

TRIBUNAIS SUBNACIONAIS, PREFERÊNCIAS PESSOAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DECISÕES INDIVIDUAIS DOS JUÍZES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO EM MATÉRIA DE POLÍTICAS DE SAÚDE

SUBNATIONAL COURTS, PERSONAL PREFERENCES
AND PUBLIC POLICIES: THE INDIVIDUAL DECISIONS
OF PERNAMBUCO'S STATE COURT JUSTICES
REGARDING HEALTH POLICIES

TRIBUNALES SUBNACIONALES, PREFERENCIAS
PERSONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LAS DECISIONES
INDIVIDUALES DE LOS JUECES DEL TRIBUNAL DE
JUSTICIA DE PERNAMBUCO SOBRE POLÍTICAS DE SALUD

SUMÁRIO:

Introdução; 1. A judicialização de políticas públicas no Brasil; 2. Para entender a atuação do judiciário; 3. Aspectos metodológicos; 4. Resultados e discussão; 5. Conclusões; Referências.

RESUMO:

O objetivo deste artigo é analisar a interferência do judiciário na implementação das políticas de saúde a partir das premissas do modelo atitudinal de análise do comportamento dos juízes. O Poder Judiciário vem ocupando um papel central nos processos políticos nas diferentes democracias do mundo: especialmente quando se analisa o processo das políticas públicas, percebe-se uma crescente e significativa participação das instituições e atores relacionados ao sistema de justiça. Assim, as preferências pessoais dos

Como citar este artigo:
FERNANDEZ,
Michelle, GOMES
NETO, José,
CARVALHO,
Ernani. Tribunais
Subnacionais,
preferências pessoais
e políticas públicas: as
decisões individuais
dos juízes do
Tribunal de Justiça
de Pernambuco
em matéria de
políticas de saúde.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 35, 2021,
p. 459-478.

Data da submissão:
27/05/2020

Data da aprovação:
13/05/2021

1. Universidade
de Brasília - Brasil
2. Universidade Católica
de Pernambuco - Brasil
3. Universidade Federal
de Pernambuco - Brasil

juízes membros de Tribunais subnacionais influenciariam em suas decisões nos conflitos envolvendo políticas públicas de saúde? Esta pesquisa investigou um banco de dados original, codificado a partir de decisões monocráticas do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco referentes a saúde pública, tomadas entre 2000 e 2017, através de análise estatística por regressão logística (LOGIT), de modo a testar a existência de associação entre as características dos magistrados (proxy para suas preferências individuais) e os resultados dos julgamentos.

ABSTRACT:

The purpose of this paper is understand the interference of the judiciary in the implementation of health policies from the premises of the attitudinal model of behavior analysis of judges. The Judiciary has been playing a central role in political processes in different democracies in the world: there is a growing and significant participation of institutions and actors related to the justice system, especially in the process of public policies. Thus, would the personal preferences of judges who are members of subnational courts influence their decisions in conflicts involving public health policies? This research use an original database, codified from monocratic decisions of the Pernambuco State Court of Justice regarding public health, taken between 2000 and 2017, through statistical analysis by logistic regression (LOGIT), in order to test the existence of association between the characteristics of magistrates (proxy for individual preferences) and the results of the judgments.

RESUMEN:

El objetivo de este artículo es analizar la interferencia del judiciario en la implementación de las políticas de salud a partir de las premisas del modelo actitudinal de análisis del comportamiento de los jueces. El Poder Judicial viene ocupando un lugar central en los procesos políticos en las diferentes democracias del mundo: especialmente cuando se analiza el proceso de las políticas públicas, se percibe una creciente y significativa participación de las instituciones y actores relacionados al sistema de justicia. Así, las preferencias personales de los jueces miembros de Tribunales subnacionales influenciaría en sus decisiones en los conflictos involucrando políticas públicas de salud? Esta investigación analizó un banco de

datos original, codificado a partir de decisiones individuales del Tribunal de Justicia del Estado de Pernambuco referentes a la salud pública, tomadas entre 2000 y 2017, mediante análisis estadístico por regresión logística (LOGIT), para averiguar la existencia de asociación entre las características de los magistrados (proxy para sus preferencias individuales) y los resultados de los juicios.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas; Judicialização da política; Poder Judiciário; Políticas de saúde; Implementação de políticas públicas; Pernambuco; Brasil.

KEYWORDS:

Public policies; judicialization of politics; Judicial power; Health policies; Implementation of public policies; Pernambuco; Brazil.

PALABRAS CLAVE:

Políticas públicas; Judicialización de la política; Poder Judicial; Políticas de salud; Implementación de políticas públicas; Pernambuco; Brasil.

