

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
IMPACTOS E TRANSFORMAÇÕES**

**STRUCTURAL DISPUTES AND THE EFFICACY OF PUBLIC POLICIES:
IMPACTS AND TRANSFORMATIONS**

Edna Raquel Rodrigue Santos Hogemann¹

RESUMO: Este estudo investiga como litígios estruturais podem impactar a eficácia das políticas públicas, tomando como exemplo as filas de espera para cirurgias ortopédicas no Ceará. A problematização central gira em torno de como a intervenção judicial pode ou não promover mudanças estruturais efetivas em serviços públicos essenciais. A hipótese sustenta que litígios estruturais podem impulsionar melhorias na gestão pública ao reestruturar sistemas ineficazes. A abordagem metodológica combina análise documental e qualitativa da Ação Civil Pública nº 0002012-48.2006.4.05.8100, avaliando decisões judiciais e suas repercussões na gestão do sistema de saúde local. O estudo sublinha a necessidade de cooperação entre o Judiciário e o Executivo, evidenciando como decisões judiciais podem garantir direitos constitucionais e melhorar políticas públicas. As conclusões mostram que a experiência do Ceará ilustra o potencial de soluções judiciais estruturantes, que, se acompanhadas por ações governamentais coordenadas, podem gerar mudanças sustentáveis e de longo prazo para enfrentar desafios sistêmicos em outras regiões.

PALAVRAS-CHAVES: Processos estruturais; políticas públicas; eficácia; mudanças estruturais; Poder Judiciário

ABSTRACT: This study investigates how structural litigation can impact the effectiveness of public policies, using the waiting lists for orthopedic surgeries in Ceará as an example. The central issue revolves around whether judicial intervention can effectively promote structural changes in essential public services. The hypothesis asserts that structural litigation can drive improvements in public management by restructuring ineffective systems. The methodological approach combines documentary and qualitative analysis of Public Civil Action nº 0002012-48.2006.4.05.8100, evaluating judicial decisions and their repercussions on the management of the local healthcare system. The study highlights the need for cooperation between the Judiciary and the Executive, showing how judicial decisions can guarantee constitutional rights and improve public policies. The conclusions demonstrate that Ceará's experience illustrates the potential of structural judicial solutions, which, if accompanied by coordinated governmental actions, can generate sustainable and long-term changes to address systemic challenges in other regions..

KEYWORDS: Structural processes; public policies; effectiveness; structural changes; Judiciary

¹ Pós-Doutora em Direito, pela Universidade Estácio de Sá/RJ, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2006), Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2002), Pós-Graduação Lato Sensu em Bioética, pela Red Bioética UNESCO (2010), Pós-Graduação Lato-Sensu em História do Direito Brasileiro, pela Universidade Estácio de Sá - UNESA (2007), Graduada em Jornalismo, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1977) e Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (1999). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Decana, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UniRio.

I. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre políticas públicas tem se intensificado globalmente, à medida que as sociedades enfrentam desafios cada vez mais complexos e urgentes. Um aspecto crucial nesse debate é o papel dos processos estruturais na formulação e implementação dessas políticas. Processos estruturais referem-se às mudanças fundamentais e duradouras nas instituições, normas e práticas que moldam uma sociedade ao longo do tempo. Essas mudanças são frequentemente impulsionadas por fatores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos, tendo um impacto profundo na capacidade do governo de atender às necessidades e demandas da população por meio de políticas públicas eficazes.

A análise de processos estruturais permite identificar as raízes profundas dos problemas enfrentados por uma sociedade, indo além das soluções superficiais que podem ser insuficientes para promover mudanças duradouras. Esses processos abrangem a evolução das instituições e a forma como estas se adaptam (ou não) às novas realidades. Eles influenciam a maneira como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas, afetando a eficiência e a equidade dos serviços oferecidos à população. Portanto, compreender e abordar os processos estruturais é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis.

O presente ensaio se propõe a explorar especificamente o impacto dos processos estruturais nas políticas públicas, com foco no caso das filas de espera para cirurgias ortopédicas no estado do Ceará, Brasil. As filas de espera para procedimentos médicos representam um problema persistente e complexo que afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos e a eficiência dos serviços de saúde pública. Pacientes frequentemente enfrentam longos períodos de espera, o que pode resultar em deterioração da saúde e agravamento das condições médicas.

No contexto específico das cirurgias ortopédicas, as filas de espera são um reflexo das limitações estruturais do sistema de saúde. Entre essas limitações, destacam-se a insuficiência de recursos financeiros, a distribuição desigual de equipamentos e profissionais de saúde, além da gestão ineficiente das listas de espera. Tais fatores contribuem para que muitos pacientes aguardem por longos períodos antes de conseguirem acesso ao tratamento necessário. A análise dessas filas de espera revela não apenas falhas operacionais, mas também a necessidade de reformas estruturais que possam melhorar a eficiência e a capacidade de resposta do sistema de saúde.

Para realizar essa investigação, será adotada uma metodologia que combina análise documental de dados estatísticos e legislativos relacionados às políticas de saúde do Ceará, bem como revisão de literatura especializada sobre processos estruturais e políticas públicas. A análise documental permitirá compreender o contexto e a evolução das políticas de saúde no estado, identificando os principais desafios e as respostas institucionais adotadas ao longo do tempo. Além disso, a revisão de literatura fornecerá uma base teórica sólida para a compreensão dos processos estruturais e de como eles influenciam a formulação e a implementação de políticas públicas.

