

SAÚDE PÚBLICA

VERBETE (ENCLICLOPEDIA)¹

Luiz Regis Prado

Pós-Doutorado em Direito Penal pelas Universidad de Zaragoza (Espanha) e Estrasburgo (França). Professor Titular de Direito Penal na Universidade Estadual de Maringá

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A saúde é indubitavelmente um dos bens de maior importância para o ser humano, imprescindível não apenas à sua sobrevivência, mas também à preservação da espécie e a uma digna qualidade de vida. A busca pela saúde é uma preocupação presente desde os primórdios da humanidade, em que a cura dos males que acometiam os homens se dava por meio do curandeirismo, da feitiçaria, práticas eivadas de uma notável carga mística².

Os problemas concernentes à sanidade e higiene estavam incutidos por idéias religiosas ou mágicas, levando o homem a crer que a doença e a morte eram castigos divinos ou outros fenômenos independentes da vontade humana³.

Em uma primeira aproximação, urge destacar que o termo *saúde pública* é composto de um substantivo (*saúde*) e um adjetivo (*pública*), e é dotado de um sentido polissêmico⁴. O próprio vocábulo *saúde* admite diferentes acepções semânticas, podendo ser considerado como “estado de equilíbrio dinâmico entre o organismo e seu ambiente, o qual mantém as características estruturais e funcionais do organismo, dentro dos limites normais para a forma particular de vida (raça, gênero,

¹ PRADO, Luiz Regis. Salud pública. In: ROMEO CASABONA, Carlos María (Director). *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*. Granada: Editorial Comares, 2011, Tomo II, p. 1481-1485 (em espanhol).

² SCHWARTZ, Germano. *Direito à saúde: efetivação de uma perspectiva sistêmica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 29.

³ MUÑOZ CONDE, Francisco. *Derecho Penal*. Parte Especial. 12. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 603.

⁴ ARENAS RODRIGÁÑEZ, M.^a Paz. *Protección penal de la salud pública y fraudes alimentarios*. Madrid: Edersa, 1992, p. 12.

espécie) e para a fase particular de seu ciclo vital” ou, ainda, o “estado de boa disposição física e psíquica; bem estar; [...] força física, robustez, vigor, energia”⁵.

O conceito de saúde não é de fácil delimitação e sofreu, no perpassar da história, diversas modificações.

A origem latina desse vocábulo é *salutis*, que significa “salvação” ou “conservação” da vida. Por outro lado, atribui-se a primeira definição de saúde à máxima dos gregos de Esparta “*mens sana in corpore sano*”. A medicina grega representou um grande avanço no sentido de desvincular as doenças das práticas religiosas e teve seu expoente em Hipócrates que, além de desenvolver com precisão o método da observação empírica, constatou que a cidade e o tipo de vida influenciavam diretamente na saúde dos habitantes⁶.

Atualmente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) fornece a seguinte definição de *saúde*: “completo bem-estar físico, mental, social e político”. Dessa forma, afasta-se a equiparação de *saúde* com a mera ausência de doença, visto que possui um conteúdo muito mais abrangente e diz respeito ao próprio papel desempenhado pelo médico em sociedade⁷.

O conceito de saúde transpassou o significado médico tradicional, tornando-se mais rico na medida em que congregou também fatores sociais e outros mais fluidos, como sensação de bem-estar, alegria de viver que, quando ausentes em um indivíduo, impede que se possa considerá-lo como completamente saudável, ainda que nenhum sintoma de enfermidade possa ser demonstrado organicamente⁸.

O equilíbrio psicofísico é elemento essencial para verificação de um organismo efetivamente saudável. Com efeito, “a saúde equivale a um equilíbrio

⁵ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2525.

⁶ SCHWARTZ, G., op.cit., p. 30.

⁷ Saúde é conceituada também como o que resulta “das adequadas condições de alimentação, habitação, saneamento, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer e acesso a serviços de saúde” (SÉGUIN, Elida. *Biodireito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 27-28).

⁸ ARENAS RODRIGÁÑEZ, M. P., op. cit., p. 14.

silencioso e certo, que acompanha a vida de todos os dias; a alteração do equilíbrio anuncia-se dolorosamente por meio de sintomas”⁹.

De conseguinte, a cura não se restringe à simples eliminação de sintomas, mas ao próprio restabelecimento do equilíbrio, que, por sua vez, não está adstrito a fatores puramente médicos, mas também a condições de trabalho, habitação, alimentação, higiene, habitat¹⁰.

Nessa perspectiva, é dever de todos aqueles cujos papéis e atividades repercutam na vida de outros, seja no plano social, político ou institucional, o de garantir a todos e a cada um as condições necessárias para sua saúde física, psíquica e social¹¹.