INTRODUÇÃO

Na atualidade, as instituições judiciais são parte integrante dos sistemas políticos democráticos e, por isso, são um objeto a ser entendido em sua complexidade (Biehl et al., 2018). Seguindo esta tendência, ao longo das últimas duas décadas, observamos uma expansão da atuação do poder judiciário no Brasil (Barbosa, Fernandez e Gomes Neto, 2018) na resolução de questões políticas, acompanhada pelo aumento do volume de análises que se debruçam sobre a atuação do poder judiciário e que constata uma maior incidência político-social deste (Carvalho, 2004). Nesse contexto, o papel do juiz é fundamental para entender como se processa o litígio na política, especialmente quando tratamos de políticas públicas. Portanto, como decidem os juízes importa! Apesar de existir um corpo qualificado de autores que investigam o referido problema, é fundamental fomentar a discussão dos elementos que antecedem e fazem parte do processo de produção de decisões judiciais (Santos, 2019). No que diz respeito à judicialização das políticas públicas de saúde, a literatu-

ra identifica a ausência de um padrão dos julgadores quanto à apreciação e ao deferimento das medidas judiciais requeridas em favor de usuários de serviços de saúde e contrárias ao Estado, sobretudo nas esferas políticas subnacionais (estados e municípios), supostamente sobrepondo as preferências individuais em relação às escolhas dos administradores públicos e legisladores (Ferraz, 2011).

Assim, nessa perspectiva e para contribuir nesta lacuna de estudos comportamentais, utilizou-se as premissas do modelo atitudinal para pensar e analisar as decisões tomadas pelo judiciário no âmbito das políticas públicas, mais especificamente, das políticas de saúde. A escolha por este modelo se justifica na ideia de que as decisões em matérias sociais estão respaldadas pelas convicções ideológicas do ator em questão. Essas convicções sustentam as atitudes que, por sua vez, dão origem às decisões.

Os dados analisados mostraram que a presença de cada uma das variáveis atitudinais esteve estatisticamente associada à variação (aumento ou diminuição) das chances de ocorrer uma decisão judicial (monocrática) favorável às preferências dos usuários e contrária às preferências dos gestores das políticas públicas de saúde. Assim, a variação quanto ao preenchimento das características objeto das variáveis explicativas esteve associada à variação do comportamento decisório judicial, notadamente das preferências expostas em cada caso envolvendo litígios relacionados à saúde pública.

O artigo divide-se da seguinte forma: a primeira parte traz uma discussão teórica sobre a judicialização da política e das políticas públicas; a segunda seção apresenta o modelo atitudinal de análise do comportamento do judiciário como referência teórico; no tópico seguinte apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa; na quarta parte divulgamos os resultados e fazemos a discussão dos mesmos; e finalmente são apresentadas nas conclusões as respostas para o problema, a partir dos resultados da pesquisa.

1. A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Desde o final do século XX nota-se uma expansão da atuação do poder judiciário no cenário político global. Os Tribunais, enquanto guardiões das Constituições, passaram a exercer papel de negociadores e chanceladores dos planos políticos dos governos. A partir de então, os

governos tiveram que discutir suas propostas com o legislativo e com o judiciário, o que implicou em alteração de cálculo para a formulação e implementação de políticas públicas (Carvalho, 2007). Assim, o judiciário vem ocupando lugar estratégico no controle das atividades do executivo.

No Brasil, a expansão da atuação dos Tribunais no cenário político também pode ser observada. Essas mudanças de arranjo institucional e interação entre atores políticos deve-se, em grande medida, às novas prerrogativas incorporadas pela Constituição Federal promulgada em 1988 (Carvalho et ali, 2016). A nova Constituição tem como características centrais os intentos redemocratizador e redistributivo, materializados na carta constitucional através dos direitos fundamentais. Além disso, a CF/88 constrói seu devir para a sociedade brasileira a partir de uma perspectiva social, que tem entre seus objetivos a redução das desigualdades (Fernandez, Santiago e Pedrosa, 2018).

Em decorrência das previsões materiais e do arranjo institucional previstos pela nova Constituição, chega-se a uma reorganização da relação entre os poderes do Estado. Quando as respostas às demandas para efetivação das conquistas democráticas passam pela ativação da função jurisdicional, os Tribunais passam a ocupar lugar central nas discussões de cunho político por converterem-se no foco da mobilização de determinados grupos sociais (Fernandez, Santiago e Pedrosa, 2018). Os novos direitos garantidos constitucionalmente e a previsão de uma ampla gama de instrumentos jurídicos de garantia permitiram o fortalecimento da atuação judicial no âmbito político.

Assim, o Judiciário constituiu-se como um caminho institucional viável, e por vezes menos custoso, para a obtenção de decisões que exigiriam negociação política (Faria, 1996). Nesta perspectiva, o histórico de desigualdades da sociedade brasileira converte-se num fator de reforço para o encaminhamento das demandas sociais às instituições jurídicas. Com o intuito de obter a efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos, sobretudo quanto aos denominados direitos sociais, trata-se de sanar um déficit da atuação dos governos recorrendo às vias da justiça.

