

# O PAPEL DAS LEIS NO COMBATE À GRIPE ESPANHOLA: NASCIMENTO DE UM CÓDIGO SANITÁRIO?<sup>1</sup> <sup>2</sup>

THE ROLE OF STATUTES IN COMBATING THE SPANISH FLU: THE BIRTH OF A SANITARY CODE?

*Victor Frank Corso Semple<sup>3</sup>*

Data de Submissão: 21/03/2022

Data de Aceite: 20/06/2022

**Resumo:** Este artigo investiga discursos no debate público sobre a legislação sanitária durante a epidemia de gripe espanhola no Rio de Janeiro, então capital da República. A metodologia da pesquisa envolveu a análise documental dos diários do Congresso Nacional e de periódicos de grande circulação na capital, visando à compreensão do contexto institucional e da opinião pública durante o período mais agudo da epidemia, além de uma revisão da literatura historiográfica sobre a gripe espanhola e as epidemias no Brasil. A hipótese do trabalho é a de que a situação de crise criada pela pandemia causou a emergência por uma consolidação das leis sanitárias em um código. A conclusão a que chega o artigo é a de que não havia, à época da disseminação da influenza na capital federal, estrutura ou política pública de saúde construída para atender à população nem sequer projeto sanitário em curso para propor soluções para a pandemia.

**Palavras-chave:** Legislação Sanitária no Brasil. Gripe espanhola. Inovação. Transição. Teoria. História do direito.

1 O artigo é fruto do relatório final do edital 2020/2021 do Programa de Iniciação Científica (ProIC/PIBIC) da Universidade de Brasília, sob orientação do Professor Doutor Cristiano Paixão, com apresentação e publicação nos anais do 27º Congresso de Iniciação Científica da UnB e do 18º Congresso de Iniciação Científica do DF.

2 Agradeço ao meu pai, Duncan Frank Semple, formado em História pela Universidade de Brasília e servidor público federal do Ministério da Saúde, pela ajuda com a pesquisa. Agradeço ao amigo Lucas Orsi pelo incentivo e apoio no desenvolvimento do trabalho. Agradeço ao professor Dr. Cristiano Paixão pela orientação.

3 Graduando em Direito na Universidade de Brasília. Integra os grupos de pesquisa inscritos no CNPq “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” e “Crítica Constitucional”, ambos da FD-UnB. Estagiário no gabinete da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. Contato: victorcorsosemples@gmail.com.

**Abstract:** This paper investigates discourses in the public debate on sanitary legislation during the Spanish flu epidemic in Rio de Janeiro, then capital of the Republic. The research methodology involved a documental analysis of National Congress diaries' and journals with wide circulation in the capital, aiming to understand the institutional context and public opinion during the most acute period of the epidemic, as well as a review of the historiographic literature on the influenza and on epidemics in Brazil. The work's hypothesis is that the crisis created by the pandemic caused an urgent need for turning the existing sanitary laws into a systematic code. The conclusion reached by the article is that, at the time of the spread of influenza in the federal capital, there was no structure or public health policy built to serve the population, not even an ongoing sanitary project to propose solutions to the pandemic.

**Keywords:** Sanitary legislation in Brazil. Spanish flu. Innovation. Transition. Theory. Legal history.

## INTRODUÇÃO

A história do Rio de Janeiro do início do século XX pode ser relacionada com a história das epidemias. A epidemia de gripe espanhola atingiu a capital federal em setembro de 1918. Avassaladora, a doença matou quinze mil pessoas no Rio de Janeiro e o número de acometidos chegou a seiscentos mil (66% da população da capital)<sup>4</sup>. Desde o começo do século, a cidade funcionava como uma espécie de laboratório de um projeto de modernização empreendido pela reforma urbana de Pereira Passos (1902-1906), do qual foi o episódio mais destacado a Revolta da Vacina (1904).

Na notícia dos primeiros casos na capital, trazidos pelo navio inglês *Demerara*, vindo de Lisboa, passaram-se duas semanas até que as instituições sanitárias fragilizadas comesçassem a oferecer algum tipo de apoio à população. Foi reconhecido o “estado epidêmico da capital federal”. A partir de então, espalham-se debates sobre as leis e as instituições sanitárias. São Paulo aprovava um código sanitário em abril de 1918. Pouco efetivo para combater a gripe espanhola, teve vários de seus oitocentos artigos derrocados durante a epidemia em razão da emergência de saúde pública. A Diretoria-Geral de Saúde Pública, órgão federal competente para controlar as epidemias, desde sua liderança por Oswaldo Cruz anos antes, não tinha estrutura institucional suficiente para lidar com a espanhola.

