

DO JURÍDICO AO CONCRETO: DESMISTIFICANDO O DIREITO SANITÁRIO

FROM LEGAL TO CONCRETE: DEMYSTIFYING HEALTH LAW

Livia De Moura Monteiro Rocha¹
Michel Pinheiro Gomes²

Resumo

O Direito Sanitário é uma disciplina que embora seja, em muitos casos, desconhecida e negligenciada é de fundamental importância, desempenhando um papel essencial na garantia do direito fundamental à saúde. Neste artigo, será explorado o conceito e a importância do Direito Sanitário, suas bases legais, bem como seu impacto na promoção da saúde pública.

Palavras-chave: Direito Sanitário. Direito fundamental. Saúde.

Abstract

Health Law is a discipline that, although in many cases unknown and neglected, is of fundamental importance, playing an essential role in guaranteeing the fundamental right to health. In this article, the concept and importance of Health Law, its legal bases, as well as its impact on the promotion of public health will be explored.

Keywords: Health Law. Fundamental right. Health.

1 INTRODUÇÃO

O direito à saúde é reconhecido como um direito humano fundamental, sendo tratado expressamente no art. 6º da Constituição

¹Graduada em Direito pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (FACAPE), Pós Graduada em Direito Penal e Processo Penal (Uninassau). Conciliadora Judicial (TJ-BA) de 2015 a 2018. Advogada da Ebserh. E-mail: rocha.livia@ebserh.gov.br.

²Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Norte (2015). Especialista em Direito Público com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade Damásio (2017). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Licitações e Contratos. Advogado da Ebserh. E-mail: michel.gomes@ebserh.gov.br.

Federal de 1988 como direito social. Essa qualificação atribui ao Estado a obrigação de promover ações concretas e efetivas para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. A efetivação desse direito é essencial ao desenvolvimento do país e para a correta execução de suas ações protetivas, que são de relevância pública. Assim, a Constituição Federal previu vários mecanismos de proteção do direito à saúde. Como consequência, o Estado passou a legislar especificadamente sobre a proteção desse direito, fazendo surgir, em concreto, um novo ramo jurídico, que será objeto de estudo do presente artigo¹.

O Direito Sanitário é uma área do Direito que se concentra no conjunto de normas e princípios jurídicos que regulamentam as questões relacionadas a proteção jurídica da saúde pública. O seu campo de atuação é dinâmico. Envolve questões econômicas, sociais, éticas, individuais e coletivas, que impactam a elaboração, interpretação e aplicação de normas jurídicas relacionadas à saúde, ao respeito aos direitos individuais e à promoção de um sistema voltado à organização das ações e dos serviços públicos de saúde a serem prestados pelo Estado, conhecido como Sistema Único de Saúde (SUS).

Criado pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelas Leis nº 8080/90 e nº 8142/90, o Sistema Único de Saúde nasce a partir do movimento da Reforma Sanitária Brasileira e é a expressão máxima do Direito Sanitário.

Nas décadas de 1970 e 1980, teve início um movimento crucial conhecido como Reforma Sanitária. Este movimento, de caráter social e político, tinha como objetivo principal a transformação do sistema de saúde, tornando-o mais justo, igualitário e acessível a toda a população. Liderado por profissionais de saúde, acadêmicos, sindicalistas e ativistas sociais, o movimento defendia a tese de que a saúde deveria ser um direito universal, não um privilégio para alguns. Entre as demandas centrais estavam a criação de um sistema nacional de saúde, o aumento dos investimentos na área, o reconhecimento valorativo dos profissionais de saúde e a inclusão da participação popular na gestão do sistema.

Como resultado, a Reforma Sanitária desempenhou um papel fundamental na concepção do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir

¹Manual de Direito Sanitário com Enfoque na Vigilância Sanitária: Série E. Legislação de Saúde. Ministério da Saúde. Brasília. 2006 (Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpegleclefindmkaj/https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_direito_sanitario.pdf).

da promulgação da Constituição Federal, a saúde recebeu a elevação para o status de direito fundamental, intensificando, assim, ainda mais as discussões sobre a necessidade de implementação de um sistema de saúde público.