Em um sistema com elevado potencial de judicialização, ganha relevância o papel do judiciário nas políticas públicas, com os efeitos dela decorrentes. Os Tribunais passam a ser um ator importante na relação entre os poderes, passam a fazer parte do cálculo decisório e podem gerar

impactos na formulação e implementação de políticas públicas pelo Executivo e pelo Legislativo (Taylor, 2007; Alves; Alves, 2008).

2. PARA ENTENDER A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Alguns elementos básicos inerentes à análise das políticas públicas são pessoas e organizações, com seus interesses, competências e comportamento variados (Secchi, 2010). Assim sendo, as políticas públicas são estabelecidas por um emaranhado de atores e de interações entre eles. Neste contexto, os Tribunais figuram como variável no processo das políticas públicas e, como tal, devem ser analisados.

[...] a maioria destes processos judiciais [que buscam benefícios para a saúde dos usuários] têm sido exitosa em favor dos demandantes, em grande parte em razão de interpretação expansiva do direito à saúde que tem sido adotada em todos os níveis do Judiciário brasileiro, da instância mais baixa ao Supremo Tribunal Federal (Ferraz, 2011).

Para lograr um entendimento complexo de uma das vertentes de atuação política do judiciário é necessário levantar perguntas e hipóteses com relação à dinâmica decisória interna específica dos Tribunais, bem como sua relação com os demais poderes no processo de tomada de decisão e execução de políticas. Fatores como preferências políticas dos juízes, preferências de outros atores políticos, opinião pública e interação ou negociação em órgãos colegiados são relevantes para tratar de entender e explicar padrões decisórios judiciais relativos às políticas públicas (Taylor, 2007).

A forma de buscar entender o comportamento do judiciário no âmbito político dá-se pela utilização dos diversos modelos formais discutidos pela literatura. Tais modelos fazem a transição entre o comportamento descrito e o esperado em teoria normativa, tentando compreender os fenômenos concretos que estão sendo analisados e servindo de subsídio para identificar variáveis e testar hipóteses (Fernandez e Gomes Neto, 2018).

Assim, a compreensão do comportamento do judiciário expresso em suas decisões é realizada pelo emprego de modelos formais de pesquisa das mais diversos matizes – atitudinais, estratégicas, organizacionais, culturais, históricas, dentre outros. Os modelos legalista, atitudinal e estraté-

gico são os mais presentes na literatura sobre comportamento judicial e sobre judicial politics (Posner, 2008).

Apesar de não ser frequente, o uso do modelo atitudinal tem ganho respaldo em análises de comportamento no Brasil (Ribeiro e Arguelhes, 2013). Por essa via, utilizaremos o modelo atitudinal para pensar as decisões tomadas pelo judiciário no âmbito das políticas públicas de saúde. A escolha por este modelo se justifica na ideia de que as decisões em matérias sociais estão respaldadas pelas convicções ideológicas do ator em questão. Essas convicções embasam as atitudes que, por sua vez, dão origem às decisões.

As decisões dos juízes podem ser descritas em uma função que inclui o que eles preferem fazer e o que eles pensam que devem fazer moldado pelo que eles acreditam que é factível fazer (Gibson, 1983). Os juízes são humanos e, como tal, podem ter seu comportamento moldado, da mesma forma que outros atores, ou seja, impulsionados por preferências bem definidas e se comportando de uma forma intencional e voltada para o futuro (Spiller e Gely, 2008). Nesta perspectiva, o modelo atitudinal afirma que juízes decidem a partir de valores e ideologias próprias justapostas aos argumentos apresentados para cada caso concreto (Segal, 2008). De forma estrita, a abordagem atitudinal sustenta que os juízes decidem as disputas com base em suas preferências e valores ideológicos “sinceros”, partindo do suposto de que vários dispositivos institucionais os isolam de influências externas (Spiller e Gely, 2008). O modelo atitudinal “puro”, portanto, analisa as atitudes de forma isolada, sem levar em consideração fatores externos que podem funcionar como barreira ou inibidor comportamental.

Porém, para a análise a partir do modelo atitudinal, pode-se levar em consideração as instituições que delimitam o comportamento. Assim, a probabilidade do comportamento dos juízes serem consistentes com o modelo atitudinal vai depender dos incentivos e desincentivos institucionais para este tipo de comportamento. Este tipo de comportamento é observado em algumas situações específicas: na atuação de Cortes Superiores, já que suas atividades não podem ser revisadas por níveis mais elevados da hierarquia judicial; em ambientes com uma opinião pública apoiando a independência judicial, limitando o embate do legislativo com a Corte; quando os juízes têm mandato vitalício; e quando os juízes não

possuem ambição de galgar postos mais elevados na hierarquia judicial (Segal, 2008).

