

TUTELA DA SAÚDE PÚBLICA: ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE DE MACAU

Tam Sio Kuan

Jurista, Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, Macau

Introdução

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, o direito à saúde consiste no dever de criação de condições por parte do governo para que todos possam atingir o melhor estado de saúde possível. Estas condições incluem o acesso aos serviços de saúde, condições de trabalho saudáveis e seguras, habitação adequada e alimentação saudável.

O direito à saúde está consagrado em vários tratados internacionais e regionais sobre direitos humanos e nas Constituições de vários países. Por exemplo, de acordo com o art. 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, as medidas necessárias para a efectivação do direito à saúde são: diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento da criança; o melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial; a profilaxia, tratamento e controle das doenças epidémicas, endémicas, profissionais e outras; a criação de condições próprias a assegurar a todas as pessoas serviços médicos e ajuda médica em caso de doença.

Dentro da estrutura do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, os Serviços de Saúde de Macau são a instituição pública que compete implementar as políticas de saúde. A efectivação do direito à saúde não depende exclusivamente dos Serviços de Saúde, mas este desempenha um papel muito importante. Tal como resulta do Decreto-Lei n.º 81/99/M, de 15 de Novembro, que reestrutura a orgânica dos Serviços de Saúde de Macau, a missão dos Serviços de Saúde é executar as acções necessárias à prevenção da doença e à promoção da saúde, através da coordenação das actividades dos agentes públicos e privados do

sector e da prestação de cuidados de saúde primários e diferenciados necessários ao bem-estar da população de Macau.

Com o desenvolvimento da sociedade e as necessidades de prevenção da doença, os serviços prestados pelos Serviços de Saúde têm vindo a desenvolver-se. São várias as atribuições dos Serviços de Saúde. A seguir vamos descrever algumas delas relacionadas com a efectivação do direito à saúde.

1. Prestação de serviços de saúde

A prestação de serviços de saúde é uma importante função dos Serviços de Saúde. Consiste em serviços básicos e destinados ao público.

Dentro da estrutura dos Serviços de Saúde, temos o subsistema de cuidados de saúde generalizados e o subsistema de cuidados de saúde diferenciados. Os Centros de Saúde, incluídos no subsistema de cuidados de saúde generalizados, são unidades, geograficamente delimitadas, de prestação de cuidados de saúde primários. Compete aos Centros de Saúde prestar, aos indivíduos e às famílias, cuidados personalizados de saúde, bem como fornecer-lhes os medicamentos essenciais, e encaminhar para os estabelecimentos hospitalares os doentes que necessitem de cuidados diferenciados e acompanhar o seu tratamento.

Cuidados de saúde primários são serviços de cuidados médicos mais básicos e essenciais. A Organização Mundial de Saúde estabeleceu o plano de “saúde para todos no ano 2000”, constituindo os cuidados de saúde primários como a meta da comunidade mundial. A rede de cuidados de saúde primários de Macau foi constituída há 25 anos. São prestados serviços de saúde básicos aos residentes através da rede criada pelos Centros de Saúde. Actualmente temos no total seis Centros de Saúde e um Posto de Saúde, situados em pontos dispersos da comunidade de Macau, prestando diferentes serviços a todos os cidadãos de Macau, tais como o atendimento pré-natal, cuidados de saúde da criança, de adultos, da mulher, da cavidade oral, etc. Alguns Centros de Saúde prestam ainda serviços de medicina chinesa.

Ao Centro Hospitalar Conde de S. Januário, incluído no subsistema de cuidados de saúde diferenciados, compete assegurar os cuidados de saúde especializados, curativos e de reabilitação, em regime de urgência, de internamento, ambulatório e de consulta externa. Os cuidados de saúde especializados são da competência do Centro Hospitalar Conde de S. Januário, e através dos acordos com instituições médicas locais ou exteriores, encaminha os doentes para outras instituições médicas para tratamento.