O SUS é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, garantindo atendimento para toda a população, independentemente de renda ou condição social. Assegura assistência desde a atenção primária até a alta complexidade, além de oferecer à população serviços de urgência e emergência, vacinas e remédios e demais de ações de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental.

Desde a sua criação, o SUS enfrentou muitos desafios, incluindo a falta de recursos e a necessidade de melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços de saúde.

Posto isso, essa disciplina jurídica busca garantir o equilíbrio entre a proteção da saúde da população e o respeito aos direitos individuais. Tendo como principal fonte as políticas públicas de saúde, visa assegurar que a promoção, prevenção, tratamento e recuperação da saúde estejam alinhados com vários princípios constitucionais, dentre eles a igualdade, universalidade, integridade, equidade, regionalização e moralidade, visando o bem-estar coletivo sob o aspecto dos direitos humanos.

Apesar de sua grande relevância, por se tratar de um ramo novo do Direito, observa-se a baixa produção científica sobre o Direito Sanitário, no país. Sua introdução nas grades curriculares ainda está se consolidando e sua nomenclatura, não rara vezes, gera entendimentos controversos. Sandra Mara Campos Alves² defende a necessidade de formação em Direito Sanitário e destaca que:

[...] atualmente, se observa a inserção, ainda que tímida, da disciplina direito sanitário, em cursos de direito e de saúde coletiva, nas universidades públicas, tanto na graduação

²ALVES, Sandra Mara Campos. A Formação em Direito Sanitário: Um Diálogo Possível a Partir da Interdisciplinaridade. CONASS – Direito à Saúde (coleção Para Entender a Gestão do SUS - 2015). 2015. 1.ed.

Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/olecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_2B.pdf](https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/olecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_2B.pdf)

como nos 7 cursos ofertados na modalidade de stricto sensu.

[...] a interdisciplinaridade como ferramenta de formação do direito sanitário, e o aspecto multiprofissional, o que favorece o diálogo entre os operadores do direito, profissionais da saúde, gestores públicos, agentes políticos e usuários do Sistema Único de Saúde, sem o qual é impossível pensar a efetivação do direito à saúde. Um direito à saúde pleno, voltado a todo cidadão, independente de sua condição, e capaz de promover o combate à desigualdade e a promoção da cidadania. [...]

Assim, o presente artigo é direcionado à análise do conceito e aspectos relevantes do Direito Sanitário como base de um sistema de saúde eficiente.

2 DIREITO À SAÚDE COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

O Direito à Saúde é consagrado como um direito fundamental, previsto no rol dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu art. 196:

Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.

Posto isso, é possível afirmar que, esse direito, deve ser compreendido não apenas como a ausência de doença, mas considerando um completo estado de bem-estar físico, mental e social da pessoa. Nesse sentido, cita-se José Afonso da Silva³:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em

³SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª edição, São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1993

normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se conexionam com o direito da igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Corroborando com o exposto, José Cretella Júnior, na obra *Comentários à Constituição de 1988*:

[...] nenhum bem da vida apresenta tão claramente unidos o interesse individual e o interesse social, como o da saúde, ou seja, do bem-estar físico que provém da perfeita harmonia de todos os elementos que constituem o seu organismo e de seu perfeito funcionamento. Para o indivíduo saúde é pressuposto e condição indispensável de toda atividade econômica e especulativa, de todo prazer material ou intelectual. O estado de doença não só constitui a negação de todos estes bens, como também representa perigo, mais ou menos próximo, para a própria existência do indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante da morte. Para o corpo social a saúde de seus componentes é condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso material, moral e político. (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. III, pág. 4331)

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, foi um marco crucial nesse processo, consolidando a saúde como um direito fundamental a ser garantido de maneira abrangente pelo Estado brasileiro.

Entretanto, para a efetivação desse direito, é necessária a implementação mínima dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição, cabendo ser destacado que no direito à saúde, também está inserido o direito à vida, visto que determinadas circunstâncias, a proteção da saúde se alinhará diretamente à preservação da vida humana, enquanto em outras, sua garantia assegurará uma qualidade de vida saudável, sem comprometer a existência humana.