O principal apoio para o modelo atitudinal é fornecido por estudos de tomada de decisão na Suprema Corte dos EUA: observando decisões individuais, mais precisamente, verificou-se que a relação entre ideologia e o comportamento da Corte é forte; por outro lado, este tipo de comportamento não pôde ser observado em instâncias inferiores estadunidenses (Gibson, 1978).

Assim, embora alguns estudos tenham apontado a ausência de correlação (ou associação estatística) entre atitudes (preferências) dos juízes e o consequente comportamento judicial (Gibson, 1978), na presente análise, observamos o comportamento individual dos juízes em uma instância intermediária (subnacional). Contrariando as evidências apresentadas pela literatura, acreditamos que, em matéria de direitos sociais, as sentenças são respaldadas pelas convicções intrínsecas às preferências individuais de cada tomador de decisão, em reforço à predominância de um caráter subjetivo das decisões.

Os resultados da análise foram confrontados com as hipóteses do modelo investigativo atitudinal, com a finalidade de verificar o grau de associação (positiva ou negativa) entre as referidas preferências individuais e a interferência judicial nas políticas de saúde.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

As ferramentas descritas ao longo deste trabalho auxiliam os investigadores a compreender de forma mais aprofundada as nuances do comportamento judicial, nos cenários de interseção entre a judicialização e o campo das políticas públicas, fornecendo base empírica para o entendimento do comportamento judicial, bem como das consequências de suas escolhas sobre as etapas do ciclo de políticas públicas.

Esta pesquisa buscou explorar o universo de decisões individuais¹ envolvendo as políticas públicas de saúde e o comportamento decisório de uma importante Corte subnacional brasileira (Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE), notadamente as preferências (atitudes) de seus juízes (Desembargadores), disponíveis para consulta no sítio eletrônico do referido tribunal, o que produziu um total de 396 (trezentos e noventa e seis) casos. Após a definição da amostra, foram extraídas in-

formações sobre os casos – diretamente do sistema de acompanhamento processual disponível no sítio eletrônico do TJPE e no sistema PJE – que posteriormente foram codificadas nas variáveis operadas pela pesquisa.

A hipótese de trabalho considera que a eventual variação nas características do julgador (indicadoras de suas preferências adquiridas no decorrer de suas trajetórias pessoais e profissionais) produziria variação em suas preferências decisórias, in casu, variação entre preferências favoráveis à continuidade das políticas públicas oficiais de saúde e preferências a favor das pretensões dos usuários do sistema de saúde, que busquem alterar judicialmente as políticas públicas em benefício de seus interesses individuais.

Inicialmente, foi colhida a variável dependente, que equivale ao resultado de cada caso, seja favorável ao requerente (1) ou favorável à Administração Pública (0), nos processos e nos recursos em que se discute a intervenção judicial em políticas públicas de saúde.

Quadro 1. Variável dependente

Variável	Natureza	Codificação
DECISÃO FAVORÁVEL [y]	Catagórica	Dependente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores.

Em seguida, foram codificadas variáveis explicativas (independentes), também categóricas (extraídas do modelo formal explicativo atitudinal) com o intuito de testar a hipótese de influência das preferências individuais do julgador sobre a escolha a ser tomada em matéria de políticas públicas de saúde, a partir da verificação da existência, ou não, de associação entre a presença destas variáveis e o aumento ou diminuição das chances de ser verificado o resultado predito. Em sua hipótese central, o modelo atitudinal pressupõe que os juízes decidem os casos com base em suas preferências e seus valores (dentre os quais os ideológicos), de modo sincero, independentemente de constrangimentos institucionais (Spiller e Geny, 2008; Segal e Spaeth, 2002). Variáveis que espelhem preferências (atitudes), conforme idéia central do modelo, aparecem como bons fatores preditores das escolhas inerentes às decisões judiciais, especialmente quando envolvem políticas públicas (Spiller e Geny, 2008).

Assim, o modelo atitudinal parte do suposto de que decisões judiciais podem explicar-se a partir de preferências políticas que os julgadores trazem para a análise dos conflitos, inferindo tais preferências a partir de variáveis indiretas (Gomes Neto, 2012: 109). Dada a impossibilidade da extração empírica sincera das preferências individuais de cada ator, estas são deduzidas a partir de variáveis indiretas (proxies) relacionadas aos fatos ocorridos na trajetória de vida de cada juiz.

Nesta pesquisa foram colhidas variáveis (proxies) que serão testadas nos seguintes blocos: 1) num primeiro momento se eventual variação na instituição de ensino responsável pela formação profissional do magistrado (alma mater) produziria, por conseguinte, variação nas preferências quanto às políticas públicas de saúde; 2) num segundo bloco, testou-se se a variação no modo de ingresso do magistado no Tribunal (provimento), com impacto em sua trajetória profissional, estaria associada à variação das chances de uma decisão favorável nestas situações; 3) por fim, o modelo utilizado nesta pesquisa realizou teste estatístico quanto a eventual associação entre o exercício de atividade partidária e/ou de função pública (procuradores públicos, consultores jurídicos, analistas, funções de assessoramento, gerência ou direção etc.) e as chances de decisão contrária ou favorável à Administração Pública, nos litígios cujo objeto sejam políticas públicas de saúde.