A análise detalhada do caso judicial relacionado às filas de espera para cirurgias ortopédicas, exemplificado pela Ação Civil Pública (ACP) nº 0002012-48.2006.4.05.8100, será fundamental para compreender como questões estruturais são abordadas e contestadas no âmbito legal. Este caso ilustra como o sistema judiciário pode intervir em problemas sistêmicos, promovendo mudanças significativas nas práticas e estruturas existentes. A ação judicial em questão foi movida para garantir o direito dos pacientes a um tratamento médico adequado, obrigando o Estado a reorganizar e melhorar a gestão das filas de espera para cirurgias ortopédicas.

A importância desse estudo reside na capacidade de proporcionar uma compreensão abrangente dos desafios enfrentados pelo sistema de saúde e das possíveis soluções que podem ser implementadas para melhorar a situação. Através da análise do caso do Ceará, espera-se identificar lições que possam ser aplicadas em outras regiões enfrentando desafios semelhantes. A experiência do Ceará pode servir como um modelo para a elaboração de políticas públicas mais eficazes e justas, promovendo um acesso mais equitativo aos serviços de saúde.

Ademais, este artigo visa contribuir para o debate acadêmico e prático sobre a importância dos processos estruturais na elaboração e implementação de políticas públicas. Ao fornecer uma análise detalhada de um caso específico, o estudo pretende demonstrar como a compreensão das dinâmicas estruturais pode informar a criação de políticas mais eficientes e sustentáveis. As reflexões aqui apresentadas buscam apoiar gestores públicos, formuladores de políticas e pesquisadores na identificação de estratégias que possam melhorar a gestão pública e garantir o cumprimento dos direitos constitucionais dos cidadãos.

Finalmente, ao considerar os fatores econômicos, sociais e institucionais envolvidos, este estudo destaca a necessidade de abordagens integradas e colaborativas para a resolução dos problemas de saúde pública. A colaboração entre diferentes níveis de governo, instituições de

saúde e a sociedade civil é essencial para a implementação de soluções efetivas. Este artigo enfatiza a importância de um diálogo contínuo e construtivo entre todos os atores envolvidos, promovendo uma visão holística e integrada das políticas públicas de saúde.

Este ensaio não apenas contribuirá para a compreensão teórica dos processos estruturais e seu impacto nas políticas públicas, mas também se propõe a oferecer uma análise prática e contextualizada das políticas de saúde pública no contexto das cirurgias ortopédicas no Ceará. Ao fazê-lo, visa-se fornecer reflexões que possam informar futuras políticas e práticas de gestão pública, na perspectiva de melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde para todos os cidadãos. O estudo de caso da Ação Civil Pública nº 0002012-48.2006.4.05.8100 serve como um exemplo de como o judiciário pode desempenhar um papel crucial na promoção de mudanças estruturais significativas, garantindo que os direitos constitucionais sejam efetivamente cumpridos.

II. SOBRE PROCESSOS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente tópico se propõe a discorrer analiticamente sobre a definição de processos estruturais e sua relevância na moldagem das políticas públicas, destacando teorias e estudos relevantes. Nesse sentido, importante considerar que os processos estruturais se referem às mudanças fundamentais e duradouras nas instituições, normas e práticas que moldam uma sociedade ao longo do tempo. Essas mudanças são frequentemente impulsionadas por fatores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos, e têm um impacto profundo na formulação e implementação das políticas públicas. Segundo Fligstein e McAdam (2011, p. 5), processos estruturais são "mudanças fundamentais na organização da sociedade que têm consequências duradouras" Essas mudanças podem ocorrer de maneira gradual ou ser desencadeadas por eventos específicos que revelam contradições ou lacunas no sistema existente.

De todo modo, para compreender melhor os processos estruturais, é essencial definir seus elementos constituintes. Erikson (1976) propõe que os processos estruturais envolvem mudanças nas relações de poder, nas instituições formais e informais, e nas normas culturais que sustentam uma sociedade. Essas mudanças podem incluir transformações econômicas, como a transição de uma economia agrária para uma economia industrial, mudanças demográficas que afetam a composição da população e movimentos sociais que reivindicam novos direitos e reconhecimento legal (TILLY, 1999).

Os processos estruturais desempenham um papel crucial na moldagem das políticas públicas de várias maneiras. Primeiramente, eles alteram as demandas sociais e econômicas que o governo deve atender. Por exemplo, mudanças demográficas como o envelhecimento populacional exigem políticas de saúde e previdência adaptadas para atender às necessidades de uma população mais velha e economicamente menos ativa (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Além disso, processos estruturais influenciam a capacidade do Estado de implementar políticas eficazes. Mudanças na estrutura econômica, como recessões prolongadas ou mudanças tecnológicas disruptivas, podem requerer políticas de requalificação da força de trabalho ou incentivos fiscais para setores emergentes (PIERSON, 2000).

Diversos estudos teóricos e empíricos destacam a interação entre processos estruturais e políticas públicas. Por exemplo, o conceito de *path dependence* (dependência da trajetória ou do caminho) argumenta que decisões passadas sobre políticas podem limitar as opções futuras, criando trajetórias institucionais que são difíceis de mudar mesmo quando as circunstâncias mudam (MAHONEY, 2000).

Cumprе sublinhar que esse *path dependence*², busca explicar a importância das sequências temporais do desenvolvimento, levando em conta tanto o tempo quanto os eventos e processos sociais (BERNARDI, 2012). Nesse sentido, North (2018) complementa ao afirmar que a história é relevante não apenas porque se pode aprender com o passado, mas também porque o presente e o futuro estão intrinsecamente ligados ao passado através da continuidade das instituições sociais.