A primeira parte do artigo analisa os discursos no debate público sobre a legislação sanitária durante a epidemia de gripe espanhola no Rio de Janeiro. O estudo foi feito a partir de uma análise documental dos diários do Congresso Nacional (das sessões de outubro de 1918) e de três jornais de grande circulação, “O Paiz”, entre setembro e novembro de 1918, “A Noite”, e o “Gazeta de Notícias”, ambos entre setembro de 1918 e novembro de 1919, visando à compreensão do contexto institucional e da opinião pública durante o período mais agudo da epidemia na capital federal.

A segunda parte da pesquisa revisita a literatura histórica sobre a gripe espanhola, principalmente a partir das obras “Um cenário mefistofélico: a gripe espanhola no Rio de Janeiro”<sup>5</sup>, “Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no

---

4 GOULART, Adriana da Costa. Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos. v.12, n.1, p. 101-142, jan-abr. 2005.

5 GOULART, Adriana da Costa. **Um cenário mefistofélico: a gripe espanhola no Rio de Janeiro**. 2003. 253 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

Rio de Janeiro”<sup>6</sup> e “A bailarina da morte: a gripe espanhola no Brasil”<sup>7</sup>. Também analisa a historiografia sobre o processo de modernização, higienização e de mudanças sociais no Rio de Janeiro em: “Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial”<sup>8</sup> e em “A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes”<sup>9</sup>.

A terceira parte descreve as leis sanitárias de 1920 e de 1923 como resultados das modificações na legislação sanitária do início do século XX no Brasil. Para isso, lança mão dos conceitos de inovação e de transição jurídicas, categorias analíticas úteis para a percepção do direito em seu caráter situacional no contexto de uma pandemia como a de gripe espanhola.

A conclusão apresenta os resultados da pesquisa documental e de revisão de literatura a partir dos conceitos trazidos na terceira parte do artigo.

### OS JORNAIS E O CONGRESSO NA PANDEMIA DE 1918<sup>10</sup>

O debate sobre a necessidade de consolidar as leis sanitárias no Brasil faz parte do contexto de modernização pelo qual atravessou a capital da República no início do século XX. O imaginário do progresso e da modernidade destacava o saber técnico como forma de controlar o espaço da cidade<sup>11</sup>. O discurso reproduzido como oficial, no início dos anos 1900, ancorava-se na técnica médico-sanitarista<sup>12</sup>.

A situação e as circunstâncias das epidemias, causando crises sanitárias que deviam ser enfrentadas pelas autoridades sanitárias, apenas reforçaram naquele

---

6 GOULART, 2005, *Op. Cit.*

7 SCHWARCZ, Lilian; STARLING, Heloisa. **A bailarina da morte: A gripe espanhola no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

8 CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

9 SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

10 A pesquisa documental foi realizada no acervo da hemeroteca digital da Biblioteca Nacional e no acervo dos Anais do Congresso Nacional. Os argumentos de busca utilizados foram, com grafia da época, “hespanhola”, “grippe” e “codigo sanitario”. Sobre os limites e as possibilidades de pesquisa na hemeroteca digital Cf. BRASIL, Eric; NASCIMENTO, Leonardo. História digital: reflexões a partir da Hemeroteca Digital Brasileira e do uso de CAQDAS na reelaboração da pesquisa histórica. Em: **Estudos Históricos**, v. 33, n. 69, 2020.

11 NEDER, Gizlene. 1997. Cidade, identidade e exclusão social. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3. p. 108.

12 *Idem*.

momento a ideia de que a forma mais eficaz de controle da cidade<sup>13</sup>, no caso do Rio de Janeiro, era a do governo pela técnica e pela ciência<sup>14</sup>.

As discussões em torno de um código sanitário, enquanto expressão universal das leis de saúde pública insere-se nesse quadro e antecederam a epidemia de gripe espanhola de 1918. Em 1904, o então Diretor Geral de Saúde Pública e titular da Academia Nacional de Medicina (ANM), Oswaldo Cruz, empreendeu uma Reforma que teria como ápice a Revolta da Vacina. No entanto, o que ainda merece mais pesquisa são as ideias que circulavam naquele momento sobre não somente combater as epidemias de febre amarela, peste bubônica e varíola como solução para saúde pública, mas a necessidade de sistematizar toda “hygiene” pública na legislação.