Quadro 2. Variáveis independentes vinculadas ao modelo atitudinal

Variável	Natureza	Codificação
IES Pública [x1] (ALMA MATER)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
IES Privada [x2] (ALMA MATER)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
QUINTO MP [x3] (MODO DE INGRESSO)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
QUINTO OAB [x4] (MODO DE INGRESSO)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
PROMOÇÃO ANTIGUIDADE [x5] (MODO DE INGRESSO)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
PROMOÇÃO MERECIMENTO [x6] (MODO DE INGRESSO)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
ATIVIDADE PARTIDÁRIA [x7] (ATIVIDADE ANTERIOR)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
ATIVIDADE EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA [x8] (ATIVIDADE ANTERIOR)	Catagórica	Independente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores.

A presença das referidas variáveis em cada litígio foi checado a partir dos dados biográficos de cada um dos Desembargadores integrantes das Câmaras de Direito Público², com a finalidade de identificar quais delas estariam presentes, ou não, em cada uma das decisões individuais analisadas pelo modelo atitudinal objeto desta pesquisa.

Quadro 3. Distribuição das características entre os Desembargadores integrantes das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

DESEMBARGADORES	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello	1	0	0	1	0	0	1	1
Luiz Carlos Figueirêdo	0	1	0	0	1	0	0	0
José Ivo de Paula Guimarães	1	0	0	0	0	1	0	0
Jorge Américo Pereira de Lira	1	0	0	0	0	1	1	1
Fernando Cerqueira	0	1	0	0	1	0	0	0
Antenor Cardoso Soares Junior	1	0	0	0	1	0	0	0
Erik de Sousa Dantas Simões	1	0	1	0	0	0	0	1
Ricardo de Oliveira Paes Barreto	1	0	0	0	0	1	0	0
João Bosco Gouveia de Melo	1	0	0	0	1	0	0	0
André Oliveira da Silva Guimarães	0	1	0	0	0	1	1	0
Itamar Pereira Da Silva Junior	1	0	0	0	0	1	0	0
Alfredo Sérgio Magalhães Jambo	1	0	0	0	1	0	0	0
Rafael Machado da Cunha Cavalcanti	1	0	0	0	1	0	0	0
Waldemir Tavares de Albuquerque Filho	0	1	1	0	0	0	0	0
Josué Antônio Fonseca de Sena	0	1	0	0	1	0	0	0
Márcio Fernando de Aguiar Silva	1	0	0	0	1	0	0	0

Fonte: Elaboração dos autores.

Tais características foram codificadas, conforme se verifica no Quadro 3 acima, retratando indiretamente quais preferências individuais estariam (ou não) presentes no momento da elaboração da decisão individual, favorável ou desfavorável às preferências (pretensões deduzidas em juízo) dos requerentes.

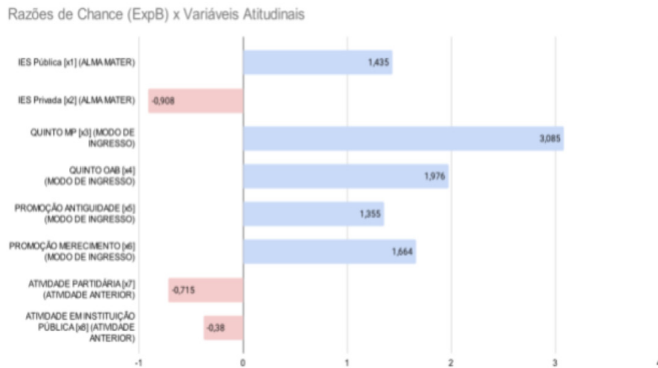
As aludidas variáveis foram submetidas à análise por regressão logística (Logit), pois se trata da ferramenta adequada às situações em que a variável dependente é de natureza categórica e dicotômica (binária) e se pretenda inferir a existência de associações entre a presença de um conjunto de variáveis explicativas e as chances de ocorrer o evento descrito na variável resposta, bem como a respectiva intensidade (Levin et al., 2012;

Gomes Neto et al., 2019), no caso, as chances de ocorrer, ou não, a decisão favorável ao requerente e contrária à política pública original.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O próximo passo nesta análise foi testar empiricamente a influência (ou não) das atitudes (preferências apuradas a partir de variáveis categóricas representativas das características adquiridas ao longo da trajetória de cada julgador) dos Desembargadores integrantes das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE sobre o seu comportamento decisório individual (monocrático), quando provocados a decidir litígios envolvendo políticas públicas de saúde. Assim, quais fatores atitudinais estariam associados ao aumento ou diminuição das chances de ocorrer cada um dos resultados previstos?

