Coleção
Direito e Saúde

Volume II

Francisco Pizzette Nunes

DIREITO À SAÚDE

Pluralismo e Participação Popular na Tutela do SUS e da Saúde Suplementar

FUNJAB
Fundação José Arthur Boiteux

DIREITO À SAÚDE

Pluralismo e Participação Popular na Tutela do SUS e da Saúde Suplementar

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitor
Álvaro Toubes Prata

Vice-Reitor
Carlos Alberto Justo da Silva

FUNDAÇÃO JOSÉ ARTHUR BOITEUX

Presidente do Conselho Editorial
Luis Carlos Cancellier de Olivo

Conselho Editorial
Antônio Carlos Wolkmer
Eduardo de Avelar Lamy
Horácio Wanderley Rodrigues
João dos Passos Martins Neto
José Isaac Pilati
José Rubens Morato Leite
Ricardo Soares Stersi dos Santos

Editora Fundação Boiteux
UFSC – CCJ – 2ª andar
Campus Universitário – Trindade
Caixa Postal 6510 – sala 216
Florianópolis/SC – 88.036-970
Fone: (48) 3233-0390
livraria@funjab.ufsc.b
www.funjab.ufsc.br

Francisco Pizzette Nunes

DIREITO À SAÚDE

Pluralismo e Participação Popular na Tutela do SUS e da Saúde Suplementar

Volume II

Florianópolis
2012

© 2012 Fundação José Arthur Boiteux

Coordenação Editorial:
Denise Aparecida Bunn

Projeto gráfico:
Rita Motta - Ed. Tribo da Ilha

Capa:
Rita Motta - Ed. Tribo da Ilha
Rita Castelan Minatto

Diagramação:
Rita Castelan Minatto

Revisão:
Sergio Luiz Meira

Impressão:
Gráfica e Editora Copiart Ltda

FICHA CATALOGRÁFICA

N972d Nunes, Francisco Pizzette
Direito à saúde : Pluralismo e participação popular na tutela do SUS e da saúde suplementar / Francisco Pizzette Nunes. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012.
256p. – (Direito e saúde, v. 2)

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7840-060-6

1. Direito à saúde. 2. Sistema Único de Saúde (Brasil). 3. Política de saúde – Brasil – História. 4. Pluralismo jurídico. 5. Saúde suplementar. 6. Democracia. I. Título. II. Série.

CDU: 342.7(100)

Catalogação na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Criador pela determinação, perseverança e força de vontade nos momentos mais árduos.

Agradeço a todos os funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), bem como aos colegas da Turma de Mestrado de 2009, por todas as experiências e conhecimentos compartilhados.

Agradeço ao Prof. Dr. José Isaac Pilati por toda sua disposição, paciência e compreensão, bem como por sua prontidão e brilhantismo ao guiar as linhas-mestras deste trabalho.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por custear os estudos que deram origem à presente obra.

Agradeço à minha noiva, Gabriela Rejane Vilaça, pelo carinho, amor, companheirismo, confiança e apoio a mim despendidos, sentimentos que sempre retribuirei da mesma forma e com a mesma disponibilidade e dedicação incondicional.

Agradeço aos meus pais, Odilon Nunes e Eliane Pizzette Nunes, e aos demais familiares, pela atenção e

educação dedicada à minha pessoa e por sempre acreditarem em minhas metas e potenciais.

Agradeço aos Falcões da Aurora pela amizade e confiança as quais sempre buscarei corresponder à altura.

Agradeço aos professores, MSc. Reginaldo de Souza Vieira, Dr. André Viana Custódio, MSc. Carlos Magno Spricigo Venerio e MSc. Ismael Francisco de Souza, pela inspiração e pelo incentivo à pesquisa e opção acadêmica desde a Graduação.

A todas estas pessoas e entidades, bem como aquelas que por ventura tenha esquecido, mas que contribuiram em minha trajetória pessoal e acadêmica, dedico minha sincera gratidão.

Dedico este trabalho a todos os familiares, amigos, colegas e mestres que contribuíram em minha vida pessoal e acadêmica. Eles sabem a quem me refiro.

PREFÁCIO

Este livro de Francisco Pizzette Nunes tem a marca de uma obra pós-moderna; porque enfoca o Direito à Saúde na perspectiva da República Participativa e do pluralismo jurídico: não pretende afirmar verdades metafísicas nem se fecha em vaidosas interpretações legais do monismo moderno. É um livro que se posiciona, ao contrário, e respeitosamente, como um instrumento de apoio a serviço da construção do futuro, em Direito e em Saúde; ele atua e age naquele palco do Direito a ser construído por uma nova composição de atores sociais, instituições políticas, desígnios econômicos e políticas públicas, enfim, na pós-modernidade.

Com a Constituição da República Participativa do Brasil de 1988, de fato e sem dúvida, o conceito de Saúde da OMS recebeu dos brasileiros o seu barrete de liberto, a carta da cidadania constitucional, juntamente com o desafio da complexidade pós-moderna, que vem a ser a sua terra prometida. A Saúde, como direito de todos e dever do Estado, segundo a Lei das Leis, passa a permear todas as instituições nas três Esferas; as políticas públicas em todos os níveis; o plano individual e familiar; a ordem social;

e a ordem econômica. Nesse âmbito, os serviços de saúde suplementar passam a compor e integrar um Sistema Único, que os governa e ilumina.