Em 1986, da Conferência Internacional de Promoção da Saúde, resultou um documento (Carta de Otawa) que ampliava o conceito de saúde apresentado pela OMS, para acrescentar-lhe o direito à segurança, abrigo, educação, alimentação, recursos econômicos, exploração sustentável dos recursos naturais, justiça social e equidade, considerados elementos essenciais ao alcance e manutenção de uma vida *saudável*.

A expressão *saúde pública* também não é unívoca, ou seja, não comporta apenas um significado diante da variedade de disciplinas que dela fazem seu objeto de estudo.

O conceito de *saúde pública* variou com o passar do tempo e segundo as diferentes culturas. É dizer: saúde (pública) é um conceito evolutivo, que deve estar relacionado ao momento histórico concreto e aos objetivos e conhecimentos culturais dos distintos povos¹². Conforme o modelo adotado por um determinado país para exploração e concessão dos serviços de saúde à população, a concepção de saúde pública também pode sofrer modificações.

Assim, nos Estados em que o setor público e o privado coexistem, a *saúde pública* pode ser conceituada como um “conjunto de esforços organizados da

⁹ LEONE, Salvino; SALVATORE, Privitera; CUNHA, Jorge Teixeira da. *Dicionário de bioética*. Trad. José Madureira Beça. Aparecida-SP: Santuário, 2001, p. 1008.

¹⁰ *Ibidem*, cit., p. 1008.

¹¹ *Ibidem*, cit., p. 1011-1012.

¹² ARENAS RODRIGÁÑES, M. P., op cit., p. 17.

coletividade no campo da saúde e da doença”;

ao passo que nos países em que os serviços de saúde são exclusivamente públicos, a expressão adquire um significado mais amplo e abrange praticamente tudo que se refere à saúde de um indivíduo, considerado, fundamentalmente, como membro da coletividade¹³.

Há fundamentalmente duas tendências doutrinárias para uma aproximação conceitual de saúde pública: a *primeira* parte de uma vinculação estreita entre saúde pública e saúde individual, conceituando aquela como a soma de saúdes individuais; de outro lado, pela segunda, intenta-se desvincular a saúde pública da individual, conferindo-lhe certa autonomia. Vem definida como o conjunto de condições positivas ou negativas que garantam e fomentam a saúde de uma pluralidade de indivíduos¹⁴.

A Organização Mundial de Saúde procura outorgar à *saúde pública* alguma autonomia em relação à individual ou privada, conceituando-a como “a ciência e a arte de promover, proteger e recuperar a saúde, por meio de medidas de alcance coletivo e de motivação da população”. Para lograr êxito em tais finalidades, esse conjunto de medidas deve empreender uma série de ações dirigidas à solução de todos os problemas que reflitam direta ou indiretamente na saúde da população, v.g., as questões ambientais, de saneamento básico, socioculturais, econômicas, compreendendo, ainda, a medicina preventiva e social¹⁵.

Por *saúde pública*, entende-se o conjunto de medidas objetivas de prevenção e controle de enfermidades, de forma a garantir a saúde privada de todos e cada um dos membros de uma coletividade¹⁶.

¹³ MUNUILA, L; MUNUILA A; NICOULIN M. *Dicionário Médico Andrei*. 7. ed. São Paulo: Andrei, p. 339.

¹⁴ ANDRÉS DOMÍNGUEZ, Ana Cristina. *Los delitos contra la salud pública: especial referencia al delito de adulteración y tráfico de animales* (art. 364.2). Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 18-19. Pela segunda perspectiva, saúde pública poderia também ser entendida como o conjunto de serviços públicos que atendem ao estado sanitário ou a saúde da população ou de grupos que dela se destacam em razão de uma agrupação laboral: sindicatos, funcionários públicos, etc. (ALBERTO GARRONE, José. *Diccionario Jurídico*, IV. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005, p. 285).

¹⁵ PHILIPPI JR., Arlindo; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Saneamento ambiental e saúde pública. In: *Curso interdisciplinar de Direito Ambiental*. Barueri: Manole, 2005, p. 61.

¹⁶ RODRIGUEZ RAMOS, L. Fraudes alimentarios contrarios a la salud pública. In: *Delitos contra la salud pública ??????????//*, p. 244.

2. SAÚDE PÚBLICA NO ÂMBITO JURÍDICO

A saúde constitui valor comunitário imanente à convivência humana¹⁷ e, logo, não poderia deixar de ser objeto de regulação pelo Direito. Integra a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, que, no artigo XXV, estabelece: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

Alguns diplomas internacionais abordam a questão da saúde enquanto direito fundamental do homem de forma mais pormenorizada. É o caso do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 19 de dezembro de 1966¹⁸ e da Carta Social Européia, de 16 de abril de 1961¹⁹.

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou, pela primeira vez, o direito à saúde no rol dos direitos sociais (art. 6.º, CF/88)²⁰, a exemplo das Constituições espanhola²¹, portuguesa²² e Italiana²³.

¹⁷ PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro*, v. 3. Parte Especial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 133.