Gráfico 1. Razões de Chance (ExpB) x Variáveis Atitudinais



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados colhidos no sítio eletrônico do TJPE e no sistema PJE.

Nos resultados da análise estatística por regressão logística (Logit), notadamente o sinal do coeficiente (B) e a intensidade do valor exponencial (ExpB), mostram que, entre as variáveis extraídas do modelo atitudinal, especificamente aquelas relacionadas às características dos Desembargadores Relatores, algumas estão associadas ao incremento, ou diminuição, das chances de decisões favoráveis aos requerentes em maté-

ria de políticas de saúde.

No que diz respeito à alma mater (instituição superior de formação do bacharel em Direito), os Desembargadores que concluíram seu curso superior em instituições de ensino superior públicas estiveram associados o aumento de uma vez e meia das chances de uma decisão favorável aos usuários (1,435), enquanto que os Desembargadores provenientes de instituições de ensino superior privadas, estiveram associados à diminuição das referidas chances (-0,908), usualmente preferindo prestigiar a continuidade das políticas públicas, tal como originalmente definidas pelo Poder Público. Claramente a formação em uma universidade pública gera um efeito benéfico nas decisões pró-cidadania que pode ser compreendido por uma maior diversidade no ingresso dos estudantes nestas Universidades. Outro efeito presumido, mas carente de verificação, é o tipo de formação expedido entre estas Universidades, por exemplo uma certa polarização entre carreiras de mercado e estado no direito.

Em relação ao modo de ingresso no Tribunal³, os resultados do modelo mostram que todas as categorias estiveram associadas ao aumento das chances de resultado favorável aos usuários, havendo variação quanto à intensidade desta associação. No entanto, é possível vislumbrar dois blocos com efeitos distintos. No primeiro bloco, os Desembargadores vindos do Ministério Público foram os que estiveram mais intensamente associados (3,085) a decidir favoravelmente aos usuários de políticas públicas, seguidos pelos Desembargadores oriundos da OAB (1,98). Esses ofícios possuem por vias distintas influencia semelhante no seu resultado. Ou seja, a função no Ministério Público está vinculada a proteção da cidadania por instrumentos jurídicos poderosos, como o termo de ajustamento de conduta e a ação civil pública, pavimentando uma trajetória mais afeita aos pleitos da cidadania, em boa medida dando voz a essa cidadania.

Por outra via, os advogados, imbuídos da defesa dos direitos individuais, possuem a prerrogativa constitucionais de defesa da cidadania, prerrogativas essas tão amplas e *sui generis* que chegam a se confundir com as prerrogativas de entidades públicas. Um dos pontos relevantes para a discussão é que as prerrogativas do CFOAB são *sui generis*, atípicas, não sendo observadas em nenhum outro país sul-americano.

A forma como a própria OAB e os integrantes do Poder Judiciário reconhecem-na na sistemática jurídica do país traz subsídios importantes

para caracterização do nível de importância política atingido no cenário nacional. Mesmo sendo um forte ator, em essência de âmbito privado, sua participação no processo de redemocratização produziu um significativo rol de prerrogativas, típicas de um ator eminentemente público, e que sinalizam para um caráter de essencialidade, o qual não é percebido nos países da América do Sul que vivenciaram um processo político similar. Desta forma, o Brasil produziu um desenho institucional onde a defesa das garantias constitucionais foi dividida com um ator que não é controlado pelos poderes constituídos, ou seja, que não possui qualquer tipo de accountability, seja vertical ou horizontal (Carvalho et al., 2014).

No bloco seguinte estão os magistrados que ingressaram por merecimento (1,355) ou antiguidade (1,664), com desempenhos mais modestos relativos a cidadania, mas consolidando uma propensão do Tribunal, no seu contorno geral, a um posicionamento vinculado aos interesses dos pleitos dos cidadãos.

Finalmente, mas não menos importante, no que diz respeito à atividade profissional exercida anteriormente ao ingresso na magistratura, o exercício pretérito de atividade político-partidária (-0,715) ou qualquer atividade em instituição pública (-0,38) estiveram negativamente associados às chances de decisão favorável aos usuários de políticas públicas de saúde. Neste bloco, sobressai o resultado do exercício anterior de atividade em instituição pública como uma característica determinante para a negativa de pretensões contrárias às políticas públicas de saúde, com destacada significância estatística (p -valor = 0,067) em relação às demais variáveis testadas na pesquisa.

Em termos mais específicos, a forma de ingresso no Tribunal produz diferença na decisão. Por exemplo, ter tido mandato eletivo, ter sido secretário do estado ou do município, ter sido filiado a uma legenda partidária repercutem de forma negativa na aceitação de demandas judiciais, submetidas por parte da cidadania; bem como, ter assumido atividades administrativas de gestão, assessoramento, ou procuradoria também refletiram resultados negativos, o que se consubstancia num reflexo destas atividades em relação ao exercício posterior de judicatura.