Quanto às condições dos Serviços de Saúde no acesso aos cuidados de saúde, estas estão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 24/86/M, de 15 de Março¹. Neste

1 Alterado pelo Decreto-Lei n.º 51/86/M, de 10 de Novembro e pelo Decreto-Lei n.º 68/89/M, de 9 de Outubro.

decreto-lei estão definidos as categorias de acesso aos serviços de cuidados de saúde totalmente gratuitos, as quais decorrem de critérios estruturais, de grupos em risco, de defesa da saúde pública, de ruptura do equilíbrio económico individual, ao mesmo tempo que se revêem as rotinas de acesso, facturação e cobrança aos grupos populacionais que se consideram capazes de suportar a totalidade ou parte dos encargos com a respectiva saúde. Quando o Decreto-Lei n.º 24/86/M foi revisto em 1989, foi estendido aos grupos populacionais em risco, que gozam de cuidados de saúde gratuitos, os indivíduos com 65 e mais anos de idade.

Para além dos cuidados de saúde prestados directamente por estabelecimentos dependentes dos Serviços de Saúde, este presta também indirectamente cuidados de saúde através de outras entidades exteriores. Mas estes serviços são considerados como prestados pelos Serviços de Saúde e os respectivos custos são da responsabilidade do governo. De acordo com o Decreto-Lei n.º 24/86/M, consideram-se indirectamente prestados pelos Serviços de Saúde, os cuidados prestados pelos Serviços de Saúde, ao abrigo do presente diploma, por estabelecimentos de saúde de Portugal, do Território de Hong Kong, da República Popular da China, de outros países e, ainda, pelos estabelecimentos de saúde privados de Macau. Os Serviços de Saúde celebram acordos com as referidas instituições para obter os serviços de saúde.

Quando, por falta de meios técnicos ou humanos, os serviços e estabelecimentos dependentes dos Serviços de Saúde não estejam em condições de prestar os cuidados necessários, poderão ser celebrados acordos com prestadores isolados ou instituições do sector privado da Região, visando facultar, aos utentes referidos no diploma, o acesso a esses cuidados de saúde.

Por outro lado, quando, por falta de meios técnicos ou humanos, nem os serviços e estabelecimentos dependentes dos Serviços de Saúde, nem o sector privado da Região estejam em condições de prestar os cuidados necessários, poderão ser celebrados acordos com instituições prestadoras ou serviços oficiais ou privados de fora da Região, visando facultar aos beneficiários referidos no diploma, o acesso a esses cuidados de saúde.

No entanto, quanto aos serviços médicos prestados no exterior, dado que o Decreto-Lei n.º 24/86/M não definiu as condições a observar para que os encargos decorrentes da deslocação ao exterior sejam comparticipados por Macau, foi estabelecido o Decreto-Lei n.º 34/90/M. Neste diploma são definidas as condições a observar para que os encargos decorrentes da deslocação ao exterior sejam comparticipados por Macau, para esclarecimento dos próprios utentes e para correcto tratamento dos processos de assistência clínica no exterior por parte dos Serviços competentes.

As referidas disposições garantem aos residentes o acesso aos cuidados de saúde nos casos em que, por falta de meios técnicos ou humanos, os serviços e

estabelecimentos dependentes dos Serviços de Saúde não estejam em condições para prestar os cuidados necessários.

2. Supervisão da área privada da prestação dos cuidados de saúde

O sistema de saúde de Macau é formado por uma área pública e uma área privada. As entidades do governo que prestam serviços médicos são os Centros de Saúde, que prestam principalmente cuidados de saúde primários, e o Centro Hospitalar Conde de S. Januário, que presta cuidados de saúde diferenciados. As entidades privadas podem ser distinguidas em entidades financiadas pelo governo ou entidades financiadas por outras associações, tais como o Hospital Kiang Wu, a Clínica dos Operários, a Clínica de Tung Sin Tong e outras clínicas privadas e laboratórios, etc. Para além da prestação de cuidados de saúde directamente através dos estabelecimentos dependentes dos Serviços de Saúde, outra atribuição importante dos Serviços de Saúde é proceder à supervisão das actividades de entidades que prestam cuidados de saúde por via do sistema privado. Os profissionais de saúde devem adquirir a licença para o exercício das respectivas profissões e os alvarás para a criação das instalações médicas.