Assim, na perspectiva segundo a qual as escolhas feitas hoje e amanhã são moldadas pelas decisões e caminhos estabelecidos no passado, é possível compreender que a compreensão da história permite descobrir a lógica do mundo ao nosso redor, e para alcançar isso, é essencial entender os detalhes de como ele chegou até o presente momento. Nesse sentido, Bernardi (2012) destaca que, por muitos anos, uma abordagem geral e histórica dos

² O conceito de *path dependence* refere-se à ideia de que as decisões e eventos passados influenciam significativamente as opções e resultados futuros. Em outras palavras, as escolhas feitas em um determinado momento podem restringir ou direcionar as possibilidades futuras, criando um caminho dependente das decisões anteriores¹.

Por exemplo, uma vez que uma determinada abordagem de financiamento ou distribuição de recursos é estabelecida, pode ser difícil mudar esse caminho devido a inércias institucionais e resistências culturais². Isso é especialmente relevante em contextos como a saúde pública, onde decisões passadas podem ter um impacto duradouro na eficácia das políticas e na distribuição de recursos³.

O conceito de *path dependence* é crucial aqui, pois as decisões e eventos passados influenciam significativamente as opções e resultados futuros.

processos sociais foi a norma tanto ontológica quanto epistemológica em várias áreas das ciências sociais, especialmente na teoria econômica neoclássica. De sorte que, a análise histórica comparativa faz parte de um projeto intelectual de longa tradição voltado para explicar resultados de importância substantiva. Ela pode ser compreendida como um ramo do neoinstitucionalismo histórico, definido por sua preocupação com a análise causal, sua ênfase na temporalidade dos processos e pelo uso sistemático e contextualizado de comparações entre casos (MAHONEY & RUESCHEMEYER, 2003).

Destaca-se também que um dos estudos pioneiros sobre *path dependence* é mencionado por Arrow (2004), que ressalta evidências empíricas confirmando a existência desses processos. Arrow lembra o trabalho de Veblen, o qual explora como a Alemanha, mesmo sendo um *latecomer* industrial em relação ao Reino Unido, conseguiu ultrapassá-lo economicamente. Veblen argumenta que a Inglaterra, na medida em que foi pioneira na Revolução Industrial, ficou presa a tecnologias obsoletas de bens de capital, enquanto a Alemanha, por desenvolver-se industrialmente mais tarde, pôde adotar tecnologias mais eficientes (BERNARDI, 2012).

Conforme enfatizado por North (2018), o exemplo acima aponta em que medida a história é crucial e o legado do passado condiciona o futuro. O institucionalismo histórico sustenta que os indivíduos operam dentro de arranjos institucionais cuja estrutura e funcionamento atuais só podem ser plenamente compreendidos através de uma análise integrada com uma perspectiva histórica. Nesse contexto, o conceito de *path dependence*, emerge como uma ferramenta analítica fundamental para entender a importância das sequências temporais no desenvolvimento de eventos e processos sociais (KAY, 2005).

Por seu turno, a teoria dos regimes institucionais, desenvolvida por Thelen (1999), sugere que certas políticas públicas se tornam institucionalizadas ao longo do tempo, refletindo as estruturas políticas e sociais mais amplas. Esses regimes institucionais moldam não apenas as políticas atuais, mas também as possibilidades futuras de reforma e mudança.

A teoria dos regimes afirma que certas escolhas políticas se tornam consolidadas ao longo do tempo e resistentes à mudança porque são apoiadas por uma rede de arranjos e práticas institucionais que criam ciclos de retroalimentação positiva e altas barreiras à saída. (THELEN, 1999)³

³ Do original em inglês: Regime theory asserts that certain policy choices become locked in over time and resistant to change because they are supported by a web of institutional arrangements and practices that create positive feedback loops and high barriers to exit. (Thelen, 1999) (Tradução nossa)

Esta citação resume a essência da teoria dos regimes institucionais, destacando como certas escolhas políticas se tornam institucionalizadas ao longo do tempo, dificultando mudanças devido às práticas e arranjos institucionais consolidados.

Os processos estruturais são fundamentais para se entender como as políticas públicas são formuladas, implementadas e modificadas ao longo do tempo. Ao alterarem as condições sociais, econômicas e políticas de uma sociedade, esses processos criam demandas, desafios e oportunidades para os formuladores de políticas. Portanto, políticas públicas eficazes devem ser sensíveis às mudanças estruturais e capazes de se adaptar às novas realidades sociais e econômicas que surgem.

Este tópico estabelece um fundamento teórico robusto para investigar o impacto dos processos estruturais na formulação de políticas públicas, pavimentando o caminho para o próximo tópico do presente estudo, qual seja, a promoção de uma análise detalhada do caso das filas de espera para cirurgias ortopédicas no Ceará, conforme sugerido anteriormente. Ele visa explorar como mudanças duradouras nas instituições, normas e práticas sociais influenciam diretamente as políticas governamentais. Ao compreender esses processos estruturais, é possível discernir como eles moldam as demandas, desafios e respostas políticas em contextos específicos, como o da saúde pública no estado do Ceará. Essa abordagem não apenas ilustra a importância de uma análise contextualizada e histórica das políticas públicas, mas também destaca a relevância de se considerar os fatores estruturais ao lidar com questões complexas como o acesso à saúde e as filas de espera para procedimentos médicos.

III. IMPACTO DAS FILAS DE ESPERA PARA CIRURGIAS ORTOPÉDICAS: EM QUESTÃO O CASO ESPECÍFICO DO CEARÁ/BRASIL

O caso das filas de espera para cirurgias ortopédicas no estado do Ceará se revela como exemplo paradigmático de casos estruturais e emerge no contexto do direito ao acesso à saúde. Esta situação se evidencia quando questões que afetam muitos indivíduos, com demandas frequentemente similares, não recebem tratamento adequado quando abordadas individualmente em litígios separados, resultando ocasionalmente em decisões judiciais conflitantes.