Assim, considerando que tal direito é abrangido pelo princípio da dignidade da pessoa humana, pode-se afirmar que o Princípio da Dignidade Humana está intrinsecamente ligado ao complexo de direitos necessários para que uma pessoa, em sua condição humana, possa viver com dignidade. Isso implica na incumbência do Estado em providenciar e assegurar esse valor.

3 CONCEITO E FUNDAMENTOS DO DIREITO SANITÁRIO

O Direito Sanitário é um ramo jurídico que tutela o direito à saúde das pessoas. Regula a atividade do Estado tendente a efetivar o direito constitucional à saúde, por meio de uma extensa normatização, direcionando à viabilização da saúde como direito de todos, permitindo que a saúde se torne, realmente, direito de todos, viabilizando o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação⁴.

Na concepção mais tradicional, saúde pública é a aplicação de conhecimentos (médicos ou não), com o objetivo de organizar sistemas e serviços de saúde, atuar em fatores condicionantes e determinantes do processo saúde-doença controlando a incidência de doenças nas populações através de ações de vigilância e intervenções governamentais. (NOVO, 2021⁵)

O conceito desse ramo do direito não se confunde com a noção de direito à saúde. A sutil relação entre os dois conceitos é responsável pelas interpretações equivocadas referentes ao Direito Sanitário, seja como unicamente um sinônimo de Direito à Saúde ou reduzindo sua aplicação a temática de políticas públicas de saúde ou legislação do

⁴OLIVEIRA, Luciano Moreira. Do direito à saúde ao Direito Sanitário. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2478, 14 abr. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14686>.

⁵NOVO, Benigno Núñez. *Direito Sanitário*. 2021. (Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-sanitario/1162854845>)

SUS. Além disso, abrange não apenas o estudo das normas positivadas, mas também dos princípios, da doutrina e jurisprudência aplicáveis às Ciências da Saúde.

Trata-se de disciplina transversal que agrega conhecimentos de diversas áreas e não se conforma com o estudo tradicional e linear de uma única área de atuação, pois o estudo sanitário considera também a realidade social para encontrar eficácia:

[...] Conclui-se, em um exame superficial, que o ensino do direito sanitário deve, portanto, incluir áreas como: Introdução à Filosofia e Sociologia do Direito Sanitário; Organização Jurídica da Administração Sanitária; Direito Penal Sanitário; Direito dos Serviços de Saúde; Direito do Planejamento Sanitário; Direito Previdenciário Sanitário; Direito Internacional Sanitário; Ética Sanitária; Polícia Sanitária; e Direito Sanitário Comparado. (DALLARI, Sueli Gandolf)⁶

O Direito Sanitário, então, conjuga saberes de áreas distintas e exige um conhecimento amplo e transdisciplinar. As principais áreas reguladas por esse ramo do Direito são: o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, saneamento básico, segurança alimentar, produtos para a saúde, ambiente de trabalho, substâncias tóxicas, tratamento e destinação de resíduos e controle animal.

Nesse sentido, Sebastião Botto de Barros Tojal⁷, esclarece:

Especialmente no campo da saúde pública, é absolutamente imperativo reconhecer que a sua proteção se faz exata e precisamente pela compreensão de que as normas típicas do que já se definiu como o Direito Sanitário não se conformam aos modelos clássicos de um Direito concebido à luz de paradigmas

⁶ DALLARI, Sueli Gandolfi. Uma nova disciplina: o direito sanitário. Revista de Saúde Pública. 2004. (Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/5y9xHbXS96M9BhMWWgrRWgd/?lang=pt>)

⁷ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E O DIREITO REGULATÓRIO DO ESTADO SOCIAL: O Direito Sanitário. DIREITO SANITÁRIO E SAÚDE PÚBLICA Volume 1 Coletânea de Textos. Ministério da Saúde. Brasília. 2003

estatutários, informados por princípios como certeza e segurança jurídicas, já que é inerente a esse processo de rematerialização da racionalidade legal o particularismo, a legitimidade determinada pela observância de critérios fundados numa ética de convicção, a partir da qual os fins acabam definindo os meios necessários para a sua consecução, tudo perfeitamente em consonância com os novos desígnios constitucionais já referidos. [...]