Sobre a regulamentação do regime de licenciamento das entidades particulares, temos o Decreto-Lei n.º 84/90/M, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 22/99/M, de 31 de Maio.

O Decreto-Lei n.º 84/90/M regula o regime de licenciamento para o exercício da actividade privada de prestação de cuidados de saúde em Macau. Estabelece a obrigação de requerimento da licença por parte dos médicos, médicos de medicina tradicional chinesa, médicos dentistas, odontologistas, enfermeiros, terapeutas, massagistas e acupunturistas, e mestres de medicina tradicional chinesa. Além disso, a criação de estabelecimentos como clínicas, policlínicas, centros ou casas de saúde, laboratórios de análises clínicas e de radiologia, centros de diagnóstico, centros de tratamento e centros de reabilitação também exige o requerimento da licença nos termos do Decreto-Lei n.º 84/90/M.

O Decreto-Lei n.º 22/99/M, por sua vez, regula o regime do licenciamento e da fiscalização das unidades privadas de saúde com internamento e sala de recobro. Em 1968, foi ordenada pela Portaria n.º 23 063, a aplicação ao território de Macau o Regulamento das Casas de Saúde, aprovado pela Portaria n.º 22 709, de 7 de Junho de 1967. Em 1990, o processo de licenciamento dos hospitais era regulado pelo Decreto-Lei n.º 84/90/M. No entanto, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 22/99/M, tal Regulamento deixou de ser aplicado em Macau, e entende-se por unidades privadas de saúde com internamento e sala de recobro o estabelecimento que tenha por objecto a prestação de serviços médicos e de enfermagem com internamento e sala de recobro e não se encontre integrado nos

Serviços de Saúde de Macau, independentemente da designação ou forma jurídica adoptada. Os Serviços de Saúde, dotados de competência funcional, fiscalizam as unidades de saúde através da autoridade sanitária.

Os profissionais ou entidades licenciadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 84/90/M devem cumprir as normas sobre publicidade previstas neste diploma². Por outro lado, de acordo com a Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro, a publicidade relativa a próteses, tratamentos médicos ou paramédicos e objectos ou métodos apresentados como tendo efeitos benéficos para a saúde, tem de ser previamente autorizada pelos Serviços de Saúde.

Através das legislações acima referidas, o governo estabelece as condições e supervisiona as pessoas e entidades que prestam cuidados de saúde na área privada, garantindo, deste modo, a segurança e a saúde pública.

3. Supervisão da actividade farmacêutica

Além da supervisão da actividade de prestação de cuidados de saúde, a supervisão da actividade farmacêutica também é um ponto importante. O mercado dos medicamentos desempenha grande relevo na área da saúde, tendo sido objecto de atenção de organizações internacionais, tais como a Organização Mundial de Saúde. A legislação que em Macau regula o exercício das profissões farmacêuticas e das actividades farmacêuticas remonta a 1970. O diploma que actualmente regula o exercício das profissões farmacêuticas e das actividades farmacêuticas é o Decreto-Lei n.º 58/90/M, de 19 de Setembro³. Este decreto-lei regula as habilitações e o regime de inscrição do farmacêutico e do ajudante técnico de farmácia, o regime de concessão dos estabelecimentos de actividade farmacêutica, abrangendo as firmas de importação, exportação e venda por grosso de produtos farmacêuticos, as farmácias e as drogeries. A instalação, a transferência e a ampliação de laboratórios farmacêuticos regem-se, por sua vez, pelo disposto na lei que regula o exercício das actividades industriais. Quanto ao regime de licenciamento e funcionamento dos estabelecimentos que se dedicam à preparação e comércio de produtos de medicina tradicional chinesa, este encontra-se regulado pelo Decreto-Lei n.º 53/94/M, de 14 de Novembro.