É exemplo disso o artigo publicado no “O Paiz” em 28 de maio de 1911, assinado por Rodolpho Abreu, sobre os resultados da “Reforma da Hygiene” promovida por Oswaldo Cruz na década anterior. Em crítica contundente à reorganização sanitária, o periódico anotou que “o que predominou nessa organização foi a preocupação do combate às moléstias transmissíveis”<sup>15</sup>, como se o tema encerrasse a constituição da “cúpula do majestoso e amplo monumento que deve ser a legislação sanitária de uma nacionalidade, tonificada pelas luzes revigorantes do ideal democrático”<sup>16</sup>. E segue: “é preciso convir que ela [a bacteriologia enquanto eixo da Reforma] não possui consistência *exclusivamente* em corpo de doutrina de um código sanitário”. Concluindo que: “Fê-la [a Reforma] um bacteriologista eminente [Oswaldo Cruz]” e que “talvez por isso mesmo, foi levado a produzir obra restrita às exigências de um laboratório”.

A crítica do “O Paiz” volta-se à bacteriologia enquanto “legitimação ideológica e política da saúde pública”<sup>17</sup>. A bacteriologia<sup>18</sup> era naquela época o ramo da me-

---

13 *Idem.*

14 CHALHOUB, 1999, *Op. Cit.*, p. 19-20.

15 A REFORMA DA HYGIENE. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 28 de maio de 1911, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691\\_04&Pesq=reforma%20da%20hygiene&pagfis=6941](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_04&Pesq=reforma%20da%20hygiene&pagfis=6941)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

16 *Idem.*

17 GOULART, 2005, *Op. Cit.*, p. 132.

18 O discurso oficial da Medicina sobre a bacteriologia pregava a “facilidade na identificação dos agentes causadores das doenças e o fim das doenças infecciosas” (Goulart, 2003, p. 82). A teoria de Oswaldo Cruz sobre a febre amarela, por exemplo, é essencialmente bacteriologista, já que tinha como foco a identificação do vetor de transmissão daquela doença, o mosquito, tendo proposto a introdução de técnicas de eliminação dos focos do inseto para erradicar a doença (Academia Nacional de Medicina. **Verbete: Oswaldo Gonçalves Cruz**. Disponível



dicina que cuidava das doenças infectocontagiosas. Mas era também discurso reproduzido pela Academia Nacional de Medicina enquanto triunfo de modo que os bacteriologistas, os “homens do laboratório”, seriam eles mesmos os atores do “triunfo” sobre as epidemias<sup>19</sup>.

O tom crítico de Rodolpho Abreu e do jornal sobre a necessidade de reforma das leis sanitárias reverberaria em nova opinião, em 13 de julho de 1911, segundo o qual um código de saúde pública não poderia ser um “código de torturas e de violências” que impusesse ao povo, por exemplo, a vacinação obrigatória. E continua: num regime livre, republicano, o poder público “não tem o direito de impor ao povo, nem religião, nem doutrinas científicas criadas e logo destruídas pelos mesmos sábios de laboratório [...] inventam uma por mês para durarem alguns meses...”<sup>20</sup>. Ao todo, Abreu publicou 28 artigos no “O Paiz” sobre a necessidade de mudanças nas leis sanitárias, que foram reunidas em volume também intitulado “A Reforma da Hygiene”, com 155 páginas, em setembro daquele ano<sup>21</sup>.

Durante o período agudo da epidemia de influenza, a discussão sobre as reformas das leis sanitárias deu lugar às medidas emergenciais adotadas pelo Governo Federal, que também não passaram ilesos da crítica. Até então, o comando do Decreto nº 1.151, baixado em 1904 por influência de Oswaldo Cruz, que reorganizava os serviços de higiene pública no âmbito federal, prevendo a promulgação de um Código Sanitário não fora satisfeito<sup>22</sup>.

---

em: <<https://www.anm.org.br/oswaldo-goncalves-cruz/>>) O discurso foi posto em xeque na pandemia de gripe espanhola, justamente por causa da incapacidade da Medicina de então lidar com a *influenza*. A moléstia era “inacessível às medidas de profilaxia internacional”, segundo o discurso na ANM do então Diretor Nacional de Saúde Pública, Carlos Seidl, em 10 de outubro de 1918, já que “a tecnologia da época não permitia que os cientistas enxergassem o vírus no microscópio” (Schwarcz; Starling, 2020, p. 47). Sobre a bacteriologia enquanto ideologia, Cf. Goulart, 2003, p. 99 e ss; Goulart, 2005; Schwarcz; Starling, 2020.