Sueli Gandolfi Dallari⁸, acrescenta:

Para que se defina o direito sanitário importa, portanto, que se identifique o conjunto de normas que referem a preocupação principal com a ausência de doenças e com o completo bem-estar físico, mental e social do indivíduo numa comunidade. Tal tarefa, de Hércules, impõe a delimitação de áreas cujos conteúdos muitas vezes se identificam, mas que não se confundem. Assim, exemplificativamente, os textos que regulamentam as profissões médica e paramédica contêm normas que visam prioritariamente proteger, manter ou melhorar a saúde dos indivíduos, semelhantes àquelas contidas nos códigos sanitários. Por outro lado, por exemplo, tais textos abrigam regras sobre o regime fiscal do profissional liberal que nada interessam ao direito sanitário, assim como os códigos de saúde apresentam disposições sobre higiene das habitações que não interessam ao direito médico.

E ainda define o sanitarista:

O sanitarista é o profissional designado pela sociedade para trabalhar especificamente pela elevação de seu nível de saúde. Ele é formado

⁸DALLARI, Sueli Gandolfi. Uma nova disciplina: o direito sanitário. Revista de Saúde Pública. 2004. (Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/5y9xHbXS96M9BhMWWgrRWgd/?lang=pt>)

para conhecer todas as técnicas que permitam melhorar tal nível e a sociedade espera dele não só que as aplique mas, também, que a informe sobre os comportamentos que favorecem ou prejudicam o alcance daquele desiderato.⁹

Estudo sobre a (in)visibilidade do direito sanitário na formação de profissionais da enfermagem e do direito, realizado por DIAS et al (2018) chegou às seguintes conclusões:

Os resultados identificados a partir dos projetos pedagógicos dos cursos demonstram a incipiência na indução da formação para o campo do Direito Sanitário enquanto instrumento de operacionalização do Direito à Saúde. São projetos vinculados a escassas discussões que se dão, por vezes, em disciplinas/módulos optativos e direcionados ao entendimento do Direito à Saúde. Resultado semelhante foi obtido com os docentes e discentes. Destes, 100 participantes afirmaram que inexistente o ensino do Direito Sanitário e 89, que é um conteúdo associado a outras abordagens, não configurando uma disciplina específica. Constatou-se, portanto, uma inexpressividade do ensino do Direito Sanitário nos cursos estudados evidenciando que a formação em Enfermagem e Direito estão em descompasso com a tendência fenomenológica das situações jurídicas cada vez mais crescentes na saúde.¹⁰

Concluem, ainda, os autores do mencionado estudo:

[...]Além da ausência do ensino do Direito Sanitário nos projetos pedagógicos e matrizes

⁹DALLARI, Sueli Gandolfi. Uma nova disciplina: o direito sanitário. Revista de Saúde Pública. 2004. (Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/5y9xHbXS96M9BhMWWgrRWgd/?lang=pt>).

¹⁰DIAS, Maria Socorro de Araújo. et al. A (in)visibilidade do direito sanitário na formação de profissionais da enfermagem e do direito. Brasília.2018. (Disponível em: <https://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2317/1895>).

curriculares se configurar como um dos problemas da formação superior no Brasil, neste estudo mencionam-se situações em que ele se manifesta de maneira deficiente.

Para 46 discentes e 43 docentes, o ensino do Direito Sanitário ocorre de forma inexpressiva. Esta se manifesta a partir de duas perspectivas: a abordagem diluída do Direito Sanitário em outras(os) disciplinas/módulos e a interpretação equivocada do significado do Direito Sanitário. Assim, como na análise dos PPC's, não existe disciplina/módulo específico de Direito Sanitário nos cursos nos quais ligeiras discussões se acham por dar conta do conteúdo a ser explorado.

[...]

Quando identificados aspectos do Direito Sanitário no ensino desses cursos, este está associado a disciplinas optativas/eletivas, que nem sempre são ofertadas, ou conteúdos tratados marginalmente, característica que sinaliza uma formação à margem do necessário para um profissional que pode vir a lidar com situações que envolvam a necessidade de fundamentos do Direito Sanitário. Pontua-se ainda que, nos PPC's analisados de ambos os cursos, não foi possível identificar práticas de pesquisa e de extensão no campo do Direito Sanitário.