Temas como acesso a leitos hospitalares, realização de procedimentos cirúrgicos e disponibilidade de medicamentos representam questões críticas, frequentemente buscadas de

maneira individual por uma ampla parcela da sociedade. Quando pleiteadas através de ações coletivas, como a ação civil pública, surge a exigência de um autor legitimado específico, o que de certa forma limita o acesso à justiça, contradizendo o propósito original de ampliar o alcance e a eficácia das decisões judiciais. Para abordar o impacto das filas de espera para cirurgias ortopédicas no contexto específico do Ceará, Brasil, é essencial compreender os números reais e as consequências diretas para os pacientes e o sistema de saúde pública.

Segundo dados apurados para o ano de 2020, a lista de espera para cirurgias ortopédicas no Ceará estava em torno de 10 mil pessoas, segundo a Secretaria de Saúde do Estado (SESA). Essas filas de espera para cirurgias ortopédicas refletem um desafio significativo para o sistema de saúde local. Dados recentes indicam que, em média, os pacientes aguardam aproximadamente 1 ano para realizarem procedimentos como próteses de quadril e joelho, fundamentais para a qualidade de vida e mobilidade dos pacientes afetados (SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ, 2023).

A amplitude do problema exigia uma solução sistêmica, duradoura. Um desafio que só poderia ser transposto com sucesso se enfrentado em parceria por todos os entes que compõem o processo. Trata-se da espera de, em média, quatro anos a qual vêm sendo submetidos pacientes em estado grave, que necessitam de cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará. Essa realidade decorre primordialmente da dificuldade na aquisição de próteses e órteses, com altos preços, e da existência de apenas dois hospitais em nosso Estado habilitados junto ao Ministério da Saúde para realização desses procedimentos. Somados a esses fatores, tem-se ainda outros que assolam de modo geral a saúde em nosso país, como a escassez de verba, a falta de estrutura e de profissionais. (SANTANA, 2023, p.1)

Para os pacientes, as longas filas de espera para cirurgias ortopédicas representam não apenas um desafio de acesso aos cuidados médicos, mas também têm repercussões significativas na qualidade de vida e no curso das condições médicas. Durante o período de espera prolongado, muitos pacientes enfrentam dor crônica intensa e severas limitações na mobilidade, resultando em um impacto direto na sua capacidade de realizar atividades diárias e de manter uma qualidade de vida adequada.

Estudos recentes destacam que o atraso no acesso às cirurgias ortopédicas pode acarretar complicações adicionais graves. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) ressalta que pacientes que aguardam por próteses de quadril e joelho, por exemplo, estão

sujeitos a um aumento do risco de piora no estado de saúde geral, incluindo complicações como infecções secundárias, deterioração muscular e óssea, e até mesmo agravamento de condições pré-existentes.

Além disso, a espera prolongada pode contribuir significativamente para o aumento do risco de incapacidades permanentes. A falta de intervenção cirúrgica oportuna pode resultar em danos estruturais irreversíveis nas articulações afetadas, limitando permanentemente a capacidade funcional do paciente e afetando sua independência e qualidade de vida a longo prazo. Estudos clínicos indicam que quanto maior o tempo de espera, maiores são os desafios para a reabilitação e a recuperação completa após a cirurgia (IBGE, 2022).

A compreensão dessas repercussões é crucial para informar políticas públicas e estratégias de gestão de saúde que visem reduzir as filas de espera e melhorar o acesso oportuno aos procedimentos cirúrgicos necessários. Priorizar a eficiência na gestão de listas de espera, aumentar a capacidade de atendimento nos hospitais e clínicas, e garantir recursos adequados são medidas essenciais para mitigar os impactos adversos das filas de espera na saúde e na qualidade de vida dos pacientes ortopédicos no Brasil.

Além do impacto pessoal, as filas de espera também geram custos adicionais para o sistema de saúde pública e para os próprios pacientes. Estima-se que o prolongamento do tempo de espera resulte em maiores gastos com tratamentos paliativos e medicamentos para controle da dor, além de afetar a produtividade econômica dos pacientes e suas famílias, devido à incapacidade temporária ou permanente de trabalho (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 2021).

Um dos principais fatores que contribuem para as filas de espera é a capacidade limitada dos hospitais e clínicas ortopédicas do Ceará em atender à demanda crescente por procedimentos cirúrgicos. A infraestrutura de saúde pública enfrenta desafios significativos, como falta de recursos financeiros, escassez de profissionais qualificados e deficiências na gestão de filas de espera, que comprometem a eficiência e a equidade no acesso aos serviços de saúde (SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ, 2023).

As filas de espera para cirurgias ortopédicas no Ceará estão intrinsecamente relacionadas a processos estruturais que moldam o sistema de saúde local ao longo do tempo, atinentes a normas e práticas que afetam profundamente a sociedade. No contexto das filas de espera para cirurgias ortopédicas, esses processos estruturais podem ser entendidos da seguinte forma: primeiro, há que se ter em conta as limitações institucionais e infraestruturais, na medida

em que a capacidade limitada dos hospitais e clínicas ortopédicas no Ceará para atender à crescente demanda por cirurgias reflete uma infraestrutura de saúde pública que enfrenta desafios estruturais significativos. Isso inclui a falta de investimentos adequados, distribuição desigual de recursos e deficiências na gestão de filas de espera. Esses aspectos estruturais comprometem a eficiência do sistema de saúde em lidar com a demanda existente, contribuindo diretamente para a formação e perpetuação das filas de espera.