19 GOULART, 2005, *Op. Cit.*, p. 132.

20 A REFORMA DA HYGIENE. **O Paiz**, *Op. Cit.*

21 A REFORMA DA HYGIENE. **A Noite**, Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1911, n. 49, p. 2. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&passa=ano%201911&pesq=%22A%20Reforma%20da%20Hygiene%22&pagfis=197](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&passa=ano%201911&pesq=%22A%20Reforma%20da%20Hygiene%22&pagfis=197)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

22 BRASIL. Decreto nº 1.151, de 5 de janeiro de 1904, “reorganiza os serviços da hygiene administrativa da União”. “§ 3º Fica o Governo autorizado a promulgar o Codigo Sanitario, de accôrdo com as seguintes bases: a) regulando tudo quanto diz respeito á hygiene urbana e domiciliaria; b) assegurando a prophylaxia geral e especifica das molestias infectuosas; c) estabelecendo o serviço sanitario dos portos e a prophylaxia sanitaria internacional; d) regulamentando o exercicio da medicina e pharmacia; e) abrangendo o Codigo Pharmaceutico; f)

Os primeiros brasileiros acometidos pela doença foram marinheiros, em setembro de 1918, enviados pelo país à Guerra. No imaginário popular, bem como no discurso do Governo de Venceslau Brás, a doença não chegaria ao país, dada a distância do continente europeu. Os jornais do Rio de Janeiro faziam sátira da pandemia<sup>23</sup>. Em 16 de setembro, O “Gazeta de Notícias” noticiou a chegada do navio inglês *Demerara*, que passara por Recife e Salvador até aportar na capital, sendo que “morreram diversos passageiros na travessia” pela doença que agora se alastraria pelo país<sup>24</sup>.

Em 30 de setembro, quando finalmente o Governo decretou o “estado epidêmico” na capital federal, as notícias sobre a Guerra na Europa consumiam as principais páginas d’“O Paiz”<sup>25</sup>. A edição de 1º de outubro também nada tratou sobre a espanhola no Rio de Janeiro.

---

instituindo como penas ás infracções sanitarias multas até dois contos de réis (2:000\$), que poderão ser convertidas em prisão até o prazo maximo de tres mezes, bem como, cumulados ou não e mesmo como medida preventiva, apprehensão e destruição dos generos deteriorados ou considerados nocivos à saúde publica, sequestro e venda de animaes ou objectos cuja existencia nas habitações fôr prohibida, cassação de licença, fechamento e interdicção de predios, obras e construcções. I. A apprehensão e destruição de generos deteriorados ou considerados nocivos á saúde, assim como a cassação de licença fechamento, serão feitos por simples actos da autoridade administrativa; o sequestro e venda de animaes ou objectos cuja existencia nas habitações fôr prohibida, depois da competente apprehensão pela autoridade administrativa, serão feitos pela autoridade judicial por meio do processo que fôr estabelecido. II. A declaração de interdicção de predios, obras e construcções por parte da autoridade administrativa terá por effeito: Quanto aos predios: 1º Serem elles desoccupados amigavel ou judicialmente pelos inquilinos dentro de um a oito dias, conforme a urgencia; 2º Serem reparados ou demolidos pelos seus proprietarios no prazo que lhes fôr assignado. Si estes se recusarem fazel-o, as reparações ou demolições serão feitas á sua custa, ficando em um ou outro caso o predio ou terreno por elle occupado legalmente hypothecado para garantia da despeza feita, classe o dia da declaração da interdicção. Quanto ás obras e construcções: 1º Serem ellas immediatamente suspensas; 2º Serem reparadas ou demolidas nas mesmas condições e com os mesmos onus que os predios. § 4º O Codigo Sanitario será observado em todo o territorio da Republica. Nos Estados as suas infracções serão julgadas pelas justças locae, ressalvada a competencia privativa da justiça federal”.

23 Goulart, 2005, *Op. Cit.*

24 O “DEMERARA” FEZ PÉSSIMA VIAGEM. **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1918, p. 6. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22PESSIMA%20VIAGEM%22&pagfis=45093](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730_04&pasta=ano%20191&pesq=%22PESSIMA%20VIAGEM%22&pagfis=45093)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

25 O REI ALBERTO, DA BELGICA, COMMANDA A OFFENSIVA DO SEU EXERCITO. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1918, capa. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22O%20](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22O%20)

Foi somente em 12 de outubro que “O Paiz” referiu-se à doença na capital. “A epidemia de influenza continua no seu curso natural. Vai aumentando, mas com caracter benigno, sem dar motivos para que haja temores e alarme”<sup>26</sup>. Noticiou-se casos no exército, no hospital central, na marinha, “pela cidade” e até em “Nitheroy”, onde a “epidemia entrou em declínio”<sup>27</sup>. No dia 15, o “Gazeta” estampou em sua capa: “A GRANDE DESGRAÇA: O ‘mal de Seidl’ progride assustadoramente”<sup>28</sup>, com notícias de casos nas farmácias, fábricas, na inspetoria de veículos, na Santa Casa, no Foro, na Câmara, no “Telegrapho” Nacional, no corpo de bombeiros e na brigada policial. A mesma edição trouxe ainda extenso obituário<sup>30</sup>.

