intervir contingencialmente na atuação da Administração Pública, como se isso não gerasse impactos globais equivalentes ao próprio desenvolvimento de uma política pública, é persistir em uma visão míope, que ignora os impactos gerais que decisões em casos individuais podem apresentar. E o pior: o critério de acesso à justiça se torna o de quem chega primeiro, ou seja, de quem pede primeiro ao juiz para que o seu direito individual seja atendido, ainda que aquela ação seja uma manifestação particular de um litígio coletivo estrutural subjacente (VITORELLI, 2020, p. 114-115).

Dados divulgados pela Advocacia Geral da União (AGU), em 2019, reforçam o argumento aqui apresentado. Segundo a AGU, os gastos da União com a judicialização da saúde cresceram 4.600%, entre 2007 e 2018, sendo que só em 2018 ultrapassaram R\$ 1,1 bilhão (ÉPOCA, 2019). A tendência é de que esses gastos continuem aumentando, já que as ações individuais, por seu caráter atomizado, não tratam das origens dos problemas, apenas tentando minimizar alguns dos sintomas. E isso é apenas uma pequena amostra das despesas com a judicialização da saúde, já que os dados não incluem os gastos feitos pelos Estados e pelos municípios.

O relatório elaborado por Fabíola Sulpino Vieira para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgado março de 2020, corrobora com os argumentos aqui apresentados. O estudo analisou o direito à saúde no Brasil, focando nos aspectos relacionados à sua judicialização e a necessidade de se buscar uma macrojustiça. Em suas considerações finais, vê-se que o relatório chega a conclusões semelhantes às ideias apresentadas neste tópico:

Se há problemas de formulação e implementação da política, ou até mesmo inexistência de ação estatal para resolver determinado problema da população, é preciso que o Judiciário exercite a macrojustiça, a fim de agir para que o Executivo cumpra os desígnios constitucionais em matéria de direitos, entre eles, os do direito

à saúde. Assim, o Judiciário catalisaria os resultados de sua atuação, constituindo-se em importante canal de ampliação da cidadania, e agiria para impedir lesão ou ameaça ao direito de qualquer indivíduo de ter a sua necessidade de saúde atendida por meio da oferta de bens e serviços de saúde previstos em política pública, como determina o art. 196 da CF/1988. O que não parece razoável é que o Judiciário permaneça intervindo na área da saúde por meio da determinação de que o Executivo garanta o tratamento dos pacientes, individualmente, com a oferta de um serviço ou de um medicamento específico, não previsto nas políticas do SUS. Trata-se de uma intervenção direta sobre o conteúdo da política (VIEIRA, 2020, p. 57).

Portanto, afirmar que o princípio da separação de poderes impõe ao Judiciário uma atuação contingencial é negligenciar que os juízes, ao decidirem inúmeras causas individuais que têm origem em problemas estruturais, já tomam decisões que possuem o alcance orçamentário de verdadeiras políticas públicas. A grande questão hoje é decidir se o Judiciário seguirá intervindo de uma forma desestruturada, “enxugando gelo” e tratando apenas alguns dos sintomas dos problemas estruturais, ou se irá intervir de forma estruturada, buscando produzir uma reorganização do estado de coisas causador das violações aos direitos fundamentais (SERAFIM, 2021, p. 114-115).

Caso opte pela segunda alternativa, que também apresenta os seus desafios, terá mais chances de produzir soluções duradouras, que ocorrem em longo prazo e são mais eficazes e igualitárias, por tratarem diretamente do problema em sua matriz e por contemplarem a coletividade. Nesse caso, processos estruturais orientados pela perspectiva experimentalista terão um importante papel a desempenhar não só por tratarem de forma digna os grupos afetados pela atuação estatal, mas por consistirem em alternativa que possibilita uma atuação colaborativa entre Judiciário e Executivo, mitigando as preocupações relacionadas à separação de poderes (SERAFIM, ALBUQUERQUE, 2020, p. 317-318).

Considerações Finais

Sem dúvidas, a pandemia de COVID-19 é o maior desafio que a humanidade enfrenta no começo deste século. Em meio à atual crise global, testemunha-se o chamado canibalismo social, que ocorre quando uma sociedade precisa sacrificar a vida de algumas pessoas para a preservação de outras (ARRIBAS; CATTANEO; AYERDI, 1998, p. 238). A superlotação do sistema de saúde e as graves falhas estruturais presentes na atuação do Executivo em matéria de saúde pública conduziram à difícil situação de escolher entre quem vai viver e quem vai

morrer¹⁰. Contudo, mais do que criar problemas na infraestrutura da saúde pública brasileira, a pandemia revela graves falhas que já existiam, mas que nem sempre recebiam a atenção devida.