Em segundo lugar, e não menos importantes, surgem os impactos sociais e econômicos, pois as longas filas de espera têm implicações profundas na qualidade de vida dos pacientes e na progressão das condições médicas. Muitos pacientes enfrentam deterioração da saúde e aumento do risco de incapacidades permanentes enquanto aguardam pelo tratamento adequado. Esses impactos sociais são exacerbados por questões econômicas, como perda de produtividade devido à incapacidade temporária ou permanente de trabalho, afetando não apenas os pacientes, mas também suas famílias e a economia local.

Por fim, há que se ter em conta o papel crucial desempenhado pelas políticas públicas e as decisões administrativas na configuração das filas de espera. Decisões sobre financiamento, alocação de recursos e priorização de serviços de saúde são influenciadas por contextos políticos e econômicos mais amplos, que moldam a capacidade do sistema de saúde de responder eficazmente às necessidades da população. Mudanças nessas políticas podem ser necessárias para enfrentar os desafios estruturais subjacentes e melhorar o acesso aos serviços de saúde ortopédica no Ceará.

Razão pela qual, as filas de espera para cirurgias ortopédicas no Ceará não foram apenas um problema operacional localizado, mas um reflexo de processos estruturais mais amplos que afetam a saúde pública e a qualidade de vida dos cidadãos. Compreender e abordar esses processos estruturais é fundamental para desenvolver soluções sustentáveis e eficazes que possam melhorar o acesso e a eficiência dos serviços de saúde ortopédica na região.

IV. ANÁLISE DO CASO JUDICIAL: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) Nº 0002012-48.2006.4.05.8100 – UM LITÍGIO ESTRUTURAL

Este se revela como um exemplo emblemático de caso estrutural no âmbito do direito ao acesso à saúde. Tais situações se evidenciam quando questões que afetam muitos indivíduos, com demandas frequentemente similares, não recebem o tratamento adequado ao serem

abordadas de forma isolada em litígios separados, resultando por vezes em decisões judiciais conflitantes.

Assuntos como acesso a leitos hospitalares, realização de procedimentos cirúrgicos e disponibilidade de medicamentos representam temas críticos frequentemente buscados individualmente por uma vasta parcela da sociedade. Quando essas questões são levadas a juízo através de ações coletivas, como a ação civil pública, surge a necessidade de um autor legitimado específico, o que pode restringir o acesso à justiça, contrariando o objetivo inicial de ampliar a abrangência e a eficácia das decisões judiciais.

O problema estrutural resultou na proposição de uma Ação Civil Pública (ACP), em 2012, pelo Ministério Público Federal contra a União, o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza e o Hospital Universitário Walter Cantídio, com o objetivo de abordar os desafios enfrentados por milhares de pacientes que aguardam em longas filas por cirurgias ortopédicas de alta complexidade que tramitou na 6ª Vara da Justiça Federal no Ceará.

No curso do litígio, diversos órgãos públicos em diferentes níveis expressaram opiniões divergentes sobre suas responsabilidades. O governo estadual e municipal do Ceará e de Fortaleza argumentou que não possui recursos financeiros suficientes para aumentar o número de médicos e viabilizar a realização de cirurgias dessa natureza. Argumentaram que o procedimento não seria considerado urgente, os hospitais públicos conveniados ao SUS estariam reduzindo a frequência das cirurgias desse tipo, a disponibilidade de profissionais capacitados seria limitada, e existiria uma extensa fila de espera, entre outros pontos levantados.

Refutando esses argumentos, o juiz José Eduardo de Melo Vilar Filho proferiu que os envolvidos gastam milhões de reais anualmente com celebrações de ano novo e carnaval, o que invalidou a alegação de falta de verba pública. E, logo em seguida, foi emitida uma sentença que considerou parcialmente procedente o pedido e ordenava a realização e organização racional de procedimentos ortopédicos eletivos, com a determinação de organização da fila e das cirurgias dentro de um cronograma escalonado para redução gradual do número de cirurgias pendentes, assemelhando-se a um plano de metas cuidadosamente estabelecido, sem excessos, visando resolver o problema, antes individual e agora estrutural, evidenciado no caso em questão, a saber:

Julgo parcialmente procedente o pedido para determinar que a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza adotem as medidas atinentes à solução definitiva da problemática da fila de espera das cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade, relativas aos

Hospital Geral de Fortaleza e Hospital Universitário Walter Cantídio, nos seguintes prazos: a) três meses para quantificar, em cadastro unificado, a fila das cirurgias eletivas ortopédicas de alta complexidade, com a indexação por nome do paciente, tempo de espera e procedimento cirúrgico; c) 12 meses para redução em 10% da fila consolidada; c) vinte e quatro meses para redução da fila consolidada em 50%; d) 36 meses para redução de 90% da fila consolidada; e) e que em trinta e seis meses o prazo máximo de espera na fila para cirurgia ortopédica de alta complexidade deverá corresponder a três meses. (Ação Civil Pública nº. 0002012-48.2006.4.05.8100. JOSÉ EDUARDO DE MELO VILAR FILHO. Juiz Federal Substituto da 6ª Vara. 24/10/2010)

A solução estruturada determinada na sentença estabeleceu de maneira inteligente marcos temporais para o poder público, promovendo um diálogo e uma ação conjunta para reduzir as extensas filas de espera nos hospitais credenciados pelo SUS. Isso exemplifica um processo estrutural seguido por uma solução igualmente estruturada.