Tabela 1. Resultados da análise por regressão logística (Logit)

Coeficientes							
					Wald Test		
	Estimate	Standard Error	Odds Ratio	z	Wald Statistic	df	p
(Intercept)	0.142	1.669	1.153	0.085	0.007	1	0.932
X1	0.361	1.270	1.435	0.285	0.081	1	0.776
X2	-0.097	1.262	0.908	0.077	0.006	1	0.939
X3	1.127	1.220	3.085	0.924	0.853	1	0.356
X4	0.681	1.225	1.976	0.556	0.309	1	0.578
X5	0.304	1.101	1.355	0.276	0.076	1	0.783
X6	0.509	1.076	1.664	0.473	0.224	1	0.636
X7	-0.336	0.500	0.715	0.671	0.450	1	0.502
X8	-0.967	0.516	0.380	1.872	3.505	1	0.061

Nota: Y nível '1' codificada como classe 1. U = 396 casos disponíveis no sistema PJE

De modo geral, as premissas do modelo atitudinal utilizados nesta pesquisa ajudaram a entender o efeito decisório das demandas pró-cidadania. Interessante notar uma distinção relativa no que tange ao formato do ingresso. Neste caso, as carreiras do Ministério Público e a Advocacia possuem uma afinidade maior com as demandas pró-cidadania, seguidos dos magistrados. Vale destacar que ser oriundo do Ministério Público no Tribunal pode significar mais de duas vezes a chance de apoiar uma demanda cidadã, se comparado a um Desembargador que teve seu ingresso por carreira garantido por antiguidade. Além disso, foi particularmente interessante o achado de que uma vida pregressa na política ou na burocracia pública gera um posicionamento decisório negativo, ou seja, a propensão de decisões favoráveis à cidadania perde respaldo, quando anteriormente os magistrados atuaram politicamente.

4. CONCLUSÕES

O papel do juiz é central para entender a judicialização da política. Por isso, é fundamental entender sobre os elementos que estão envolvidos no processo de produção de decisões judiciais. Quando tratamos da judicialização das políticas públicas de saúde, o alto grau de subjetividade dos julgadores quanto à apreciação e ao deferimento das medidas judiciais requeridas em favor de usuários de serviços de saúde e contrárias ao Estado levam-nos a considerar ainda mais relevante a análise das preferências individuais dos magistrados.

A partir da interpretação dos resultados obtidos verificou-se a confirmação da hipótese atitudinal ora testada, uma vez que a presença de cada uma das variáveis atitudinais (utilizadas nesta pesquisa como proxies para características dos julgadores e conseqüentemente para suas preferências individuais) esteve estatisticamente associada à variação (aumento ou diminuição) das chances de ocorrer uma decisão judicial (monocrática) favorável às preferências dos usuários e contrária às preferências dos administradores, expostas nos diversos momentos dos ciclos de políticas públicas.

Dentre as características dos magistrados, cuja associação estatística com o resultado decisório foi testada neste trabalho, destaca-se o exercício pretérito pelo magistrado de atividade em instituição pública, estando negativamente associado, com relevante significância estatística, a decidir em favor dos usuários de serviços públicos de saúde. Há, neste caso, fortes indícios de que as preferências dos gestores continuaram a influenciar as preferências dos julgadores, mesmo após o seu ingresso no Poder Judiciário.

No estudo da tomada de decisões judiciais, a análise atitudinal é, por vezes, uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento de uma teoria abrangente e sistemática (Schubert, 1967). Tratando-se de litígios envolvendo políticas públicas de saúde, fatores atitudinais importam – isolados ou juntamente a outros fatores – para a construção de decisões judiciais, ora mudando a trajetória de políticas públicas essenciais, ora servindo como instrumento institucional de conservação destas políticas públicas.

Partindo desta premissa, é importante ter claro que as questões institucionais também são importantes para entender o comportamento do

Judiciário. Portanto, combinar características atitudinais dos magistrados com arranjo institucionais aos quais estes estão submetidos pode ser fundamental para entender processos decisórios, sobretudo quando realizamos análises comparadas entre diferentes instituições ou sistemas. Esta é uma agenda de pesquisa que deixamos em aberto para futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo; ALVES, Aline Cristina. PODER JUDICIÁRIO E JUDICIALIZAÇÃO: PROPOSIÇÕES PARA UMA PESQUISA. **Argumenta Journal Law**, v. 8, n. 8, p. 81-90, 2008.

BRASIL. **Constituição do Estado de Pernambuco**. 2019.

BIEHL, J., SOCAL, M., GAURI, V., DINIZ, D., MEDEIROS, M., RODON, G., AMON, J. Judicialization 2.0: Understanding right-to-health litigation in the real time. **Global Public Health**, 2018.

CARVALHO, E. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 23, 2004, p. 115-126.