¹⁸ O artigo 12 do referido diploma preconiza que : “Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa gozar das melhores condições possíveis de saúde física e mental. A fim de assegurar a plena efetividade deste direito, os Estados-Signatários no presente Pacto deverão adotar, entre outras, as medidas necessárias para: a) A redução do número de nados-mortos e da mortalidade infantil e o são desenvolvimento das crianças; b) O melhoramento em todos os aspectos da higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, e lutar contra as mesmas; d) A criação de condições que assegurem a todos a assistência médica e serviços médicos em caso de doença” .

¹⁹ “11) Todas as pessoas têm o direito de beneficiar de todas as medidas que lhes permitam gozar do melhor estado de saúde que possam atingir”.

²⁰ “Art. 6.º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

²¹ A Constituição Espanhola de 1978 consagra o direito à saúde no Capítulo Título I, Capítulo III, artigo 43, 1: “se reconoce el derecho a la protección de la salud”; 43, 2: “compete a los poderes publicos organizar y tutelar la salud publica a traves de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. la ley establecera los derechos y deberes de todos al respecto”.

²² “Artigo 64.º (Saúde) 1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover. 2. O direito à protecção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito; b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável. 3. Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: a) Garantir o acesso de todos os

A Carta Magna reserva, ainda, a essa matéria uma inteira seção, que se inicia a partir do art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”²⁴.

Dessa feita, chega-se a um conceito de saúde a partir de uma análise sistemática do Texto Constitucional, bem como dos princípios que informam o Estado democrático de Direito e das próprias diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde²⁵.

A diretriz seguida pela Constituição Federal de 1988, que notadamente albergou o Estado democrático e social de Direito, voltado ao bem-estar *social*, impõe ao Estado o dever de promover políticas públicas (sociais e econômicas) voltadas a possibilitar o acesso universal igualitário a ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, a partir também de uma compreensão preventiva, de redução de riscos²⁶.

Assim, a promoção da saúde comporta uma vertente de natureza negativa, consistente no direito de exigir do Estado (ou de terceiros) que se abstenham de qualquer prática que venha a prejudicar a saúde, e outra de natureza positiva, que é o

cidadãos, independentemente da sua condição econômica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação; b) Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde; c) Orientar a sua ação para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos; d) Disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a assegurar, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade; e) Disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico; f) Estabelecer políticas de prevenção e tratamento da toxicodependência. 4. O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada.

²³

²⁴ Estabelece, ainda, no art. 197: “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

²⁵ ROCHA, Júlio César de Sá da. *Direito da Saúde: Direito Sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos*. São Paulo: LTr, 1999, p. 45.

²⁶ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 600; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. *El delito farmacológico*. Madrid: Edersa, 1995, p. 68.

próprio direito às prestações de serviços, por parte do Estado, com o fim de prevenção e tratamento de enfermidades²⁷.

A saúde é, portanto, um direito fundamental do homem, estreitamente ligado à inviolabilidade do direito à vida (art.5º, *caput*,CF) e ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF).

O direito à saúde insere-se na mesma categoria jurídica que o direito à vida, já que aquela é pressuposto necessário desta última. Da mesma maneira, o direito à saúde é condição de qualidade de vida e existência digna na pessoa humana, repercutindo não só na política de saúde, mas no próprio desenvolvimento econômico do país; daí a necessidade de estar expressamente previsto na Carta Constitucional. Cumpre dizer, ainda, que o direito à saúde enquanto direito *social* não basta ser reconhecido, senão também implementado ou efetivado²⁸.

Enquanto bem jurídico constitucionalmente consagrado, a saúde pública alcança uma dimensão social que transcende a mera soma de saúdes individuais, constituindo-se em um conjunto de condições positivas e negativas, voltadas a possibilitar o bem-estar das pessoas em geral²⁹, integrantes de uma coletividade; trata-se de “proteger uma situação de bem-estar físico e psíquico da coletividade, como um direito constitucional básico”³⁰.

Apesar de o conceito de saúde pública como bem jurídico protegido não gozar de unanimidade, a doutrina jurídica majoritária o concebe como sendo de natureza metaindividual, mais propriamente coletiva, que envolve e ultrapassa a mera noção individualista de saúde.

²⁷ CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 825.

²⁸ COSTA, Geraldo de Farias Martins. A proteção da saúde do consumidor na ordem econômica: direito subjetivo público. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 21, p. 132-141, jan./mar. 1997, p. 138. A promoção da saúde não se refere apenas à promoção de comportamentos que prevejam e previnam o aparecimento de patologias, mas também a ruptura dos equilíbrios psicofísicos (LEONE, S.; SALVATORE, P.; CUNHA, J. T. da, op. cit., p. 1008).

²⁹ MUÑOZ CONDE, F., op.cit., p. 603.

³⁰ ALBERTO DONNA, Edgardo. *Derecho Penal*. Parte Especial, t. II-C. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2002, p. 204-205.