É importante destacar que essa não é uma questão de simples procedência ou improcedência dos pedidos, como em demandas individuais típicas do processo civil, nem se trata apenas da viabilidade de realizar procedimentos cirúrgicos de alta complexidade. A decisão do juiz se baseou na compreensão de que os requeridos não poderiam simplesmente cumprir a obrigação de forma direta, levando à formulação de um plano de ação estruturado para viabilizar não apenas demandas individuais, mas também beneficiar toda a comunidade que depende do serviço público de saúde.

Esta sentença aborda de forma abrangente os desafios enfrentados pelo sistema de saúde pública do país, considerando e ponderando todos os argumentos apresentados pelas defesas dos entes públicos envolvidos. Ela promove o diálogo entre as partes, evitando impor obrigações que não poderiam ser cumpridas coercitivamente.

A União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza/CE entraram com recursos de apelação contra a mencionada sentença; o Ministério Público Federal apresentou contrarrazões aos recursos de apelação, defendendo a manutenção integral da sentença.

O Tribunal Federal reconheceu a responsabilidade dos réus diante do sério e repetido descumprimento das políticas públicas. No entanto, atribuiu ao Poder Público a elaboração de uma proposta para resolver o problema descrito na petição inicial, a qual deveria ser submetida à análise e aprovação pelo juízo na fase de cumprimento da sentença. Este detalhe é

significativo, pois, como será discutido posteriormente, a ordem judicial aberta possibilitou uma abordagem estrutural do problema durante a fase de cumprimento da sentença.

Importante demarcar que a fase executiva da ACP, iniciada em fevereiro de 2015, sob a presidência da Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta, ainda se encontra em curso e assumiu os contornos de um processo estrutural. Desde fevereiro 2015 até março de 2019, essa magistrada realizou mais de 30 (trinta) audiências, nas quais, segundo reporta Borges (2023) em sua maioria “ percebe-se que as discussões trataram da temática relacionada à locação e à aplicação de recursos do SUS no âmbito do Estado do Ceará e dos seus 184 municípios”

A decisão prolatada pela magistrada federal condutora da demanda, em 25 de janeiro de 2018, é bastante ilustrativa desse último ponto relativo ao financiamento do SUS. Em tal decisão, pontuou que uma das causas do problema estrutural discutido dizia respeito à forma de distribuição dos recursos, de acordo com as pactuações estabelecidas entre os entes federados, quais sejam, Programação Pactuada e Integrada (PPI) (adotada pelo Estado do Ceará e pelos municípios cearenses e que não era revista há muitos anos) e Programação Geral de Ações e Serviços de Saúde (PGASS), aprovada pelo Ministério da Saúde, em 2015. (BORGES, 2023, p. 80)

Durante o período de maio de 2019 a fevereiro de 2020, ocorreram mais seis audiências presididas pelo Juiz Federal Leonardo Resende Martins, seguindo um procedimento bastante semelhante ao das audiências conduzidas pela Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta.

No entanto, o ano de 2020, marcado pelo evento pandêmico da COVID-19 levou a que o andamento dessa ACP fosse suspenso.

Atualmente, ainda em fase de execução provisória, a decisão judicial que demandou a realização das cirurgias requer agora a implementação de um cronograma que assegure a efetiva prestação do serviço. Reconhecendo a necessidade de uma abordagem abrangente, ainda em 2015, a juíza federal Cíntia Menezes Brunetta destacava a insuficiência de meras determinações e prazos fixos, alertando que tais medidas poderiam resultar em descumprimento sem proporcionar uma solução efetiva. Em suas palavras, "É inaceitável que no Ceará essas cirurgias sejam realizadas apenas mediante ordem judicial".

Cumpre, outrossim, ressaltar o caráter de processo estrutural da ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100, na medida em que, este em sentido oposto do processo individual caracteriza-se pela capacidade de explorar soluções criativas que vão além de uma abordagem binária, como simplesmente ter ou não ter direito, ou a possibilidade ou impossibilidade de

realizar uma cirurgia ortopédica complexa. Isto porque, ao longo do iter processual, tal como vislumbrado pelo professor norte-americano Owen Fiss (2021) pode-se perceber o(a) juiz(a) da causa, confrontando a burocracia estatal em relação a valores constitucionais, assume a responsabilidade de reestruturar a organização para eliminar ameaças a esses valores causadas pelos arranjos institucionais existentes.

Em linha com essa definição, o conceito de litígios estruturais apresentado por Vitorelli (2021) destaca as três principais características desse tipo de processo. Segundo esse autor, litígios estruturais são conflitos multipolares de alta complexidade, cujo objetivo é a implementação de valores públicos através de intervenção judicial, transformando uma instituição pública ou privada. Para Vitorelli (2021), nos casos de litigiosidade estrutural, a reorganização necessária da instituição deve incluir a modificação de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para assegurar que ela cumpra sua função conforme os valores afirmados na decisão judicial.

A complexidade dos conflitos estruturais implica que o problema em questão admite várias soluções, e a quantidade dessas soluções possíveis reflete a medida da complexidade do litígio. Portanto, resolver o problema estrutural dificilmente pode ser alcançado por uma decisão unilateral, monológica e solipsista do Poder Judiciário. Além disso, a complexidade dos temas debatidos em litígios estruturais, combinada à falta de especialização dos juízes para lidar com tais questões, resulta em assimetria de informações. Para superar essa assimetria, é necessário que o julgador obtenha informações por meio da participação ampla das partes interessadas e, ocasionalmente, de especialistas nomeados.