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

CARVALHO, E., BARBOSA, L. F. e GOMES NETO, J. M. OAB e as prerrogativas atípicas na arena política de revisão judicial. **Revista de Direito GV**, vol. 10, n. 1, 2014, p. 69-98.

CARVALHO E, SANTOS M, GOMES-NETO J, BARBOSA L. Judicialización de la política y grupos de presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados. **América Latina Hoy**, vol. 72(0): 59-88.

FARIA, J. E. **O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios, alternativas**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1996.

FERNANDEZ, M. V., SANTIAGO, F. e PEDROSA, M. O embate Executivo-Judiciário no ciclo de políticas públicas: a judicialização das políticas de saúde. **Anais do 54º Congresso Internacional de Americanistas. Salamanca**, 2018.

FERNANDEZ, M. e GOMES NETO, J. M. W. Judicialização, policy e modelos formais explicativos: uma proposta para compreender as decisões ju-

diciais em matéria de políticas públicas. **Revista Estudos de Sociologia**, vol. 23, n. 45, 2018.

FERRAZ, Octávio L. Motta. Health Inequality, Rights, and Courts: The Social Impact of The Judicialization of Health. In YAMIN, Alicia Ely e GLOPPEN, Siri (Ed.). **Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?** Cambridge: Harvard University Press, 2011.

GIBSON, J. L. From Simplicity to Complexity: The Development of Theory in the Study of Judicial Behavior. **Political Behavior**, 5 (1), 1983, p.7-49.

GIBSON, J. L. Judges' role orientation, attitudes and decisions: an interactive model. **The American Political Science Review**, vol. 72, nº 3, 1978, p. 911-924.

GOMES NETO, J. M. W. As várias faces de um leviathan togado: um espectro das abordagens teóricas em ciência política acerca do fenômeno da judicial politics. **Mnemonise Revista**, v. 3, 2012, p. 107-120.

GOMES, J. M. W.; BARBOSA, L. F. A.; VIEIRA, J. L. G. Explicando decisões: as aplicações da análise por regressão logística (Logit) no estudo do comportamento judicial. **Direito Público**, [S.l.], v. 15, n. 82, jan, 2019.

LEVIN, J., FOX, J. e FORDE, D. **Estatística para ciências humanas**. São Paulo: Pearson, 2012.

POSNER, Richard A. **How judges think**. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

MOLHANO Ribeiro, Leandro y Werneck ARGUELHES, Diego Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. **Revista Direito e Práxis**. 2013;4(7):85-121.

SCHUBERT, G. Ideologies and attitudes, academic and judicial. **The Journal of Politics**, vol. 29, nº 1, 1967, p. 3-40.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SEGAL, J. A. Judicial Behavior. In WHITTINGTON, K. E., KELEMEN, R. D. e CALDEIRA, G. A. (ed.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SEGAL, J. A. e SPAETH, H. J. **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. New York: Cambridge University Press, 2002.

SPILLER, P. e GELY, R. Strategic Judicial Decision-making. In WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel e CALDEIRA, Gregory A. (ed.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TAYLOR, M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. Dados – **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 50, nº 2, 2007, p. 229-257.

'Notas de fim'

1 Segundo o artigo 150 do Regimento Interno do TJPE (em acordo com as normas gerais do Código de Processo Civil), cabe aos Desembargadores, no exercício da relatoria dos recursos e dos processos de competência originária, decidir monocraticamente (sem precisar levar a questão ao colegiado) (1) quando o recurso for inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida; quando recurso que contrariar (2) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio, tribunal; (3) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; (4) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; (5) quando indeferir a petição inicial de processo originário; (6) denegar mandado de segurança quando o pedido se confrontar com jurisprudência de Tribunal Superior ou do próprio Tribunal. Tais situações conferem ao Desembargador um alto grau de subjetividade quanto à escolha entre decidir individualmente ou submeter a questão ao órgão colegiado respectivo.

2 Foram coletadas apenas decisões individuais de Desembargadores integrantes das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco pois é deste órgão a competência, seja originária ou recursal, para conhecer e julgar os conflitos envolvendo políticas públicas de saúde neste Tribunal (artigo 76 do Regimento Interno do TJPE).

3 O acesso ao Tribunal de Justiça far-se-á por promoção, alternadamente, baseada em (1) antiguidade e (2) merecimento, apurados na última entrância, sendo a promoção por merecimento mediante lista triplíce elaborada pelo Tribunal de Justiça, bem como 1/5 dos lugares do Tribunal de Justiça integrado, alternadamente, por (3) membros do Ministério Público e por (4) advogados de notório saber jurídico e reputação ilibada, com mais de dez anos de carreira ou de efetiva atividade profissional e que tenham menos de sessenta e cinco anos, indicados em lista sêxtupla, sendo os originários do Ministério Público designados pelo órgão indicado em lei complementar, e os originários da classe dos Advogados, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (Constituição do Estado de Pernambuco, artigos 58 e 59).