Já em 1990, no Decreto-Lei n.º 58/90/M se dizia que a actividade da farmácia tradicional chinesa e dos laboratórios preparadores de fórmulas chinesas são regulamentadas em leis próprias. Em finais de 1994, criou-se finalmente uma lei que regula a actividade dos laboratórios preparadores de fórmulas chinesas e

2 Artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 84/90/M.

3 Alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/91/M, pelo Regulamento Administrativo n.º 21/2003 e pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2009.

os estabelecimentos de comercialização. O aparecimento desta lei deveu-se ao hábito dos residentes de Macau de recorrerem à medicina chinesa, e do consumo frequente de medicamentos da medicina chinesa, por isso para manter a saúde pública, houve necessidade de proceder à regulamentação dessas actividades. Esse Decreto-Lei é aplicável à importação, exportação e alvarás de firma de venda, e às farmácias tradicionais chinesas.

Em relação a determinados medicamentos especiais, como estupefacientes e psicotrópicos, o comércio e o uso são regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 58/90/M. O Decreto-Lei n.º 5/91/M, de 28 de Janeiro⁴, é o primeiro passo dado na criminalização de actos de tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e na promoção das medidas de combate à toxicod dependência, onde se prevê sanções penais diversas para o tráfico ilícito das substâncias e o uso de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Este Decreto-Lei foi posteriormente revogado pela Lei n.º 17/2009 da “Proibição da produção, do tráfico e do consumo ilícitos de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas”.

Actualmente a legislação que regula o comércio e o uso lícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas é o Decreto-Lei n.º 34/99/M. E esses estupefacientes e substâncias psicotrópicas estão previstas nas tabelas 1 a 4 anexas à Lei n.º 17/2009. Esse Decreto-Lei determinou os condicionamentos, as autorizações e a fiscalização do cultivo, produção, fabrico, emprego, comércio, distribuição, importação, exportação, trânsito, detenção a qualquer título e uso das plantas, substâncias e preparações que constam das tabelas a ele anexas fossem regulados por diploma específico.

Os Serviços de Saúde de Macau procedem à fiscalização dessas actividades através das subunidades responsáveis pelos assuntos farmacêuticos. No entanto, devido ao facto de as actividades farmacêuticas poderem influenciar a saúde pública, o recurso à autorização de licenças para fiscalizar essas actividades é insuficiente. Em 1990, tendo como objecto os interesses dos residentes, para garantir que os produtos existentes no mercado tenham qualidades e segurança necessária, regulou-se o registo de especialidades farmacêuticas, mas esse registo tem em vista apenas a medicina ocidental, não incluindo por isso a medicina tradicional chinesa.

Por outro lado, o domínio da publicidade relativa a medicamentos deve constituir objecto de especial cuidado, por envolver a promoção do consumo de bens de particular importância para a saúde pública e incidir sobre um mercado também ele permeável a técnicas de publicitação mais agressivas. E dado existir uma relação óbvia entre os instrumentos de publicidade para promoção do consumo

4 As alterações à lei da criminalização dos actos de tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e promoção de medidas de combate à toxicod dependência são previstas pela Lei n.º 4/2001, Lei n.º 8/2003 e Lei n.º 11/2004.

e os direitos dos consumidores, como o direito à informação, o direito à protecção da saúde e o direito à utilização de produtos seguros, em 1995 foi elaborado o regime legal da publicidade relativa a medicamentos, que é o Decreto-Lei n.º 30/95/M. Quanto ao âmbito, esse Decreto-Lei aplica-se a todos os medicamentos (incluindo os usados pelas medicinas tradicionais). E este assunto é também regulado pela Lei n.º 7/89/M, de 4 de Setembro que estabelece o “Regime geral da actividade publicitária”. Mas em relação à publicidade relativa a medicamentos e produtos farmacêuticos, essa lei só determina a necessidade de autorização pelos Serviços de Saúde de Macau. Ao passo que o regime legal da publicidade relativa a medicamentos regulado pelo Decreto-Lei n.º 30/95/M, não apenas determina uma regulamentação rigorosa sobre a actividade publicitária dos medicamentos, as multas relativas à violação dessas disposições foram elevadas, para deste modo atenuar as práticas enganosas de consumidores através da publicidade de medicamentos. A autorização das publicidades relativas a medicamentos é efectuada pela Comissão Consultiva criada pelo Decreto-Lei n.º 30/95/M.