Abram Chayes, um dos primeiros juristas norte-americanos a teorizar sobre litígios estruturais, apresentou uma síntese abrangente de suas características em um artigo na *Harvard Law Review* de 1976, denominando esse novo modelo de processo civil como *public law litigation*. Segundo Chayes, as especificidades desses litígios incluem: (1) o objetivo do processo é definido conjuntamente pelo julgador e pelas partes envolvidas; (2) a estrutura subjetiva do processo não é binária, mas amorfa e expansiva; (3) a atividade probatória não se concentra na reconstituição de fatos passados; (4) a tutela jurisdicional visa moldar comportamentos futuros e pode afetar indivíduos não diretamente envolvidos na relação jurídico-processual; (5) o remédio judicial não é imposto unilateralmente, mas negociado; (6) o decreto judicial não encerra a atividade jurisdicional; (7) o juiz não é passivo, mas ativamente organiza o curso do processo em busca de um resultado viável; (8) o objeto do processo não é

uma disputa particular entre indivíduos sobre direitos privados, mas uma contenda sobre o funcionamento de políticas públicas.

Razão pela qual depreende-se o caráter estrutural da ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100 expresso por várias razões fundamentais: a) A ACP envolve um grande número de pacientes que enfrentam longas filas de espera para cirurgias ortopédicas no estado do Ceará. Isso não se limita a casos individuais, mas afeta toda uma classe de pessoas que necessitam do sistema de saúde pública para acessar tratamentos essenciais; b) O objetivo da ACP não é apenas resolver casos individuais, mas reestruturar o sistema de saúde pública para garantir o acesso mais equitativo e eficiente aos serviços de saúde. Isso implica não apenas a resolução de problemas imediatos, mas também a implementação de mudanças estruturais que melhorem continuamente a prestação de serviços médicos; c) A ação busca não apenas reparar danos passados, mas moldar comportamentos futuros das instituições públicas responsáveis pela saúde, exigindo a elaboração de planos estratégicos e o cumprimento de metas para resolver as deficiências estruturais que levaram às longas filas de espera; d) Como litígio estrutural, a ACP envolve negociações entre partes interessadas (como o Ministério Público Federal, o governo estadual e municipal, hospitais públicos, entre outros) para encontrar soluções colaborativas e sustentáveis. Isso contrasta com litígios individuais, onde as soluções são mais restritas aos direitos específicos das partes envolvidas; e, e) As decisões tomadas na ACP não se limitam aos indivíduos diretamente afetados, mas podem beneficiar uma ampla gama de pacientes que dependem do sistema de saúde pública no Ceará. Isso demonstra a aplicação de valores públicos através da transformação institucional, conforme destacado pelos estudiosos de litígios estruturais.

Assim, a ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100 é classificada como litígio estrutural devido à sua natureza de abordar questões sistêmicas e estruturais no sistema de saúde pública, buscando não apenas resolver problemas individuais, mas também promover mudanças institucionais significativas para melhorar a prestação de serviços de saúde para toda a população afetada.

No entanto, considerando todas as limitações envolvidas, o objetivo foi conciliar os direitos e as restrições práticas de cada parte envolvida, através da elaboração de um plano escalonado. Esse plano visa beneficiar numerosos pacientes, semelhante à negociação de um acordo, algo que não seria alcançado em uma demanda individual, incapaz de abranger essa amplitude de impacto em termos de políticas públicas.

Assim, é possível perceber que litígios estruturais como é o caso da ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100, desempenham um papel crucial na configuração e implementação de políticas públicas, pois transcendem a resolução de disputas individuais para abordar questões sistêmicas que afetam largos segmentos da sociedade. Em vez de focar apenas na reparação de danos passados, esses litígios visam transformar instituições e práticas que não estão cumprindo adequadamente com seus propósitos públicos. Eles são caracterizados pela intervenção judiciária para reestruturar políticas públicas, buscando garantir direitos constitucionais e promover mudanças que beneficiem coletivamente.

Ao obrigar a revisão de políticas ou práticas institucionais através de decisões judiciais, os litígios estruturais podem catalisar melhorias significativas na eficiência, equidade e transparência dos serviços governamentais. Esses casos frequentemente envolvem uma colaboração entre diferentes partes interessadas, incluindo o judiciário, governos, organizações da sociedade civil e especialistas, para desenvolver soluções sustentáveis e de longo prazo.

Portanto, os litígios estruturais não apenas corrigem injustiças individuais, mas também promovem a conformidade com valores democráticos e direitos fundamentais, influenciando a formulação de políticas públicas de maneira duradoura e impactante para toda a sociedade. Eles destacam a capacidade do sistema judiciário de agir como um contrapeso essencial na promoção do bem comum e na garantia de que os interesses públicos sejam adequadamente atendidos pelos poderes executivo e legislativo.

V. CONCLUSÃO

A análise dos processos estruturais na implementação de políticas públicas revela a complexidade intrínseca e a necessidade de abordagens específicas para resolver problemas sistêmicos de forma eficaz. No contexto do direito à saúde, essa complexidade é evidente, como demonstrado pelo estudo de caso da Ação Civil Pública (ACP) nº 0002012-48.2006.4.05.8100, que trata das filas de espera para cirurgias ortopédicas no estado do Ceará, Brasil.

A ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100 exemplifica um litígio estrutural clássico, onde a intervenção judicial busca não apenas resolver uma demanda individual, mas também reestruturar a forma como os serviços de saúde são prestados. Neste caso, a ação judicial foi necessária devido à incapacidade das instituições de saúde de atender adequadamente à alta demanda por cirurgias ortopédicas. As filas de espera prolongadas resultaram em sofrimento

significativo para os pacientes, muitos dos quais enfrentaram dor crônica e agravamento de suas condições de saúde enquanto aguardavam o tratamento.