As informações advindas dos docentes e discentes evidenciaram dois desdobramentos do ensino do Direito Sanitário nos cursos analisados: a inexistência e a inexpressividade.
[...]¹¹

Por fim, tratando-se da formação em direito sanitário, Sueli Dallari¹² faz um alerta quanto à necessidade de despertar o interesse

¹¹DIAS, Maria Socorro de Araújo. et al. A (in)visibilidade do direito sanitário na formação de profissionais da enfermagem e do direito. Brasília.2018. (Disponível em: <https://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2317/1895>).

¹²DALLARI, Sueli Gandolfi. Uma nova disciplina: o direito

desse ramo do Direito por outros juristas. Considera que o interesse pelo direito é fundamental para a formação de um novo profissional que conjuga os conhecimentos jurídicos e de saúde e entende que o crescimento e fortalecimento desse ramo do Direito é um fato que não pode ser esquecido pelas instituições de ensino e todas as instituições de ensino que formam algum tipo de profissional para a área da saúde ou do direito devem se comprometer para o preparo adequado desse profissional para atuar no campo do Direito Sanitário.

5 CONCLUSÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS), consagrado na Constituição Federal, como resultado do impulsionamento da Reforma Sanitária é uma , representou um marco decisivo na efetivação do direito à saúde, na qualidade de uma das mais importantes instituições jurídicas criadas no Brasil para a proteção do direito à saúde; constituindo-se, atualmente, em uma das principais fontes do Direito Sanitário.

Diante da sua evidente relevância a abrangência, tem-se o Direito Sanitário como um importante ramo do Direito, responsável por regular os aspectos jurídicos e organizacionais implicados na efetivação do direito à saúde dos cidadãos brasileiros, assegurado pela Constituição Federal. Ele regula diversas áreas, como meio ambiente, saneamento básico, alimentos e medicamentos.

O Direito Sanitário está estruturado no fundamento de que a saúde, e consequentemente o direito à saúde, devem ser compreendidos para além da mera ausência de doença, considerando a pessoa humana em seu estado de completo bem-estar físico, mental e social, intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, provocando ao Estado a responsabilidade na proteção das garantias fundamentais.

Ainda que muitas vezes subestimado e constadas lacunas na formação acadêmica em relação ao Direito Sanitário no Brasil, observa-se a sua crescente consolidação como um importante ramo do Direito, a partir de movimentos promovidos por profissionais atuantes na área, como em meio a reforma sanitária, que foi determinante para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

REFERÊNCIAS

O Estado Regulador no direito à saúde: aspectos constitucionais da regulação. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1206/1127> <acesso em: 24/01/2024>

Direito Sanitário: Saúde e direito, um diálogo possível. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-Sanitario%3DSaude-e-Direito-proo-um-Dialogo-Possivel.pdf <acesso em: 24/01/2024>

Direito fundamental à saúde: condição para dignidade humana. Disponível em: <https://www.iciet.fiocruz.br/content/direito-fundamental-%C3%A0-sa%C3%BAde-condi%C3%A7%C3%A3o-para-dignidade-humana> <acesso em: 24/01/2024>

Direito à Saúde e o princípio da Reserva do Possível. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO_A_SAUDE_por_Leny.pdf <acesso em: 27/01/2024>

Direito à Saúde. Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/direito-a-saude> <acesso em: 27/01/2024>

ALVES, Cássio Guilherme. BITENCOURT, Caroline Muller. O Direito Fundamental Social à Saúde na Constituição de 1988: a Garantia da Dignidade da Pessoa Humana entre o Poder Judiciário e a Ponderação de princípios. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Cad-PPGD-UFRGS_v.11_n.3.07.pdf>.

FAZZA, Ana Luíza Lima. O Direito à Saúde e a Possibilidade do Controle. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1272607/Ana_Luiza_Lim>

a_Fazza.pdf>.

DEMIARANDA, Dandara Trentin. OLINTO, Vitor Prestes. COSTA, José Ricardo Caetano. Direito Fundamental à Saúde? Debates sobre a sua efetivação a partir da análise do orçamento público. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais p.01 – 20. Jan/Jul. 2023.

MAIA, Isabela Rebouças. COSTA, Frederico Magalhães. A Proteção da Dignidade da Pessoa Humana (e da saúde) no viés. Disponível em:
<<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/3440/2467>>. Acesso em: 28/01/2024.