Além da publicidade, a apreciação quanto à autorização de licenças relativas ao exercício das profissões e actividades farmacêuticas cabe às diversas Comissões Consultivas, e depois a decisão é feita pelos Serviços de Saúde de Macau.

4. Prevenção e tratamento das doenças transmissíveis

A prevenção e o tratamento das doenças transmissíveis são uma parte importante dos assuntos de saúde. Apesar dos avanços na tecnologia médica, a ameaça das doenças transmissíveis às pessoas tem aumentado sempre. O desenvolvimento dos transportes e os grandes fluxos populacionais são um dos factores que conduzem à propagação das doenças transmissíveis. Perante esta situação, as medidas de prevenção e controlo devem ser reforçadas, e essas medidas não devem ser apenas da responsabilidade dos departamentos de saúde, porque algumas dessas medidas podem restringir a liberdade das pessoas, como por exemplo as medidas de quarentena aplicadas aos doentes para evitar a propagação dessas doenças. Assim sendo, é necessário haver legislação a conferir aos departamentos competentes poderes para que possam exercer essas medidas. Por outro lado, também para tutelar os direitos dos cidadãos, apenas quando haja legislação nesse sentido é que se pode haver restrição das liberdades.

Olhando para o passado, antes da transferência da soberania, já havia legislação a regular esses aspectos. Por exemplo a Portaria n.º 397/99/M, onde se estabelece a obrigatoriedade de declaração de doenças, dado que o conhecimento da situação epidemiológica é essencial ao planeamento efectivo e eficiente dos cuidados de saúde, sobretudo no que se refere à prevenção da doença e à promoção da saúde, essa portaria estabeleceu o mecanismo de declaração obrigatória em

caso de ocorrência de qualquer doença, e os médicos e laboratórios de análises clínicas que exerçam a sua actividade em Macau estão obrigados à declaração imediata dessas doenças.

O Decreto-Lei n.º 1/97/M, que define o regime de evicção escolar, aplica-se aos alunos, pessoal docente e não docente que por motivo de doença transmissível devem ser temporariamente afastados da instituição educativa. Este Decreto-Lei determina que em caso de infecção de doenças é obrigatório deixar de ir às escolas ou de dar aulas, e essa decisão cabe aos Serviços de Saúde de Macau. A instituição educativa é um local onde os diversos agentes educativos estabelecem interações sociais continuadas, por isso tendo em vista os interesses de saúde pública e individual, é preciso prestar especial atenção e cuidado às doenças transmissíveis que, pelo risco e perigosidade, podem afectar toda a comunidade educativa.

Além disso, naquela altura ainda vigorava o Decreto-Lei n.º 13/96/M, de 4 de Março, que regula a emissão e a utilização do Boletim Individual de Vacinações, onde é obrigatória a apresentação do Boletim Individual de Vacinações, devidamente actualizado de acordo com o Programa de Vacinação de Macau, nos processos de admissão para o exercício de funções públicas, bem como nos actos de inscrição ou matrícula em qualquer estabelecimento de ensino, público ou privado, incluindo as creches.

Perante o crescimento da população e o aumento do fluxo de pessoas, e o aparecimento de novas doenças, como por exemplo em Novembro de 2002, desde que apareceu o primeiro caso de “síndrome respiratória aguda grave”, nos oito meses seguintes houve 28 países que foram afectados, e foram relatados no total 8096 casos de infecção e 774 óbitos, constituindo uma grande ameaça para a saúde pública. Por isso é que relativamente à prevenção, controlo e tratamento de doenças foi necessário a criação de mais medidas eficazes, para combater as doenças transmissíveis. Em 2004 foi elaborada a “Lei de prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis”, que visa garantir a saúde pública e a prevenção, controlo e tratamento eficazes de doenças transmissíveis, através dos princípios da prevenção prioritária e do tratamento adequado. Essa Lei serve de fundamento para o governo na adopção das várias medidas nela previstas. E para assegurar a efectiva aplicação dessas medidas, a lei previu que em caso de incumprimento das disposições pode haver lugar à responsabilidade penal.