A Saúde sempre foi um campo sensível às mudanças e às reformas institucionais, e não será diferente com o Sistema Único de Saúde pós-moderno. O SUS faz conviver democracia direta com democracia indireta; o econômico com o extrapatrimonial coletivo; o autocrático com o participativo; a lei com o pluralismo jurídico; o federal com o regional e o local; enfim, desafia a construção de um modelo que volta a lembrar a complexidade romana de *res publica* – que a Modernidade esqueceu, desaprendeu, e já não consegue restabelecer, afeiçoada que está a dar prioridade absoluta aos desígnios econômicos.

A república deliberativa redesenha completamente – como na Antiguidade – a tutela jurídica e o exercício dos direitos: tomando o perfil de um grande sistema arbitral, em que o Direito não se limita a leis e interpretação de normas, mas abre perspectiva à equidade, à construção negociada de soluções, à otimização dos recursos e tecnologias disponíveis; o que a Modernidade, no seu reducionismo estatal/privado nunca alcançaria. Ao contrário, a Modernidade, no seu estado institucional puro, é o reino do desperdício de matéria-prima, de recursos humanos, de capitais, de tecnologias, muito embora seu paradigma alardeie racionalidade, certeza e segurança.

Como conciliar serviços de Saúde Suplementar com SUS, eis a questão que Pizzette enfrenta neste livro. A solução está embutida e deve ser equacionada num contexto maior, que é o desafio de fazer "o SUS funcionar como SUS"; e não como um monstro de direito público tradicional e burocracia estatal, sem participação ou com simulacros de participação. O dia em que as autoridades,

os profissionais, os empresários, a população, a grande mídia e os servidores públicos tiverem noção ou visualizarem que o SUS é muito mais vantajoso para todos participativamente, não mais lhe faltarão recursos, e todos sentirão orgulho dele como bem coletivo que deve ser.

José Isaac Pilati
Professor do PPGD/UFSC

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento
ABRAMGE – Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ALAMES – Associação Latino-americana de Medicina Social
ANEPS – Articulação Nacional de Movimentos e Práticas de Educação em Saúde
AIS – Ações Integradas de Saúde
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
CAMSS – Câmara de Saúde Suplementar
CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
CASSI – Caixa de Assistência aos Funcionários do Banco do Brasil
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CDS – Conselho de Desenvolvimento Social
CEBES – Centro Brasileiro de Estudos da Saúde
CEF – Caixa Econômica Federal
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CIEFAS – Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde
CIMS – Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde
CNPS – Conselho Nacional de Seguros Privados

CNRS – Comissão Nacional de Reforma Sanitária
CNS – Conferência Nacional de Saúde
CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASP – Conselho Consultivo de Administração da Previdência Social
CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONSU – Conselho de Saúde Suplementar
CONTAG – Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DESAS – Departamento de Saúde Suplementar
DICOL – Diretoria Colegiada
DIDES – Diretoria de Desenvolvimento Setorial
DIFIS – Diretoria de Fiscalização
DIGES – Diretoria de Gestão
DIOPE – Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras
DIPRO – Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos
DMP – Departamentos de Medicina Preventiva
DNS – Departamento Nacional de Saúde
DNSP – Departamento Nacional de Saúde Pública
DOU – Diário Oficial da União
EC – Emenda Constitucional
ENEMC – Encontro Nacional de Experiências de Medicina Comunitária
ESF – Estratégia Saúde da Família
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FENASEG – Federação Nacional de Seguradoras
FNM – Federação Nacional dos Médicos
GEAP – Grupo Executivo de Assistência Patronal
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
LOAS – Lei Orgânica de Saúde
MES – Ministério da Educação e Saúde
MESP – Ministério da Educação e Saúde Pública
MOC – Projeto Montes Claros
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB – Norma Operacional Básica
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIS – Programa de Ações Integradas de Saúde
PIASS – Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PLUS – Plano de Localização de Unidade de Serviços
PMS – Plano Municipal de Saúde
PPA – Plano Plurianual
PROCON – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
RAP – Relatório da Audiência Pública
RCP – Relatório da Consulta Pública
RN – Resolução Normativa
SNS – Sistema Nacional de Saúde
SUDS – Sistema Unificado Descentralizado de Saúde
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 19

1 PLURALISMO JURÍDICO E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: PARA ALÉM DE UMA PRÁXIS MONISTA E REPRESENTATIVA EM DIREITOS HUMANOS 29

1.1 A crise dos paradigmas jurídico-políticos da Modernidade 30

1.2 A alternativa pluralista: o resgate da democracia participativa e da construção e tutela coletiva dos direitos humanos..... 60

2 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL..... 95

2.1 Monismo, autoritarismo, centralização e seletividade: o avanço do sistema médico-previdenciário e o início da Reforma Sanitária..... 97

2.2 Pluralismo, participação popular, descentralização e universalidade: a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a sombra neoliberal à espreita 126

3 O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SAÚDE: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TUTELA COLETIVA DO DIREITO À SAÚDE..... 155
3.1 A estrutura organizacional e os desafios para a participação popular no SUS..... 168
3.2 A participação da ANS no SUS..... 198
3.3 Interfaces entre o público e o privado: a natureza coletiva do Direito à Saúde..... 217

CONSIDERAÇÕES FINAIS 229
REFERÊNCIAS.....241

O presente trabalho volta-se ao aspecto social e participativo do Direito à Saúde no Brasil, desde seu desenvolvimento sócio-histórico, até sua dinâmica sistêmica de tutela e promoção, tanto sob o seu viés público como pela sua contraparte privada. Mais do que o próprio Direito à Saúde, esta obra tem no foco central a democracia em seu aspecto participativo, construtivista e emancipatório.

ISBN 978-85-784-0060-6