Um dos principais legados dessa crise deve ser uma profunda reflexão e reestruturação do Estado em matéria de políticas públicas de saúde, sendo necessário solucionar graves problemas estruturais que há muito existem, mas permanecem ignorados pelo Poder Público (FLORIÁN; RODRIGUEZ; CHAVES, 2020, p. 12). Além disso, a pandemia também mostra a necessidade de repensar a tutela jurisdicional coletiva: a permanência do modelo de ações individuais para obter a efetivação do direito à saúde não resolverá os entraves estruturais que contribuíram para as mortes durante a pandemia de COVID-19.

Portanto, acredita-se que os processos estruturais, guiados pela perspectiva experimentalista, podem contribuir com a efetivação do direito à saúde neste período pandêmico. Em vez de tratar as ações individuais de forma atomizada, é mais adequado promover o redesenho institucional necessário à solução de falhas estruturais subjacentes, que fundamentam as referidas demandas estruturais. Importante ressaltar que isso não precisa tornar o juiz um criador de políticas públicas, pelo contrário; ele deve fomentar e supervisionar a criação dialógica e a implementação de planos de ação e políticas públicas, à semelhança do que ocorre na ADPF nº 709.

Como dito no início deste texto, ainda há um grande medo dos juristas em reconhecer a necessidade de se utilizar o processo estrutural como instrumento adequado para promover a efetividade dos direitos socioeconômicos no Brasil. Por trás das críticas, há um receio comum de que o Judiciário desorganize as finanças públicas e conduza a gastos indevidos, usurpando as competências próprias da Administração Pública. A crise criada pelo COVID-19 mostra que o Poder Público não só falhou no enfrentamento da pandemia, mas que há décadas vem permitindo a proliferação de graves falhas estruturais, as quais originaram um sistema de saúde incapaz de lidar adequadamente com a pandemia. Resta saber como o Direito reagirá aos desafios do acesso à saúde no período pós-pandemia.

¹⁰ Em março de 2020, a Itália protagonizou um exemplo de canibalismo social. Segundo notícia divulgada pelo The Telegraph, o Departamento de Defesa de Piemonte, em documento contendo protocolos de enfrentamento da pandemia, determinou que idosos com mais de 80 anos e más condições de saúde não recebessem tratamento em Unidades de Terapia Intensiva (UTI). Naquele momento, a Itália era um dos países mais afetados pelo COVID-19, e a falta de estrutura adequada para atender todos os pacientes levou o governo a tomar medidas mais drásticas. (THE TELEGRAPH, 2020).

Nessa encruzilhada, duas opções ficam evidentes. Por um lado, os juízes podem continuar intervindo em políticas públicas de forma contingente, atomizada, prolatando decisões judiciais desiguais que apenas “enxugam gelo” e não resolvem as causas estruturais do problema. Por outro, podem reconhecer que o processo coletivo estrutural tem um importante papel a desempenhar na reorganização da atuação estatal e que o Judiciário não precisa ser um tirano impositor de políticas públicas, mas pode atuar como um colaborador na efetivação das determinações constitucionais, funcionando como uma força motriz que retira os setores políticos da sua inércia, fixando metas e parâmetros constitucionais a serem observados pelo Executivo (ALBUQUERQUE; SERAFIM, 2020, p. 653).

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 643-665, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i2.505.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, 2013, p. 389-410. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 423-448.

ARRIBAS, Victoria; CATTANEO, Alicia; AYERDI, Cecilia. Canibalismo y pobreza. **Boivin, Rosato y Arribas comp.: Constructores de otredad**, Eudeba, Bs. As, 1998.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Os direitos sociais, a crise da Covid-19 e a morte anunciada**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-05/barbosa-direitos-sociais-covid-19-morte-anunciada>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BEATTY, David M.. **A essência do Estado de direito**. Tradução: Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

BRASIL. Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em dez anos. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, v. 18, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.586. Requisição do Partido Democrático Trabalhista pleiteando a realização compulsória da vacinação e outras medidas profiláticas no combate à pandemia do COVID-19. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6586vacinaobrigatoriedade.pdf>. Acesso em: 22. dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 707. Requisição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde para que o governo federal se abstinhasse de recomendar o uso de cloroquina ou hidroxicloroquina para pacientes com COVID-19. Relator: Ministro Nunes Marques. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5950546> . Acesso em: 22. dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709. Decisão monocrática sobre os pedidos cautelares. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf> . Acesso em: 31 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 754. Questionamento acerca de suposto ato do Chefe do Executivo que teria desautorizado a assinatura do Ministério da Saúde no protocolo de intenção de aquisição da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech em parceria com o Instituto Butantan, de São Paulo. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf754despacho.pdf> . Acesso em: 22. dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 756. Requisição dos partidos PC do B, PT, PSB e Cidadania para que fossem determinadas a adoção de procedimentos administrativos indispensáveis para que a União pudesse, com a segurança científica, técnica e administrativa necessárias, providenciar a aquisição das vacinas e medicamentos que sejam admitidas e aprovadas pela Agência de Vigilância Sanitária. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf754despacho.pdf> . Acesso em: 22 dez. 2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