Posteriormente, em 2008, foi elaborado o Regulamento Administrativo n.º 16/2008 que regula o “Regime de Vacinação”, e o Regulamento Administrativo n.º 15/2008 que estabelece o mecanismo de “Declaração obrigatória de doenças transmissíveis”, que revogaram respectivamente a Portaria n.º 397/99/M e o Decreto-Lei n.º 13/96/M, e onde se reforçaram as respectivas regulamentações. O novo mecanismo de declaração obrigatória de doenças transmissíveis estabeleceu ainda disposições sancionatórias, prevendo sanções administrativas para casos de

incumprimento da obrigação de declaração.

Falando na prevenção de doenças e na manutenção da saúde pública, não se pode deixar de mencionar à autoridade sanitária dos Serviços de Saúde prevista pela orgânica dos Serviços de Saúde de Macau⁵. Para o exercício das atribuições dos Serviços de Saúde de Macau respeitantes à prevenção da doença, conferidos poderes de autoridade sanitária ao director dos Serviços de Saúde de Macau e aos médicos dos Serviços de Saúde de Macau que forem expressamente designados por despacho do Chefe do Executivo. A autoridade exerce a sua actividade sem dependência hierárquica e sem necessidade de processo prévio, administrativo ou judicial, podendo tomar as medidas indispensáveis à prevenção ou à eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva. Por outro lado, além de outras competências, à autoridade sanitária ainda compete assegurar o cumprimento das normas e obrigações em matéria de sanidade internacional.

Em relação aos assuntos de saúde pública, na prevenção da propagação das doenças transmissíveis e de outras situações que podem causar prejuízo à saúde pública, os direitos e liberdades das pessoas têm que ser sempre restringidos. Por isso, é necessário que haja lei a atribuir poderes às autoridades competentes para tomarem as medidas respectivas, salvaguardando assim o interesse público.

5. Educação para a saúde e publicidade

Na prevenção das doenças, a educação para a saúde e a publicidade ocupam um lugar importante, transmitindo à população conhecimentos sobre as doenças e a saúde, ao mesmo tempo sensibilizando as pessoas quanto à importância dos cuidados de saúde.

No que toca à educação para a saúde, os centros de saúde são uma das unidades responsáveis. Competem aos centros de saúde programar e desenvolver acções de educação para a saúde, a promoção e vigilância da saúde de grupos vulneráveis ou de risco, em particular, da mãe e da criança, da população escolar, dos idosos, dos deficientes e dos toxicodependentes.

Além disso, a Comissão de Prevenção e Controlo das Doenças Crónicas dos centros de prevenção e controlo de doenças dos Serviços de Saúde de Macau também é responsável pelas tarefas de educação para a saúde e de publicidade, através da organização de actividades e de outros meios.

Os aspectos acima mencionados são tarefas que os Serviços de Saúde têm no âmbito da efectivação do direito à saúde. Aos Serviços de Saúde não cabem apenas essas atribuições, mas também lhes compete a formação dos profissionais

5 Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 81/99/M.

de saúde, o apoio às entidades que exercem actividades na área da saúde, fazer investigação no âmbito das ciências da saúde, entre outras.

Do exposto, podemos notar que o âmbito da intervenção dos departamentos de saúde nos assuntos relacionados com a saúde está a alargar cada vez mais. Por exemplo, no futuro, no que toca à prevenção, a proposta de lei do “Regime de prevenção e controlo do tabagismo”, que está neste momento em discussão na Assembleia Legislativa, atribui aos Serviços de Saúde de Macau competências para proceder à sua fiscalização.

Devido ao desenvolvimento e necessidades da sociedade, é preciso regulamentar certas actividades e conferir às autoridades competentes poderes para que eles possam interferir nesses assuntos. Para isso, é necessário proceder à reforma de leis antigas ou elaborar leis novas para, deste modo, implementar as diversas políticas.