O litígio estruturado teve um impacto profundo na forma como as políticas públicas de saúde são abordadas. A decisão judicial não se limitou a ordenar a realização das cirurgias, mas também exigiu a criação de um cronograma de ações e a organização das filas de espera de maneira escalonada. Essa abordagem sistemática e colaborativa, envolvendo diversas esferas do governo e entidades de saúde, buscou implementar uma solução prática e duradoura para o problema. A sentença, ao estabelecer marcos temporais e metas específicas, exemplificou como o judiciário pode atuar como um agente de mudança estrutural, promovendo a eficiência e a equidade no acesso aos serviços de saúde.

A importância de entender e abordar processos estruturais é fundamental para melhorar a eficácia das políticas públicas. Processos estruturais referem-se a mudanças fundamentais e duradouras nas instituições, normas e práticas que moldam uma sociedade ao longo do tempo. Esses processos são frequentemente impulsionados por fatores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos, que, em conjunto, determinam a capacidade do governo de atender às necessidades da população. No caso da saúde pública, esses fatores incluem financiamento adequado, distribuição equitativa de recursos, infraestrutura eficiente e disponibilidade de profissionais qualificados.

A importância de entender e abordar processos estruturais é fundamental para melhorar a eficácia das políticas públicas. Processos estruturais referem-se a mudanças fundamentais e duradouras nas instituições, normas e práticas que moldam uma sociedade ao longo do tempo. Esses processos são frequentemente impulsionados por fatores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos, que, em conjunto, determinam a capacidade do governo de atender às necessidades da população. No caso da saúde pública, esses fatores incluem financiamento adequado, distribuição equitativa de recursos, infraestrutura eficiente e disponibilidade de profissionais qualificados.

O conceito de *path dependence* abordado ao longo desse estudo revelou-se crucial aqui, pois as decisões e eventos passados influenciam significativamente as opções e resultados futuros. Por exemplo, uma vez que uma determinada abordagem de financiamento ou distribuição de recursos é estabelecida, pode ser difícil mudar esse caminho devido a inércias institucionais e resistências culturais.

A ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100 ilustra como uma abordagem judicial pode catalisar mudanças significativas em políticas públicas, obrigando as instituições a se adaptarem e melhorarem seus serviços. Essa intervenção é especialmente crucial em contextos onde há uma falha evidente do sistema em fornecer serviços essenciais de maneira justa e eficiente. Além disso, a participação ativa e contínua do judiciário, como visto nas múltiplas audiências conduzidas pelo juiz responsável, assegura que as soluções propostas sejam implementadas e monitoradas de forma eficaz.

Finalmente, a análise dos processos estruturais na implementação de políticas públicas, especialmente no setor de saúde, destaca a necessidade de abordagens integradas e colaborativas para resolver problemas complexos. O estudo de caso da ACP nº 0002012-48.2006.4.05.8100 demonstra como o judiciário pode desempenhar um papel crucial na promoção de mudanças estruturais, garantindo que os direitos constitucionais sejam respeitados e que as necessidades da população sejam atendidas de maneira eficaz e equitativa.

Essa intervenção é especialmente crucial em contextos onde há uma falha evidente do sistema em fornecer serviços essenciais de maneira justa e eficiente. Além disso, a participação ativa e contínua do judiciário, como visto nas múltiplas audiências conduzidas pelo juiz responsável, assegura que as soluções propostas sejam implementadas e monitoradas de forma eficaz.

Finalmente, a análise dos processos estruturais na implementação de políticas públicas, especialmente no setor de saúde, destaca a necessidade de abordagens integradas e colaborativas para resolver problemas complexos. A compreensão e a abordagem dos processos estruturais são, portanto, essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes, que não apenas resolvem problemas imediatos, mas também promovem melhorias sustentáveis e de longo prazo para toda a sociedade.

Este artigo, ao explorar o impacto dos litígios estruturais e sua aplicação prática no contexto das políticas de saúde pública, oferece um contributo valioso que pode informar futuras políticas e práticas de gestão pública. A experiência do Ceará serve como um modelo de como intervenções judiciais bem planejadas e executadas podem transformar desafios sistêmicos em oportunidades de melhoria significativa e duradoura na prestação de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K. J. Path dependence and competitive equilibrium. In: GUINNANCE, T.; SUNDSTROM, W. A.; WHATLEY, W. C. (Eds.). *History matters: essays on economic growth, technology, and demographic change*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.
- BERNARDI, B.B. O Conceito de Dependência da trajetória (Path Dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). Ação Civil Pública n. 0002012-48.2006.4.05.8100. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará, Município de Fortaleza/CE e Universidade Federal do Ceará (UFC), Identificador n. 4058100.3057505, p. 26
- ERIKSON, K. T. *Everything in its path: Destruction of community in the Buffalo Creek flood*. Simon and Schuster. 1976.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. 1990.
- FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen (org.). *Um novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Trad. de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 27
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Impacto do atraso no acesso às cirurgias ortopédicas: Estudos de caso*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE. 2022.
- KAY, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, v.83, n.3, p.553-571, 2005.
- LIGSTEIN, N., & McAdam, D. *A theory of fields*. Oxford University Press. 2011.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. 2000.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Custos adicionais decorrentes das filas de espera para cirurgias ortopédicas. Brasília, DF: Ministério da Saúde do Brasil. 2021.

NORTH, D.C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. São Paulo: Três Estrelas, 2018. 255 p.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. 2000.

SANTANA, Wilson. Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara/>. Acesso em 10 jun. 2024.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ. (2023). Dados sobre filas de espera para cirurgias ortopédicas. Fortaleza, CE: Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. 1999.

TILLY, C. *Durable inequality*. University of California Press. 1999.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.