DOMINGUES, Paulo Sergio *et al.* **A responsabilidade do Poder Judiciário ante a crise sanitária da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-09/direito-pos-graduacao-responsabilidade-poder-judiciario-crise-covid-19>. Acesso em: 29 out. 2020. **ÉPOCA**, 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/gastos-da-uniao-com-judicializacao-da-saude-cresceram-4600-em-dez-anos-23684050#:~:text=O%20dado%20consta%20de%20apresenta%C3%A7%C3%A3o,R%24%201%2C1%20bilh%C3%A3o>. Acesso em 31 out. 2020.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Between activism and deference: social rights adjudication in the Brazilian Supreme Federal Tribunal. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (Ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries**. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 121-137.

FLORIÁN, S.T.; RODRIGUEZ, C.A.L; CHAVES, I.V. **El derecho ante el coronavirus Covid-19**: Una visión a partir de la biojurídica. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340438626_EL_DERECHO_ANTE_EL_COVID_19_Una_vision_a_partir_de_la_biojuridica. Acesso em: 31 out. 2020.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Juspodivm, 2020.

GOMES, Luiz Henrique. **Covid amplia a judicialização da saúde**. 2020. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/covid-amplia-judicializaa-a-o-da-saode/487368>. Acesso em: 23 nov. 2020.

Instituto de Ensino e Pesquisa- Insper. **Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

LIEBENBERG, Sandra; YOUNG, Katharine G.. Adjudicating social and economic rights: Can democratic experimentalismo help?. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (Ed.). **Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries**. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 237-257.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. **Argumenta Journal Law**, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019.

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Felix. A pandemia da COVID-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020.

LUPION, Bruno. **Como o novo coronavírus acentua as desigualdades no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-o-novo-coronav%C3%ADrus-acentua-as-desigualdades-no-brasil/a-53256164>. Acesso em: 29 out. 2020.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos Estruturantes (Multipolares, Policêntricos ou Multifocais): Gerenciamento Processual e Modificação da Estrutura Judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, n. 2019, p. 423-448, 2019.

MARMELSTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. **Revista Jurídica da Fa7**, Fortaleza, v. 12, n. 1, p.10-28, 2015.

NASCIMENTO, F. A. S.. **Direitos Fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2016.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: Mudança Simbólica de Constituição e Permanência das Estruturas Reais de Poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n.132, p. 321-330, 1996.

ONUSIDA. 2020. Los Derechos Humanos en tiempos de COVID-19: Lecciones del VIH para una respuesta efectiva dirigida por la comunidad. Disponível em: https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid19_es.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

OSOEGAWA, Diego Ken; LISBOA, Gabriel Esperança; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. COVID-19 e povos indígenas em contexto urbano: violações aos direitos da saúde indígena e ações autônomas no enfrentamento da pandemia em Manaus. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. AOP, p. 1-32, 2021.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, v. 1, n. 2, p. 41-82, 2014.

PUGA, Mariela. **Litigio Estructural**. 2013. 329 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

RAY, Brian. **Engaging with Social Rights: Procedure, Participation, and Democracy in South Africa's Second Wave**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

RIO DE JANEIRO. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Ministério da Saúde no Brasil. **Conhecimento científico e regulação: contribuições para a saúde suplementar**. 2019. Disponível em: http://www.ans.gov.br/images/LIVRO_de_MONOGRAFIAS_PREMIADAS.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1110, 2003.

SALAZAR, Rodrigo; MEIRELES, Edilton. Decisões estruturais e acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 21-38, 2 dez. 2017.

SAMUELSON, W.; ZECKHAUSER, R. Status Quo Bias in Decision Making. **Journal of Risk and Uncertainty**, v. 1, n.1, p. 7-59, 1988.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 46, p. 299-323, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2020v23n46p299%20-%20323>.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Lei das Políticas Públicas é "Estado Social a golpe de caneta?". **Revista Consultor Jurídico**, v. 10, 2015. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2015-fev-10/lei-politicas-publicas-estado-social-golpe-caneta>.

Acesso em: 01 jan. 2021.

THE TELEGRAPH, 2020. Disponível em:

<https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/italians-80-will-left-die-country-overwhelmed-coronavirus/>. Acesso em: 31 out. 2020.

TUSHNET, Mark V.. **Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and social welfare rights in comparative constitutional law**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e necessidade da macrojustiça. Texto para Discussão nº 2547. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasil, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9714>. Acesso em: 01 jan. 2021.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. 256 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, n. 28, p. 333-369, jan. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. 2015. 719 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

WATANABE, Ricardo Key S.. **Vacinação contra a Covid-19: a apreciação pelo Supremo Tribunal Federal**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-10/watanabe-vacinacao-covid-19-apreciacao-stf>. Acesso em: 23 nov. 2020.