Na quinta-feira, 16 de outubro, o quadro era outro também n’“O Paiz”: “toma um caracter grave a epidemia de gripe que irrompeu nesta capital – É considerável o numero de casos que se têm verificado – diversos casos fataes [...]”<sup>31</sup>. A atitude da Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP) exigia “a imediata intervenção do Sr. Presidente da Republica”, para proteger a população do Rio de Janeiro.

Contudo, o que era mais criticado até então não era a falta de medidas de profilaxia para combater a epidemia de gripe espanhola, como medidas de isola-

---

REI%20ALBERTO,%20DA%20BELGICA%22&pagfis=40475>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

26 INFLUENZA HESPANHOLA. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40646](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40646) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

27 *Idem*.

28 A GRANDE DESGRAÇA. O ‘MAL DE SEIDL’ PROGRIDE ASSUSTADORAMENTE. **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 15 de outubro de 1918. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=45338](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730_04&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=45338) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

29 O “Gazeta” debocha aqui de Carlos Pinto Seidl, então Diretor Geral de Saúde Pública, atribuindo-lhe à doença seu próprio nome. É de se notar o movimento nada linear da opinião pública sobre a atuação das autoridades naquele contexto. Enquanto no período o “Gazeta de Notícias” tecia duras críticas ao Diretor Geral, “O Paiz”, em 16 de outubro, absolvía Seidl da responsabilidade de a epidemia ter alastrado o país – discurso que teve eco no Congresso Nacional, Cf. p. 8, *infra*. Sobre o discurso parlamentar em relação à atuação de Carlos Seidl Cf. Nota de Rodapé 35, *infra*.

30 *Idem*.

31 A INFLUENZA HESPANHOLA TOMA UM CARACTER GRAVE... **O Paiz**, Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.



mento social e de fechamento de prédios públicos e do comércio, já que não pôde o Dr. Carlos Seidl [Diretor da DGSP] impedir que a epidemia invadissem nosso território”<sup>32</sup>, mas sim a imposição de “preços fantásticos” por “indignos exploradores de uma calamidade geral”. Ante a inflação dos preços dos remédios e, por vezes a recusa dos boticários e farmacêuticos de vender medicamentos à população em pânico, o que a opinião pública exigia da Diretoria era a requisição administrativa de fármacos, de modo que a população não ficasse “ao arbítrio da ganancia dos que vêm na epidemia uma inesperada oportunidade para grandes lucros”<sup>33</sup>.

A atuação morosa, ineficiente e caótica do Governo fez com que o deputado Nicanor Nascimento, talvez a voz mais forte de oposição ao Presidente Venceslau Brás, perguntasse aos parlamentares no Plenário da Câmara dos Deputados: “Sr. Presidente [...] ainda há governo da República ou o Palácio do Catete é *sede vacante*?”. Naquele momento, a doença já chegara havia muito na sede do Poder Executivo Federal, tendo atingido a maioria de seus funcionários. Nascimento criticou a postura do diretor de higiene pública ao declarar a impossibilidade da notificação compulsória da doença.<sup>34</sup> “Aqui não foi adoptada providencia de ordem alguma” anotou o parlamentar em debate com o deputado Simões Lopes, que alfinetava o colega perguntando como ele, fosse a autoridade competente, impediria que a moléstia “se transmitia a todo mundo”<sup>35</sup>.

Alguns dos congressistas também se preocupavam com os efeitos acentuados da crise de saúde na população pobre. Em discurso de 29 de outubro, o deputado Mendes Tavares pediu que o Governo Federal adiantasse os salários dos servidores, operários e diaristas da União, já que a maioria dos funcionários públicos já estava doente<sup>36</sup>.

---

32 A EPIDEMIA. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

33 *Idem*.

34 Nessa parte, o discurso do deputado Nicanor Nascimento nos Anais se torna praticamente ilegível, mas há como depreender trechos no sentido de que “os higienistas asseguram que a peste era evitável se tivessem sido tomadas medidas preventivas e prophylaticas”, tendo o congressista comparado a situação no Rio de Janeiro à da capital estadunidense Washington, em que teriam sido tomadas “rigorosas providencias” contra o alastramento da epidemia.

35 BRASIL. 1918a. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado Nicanor Nascimento, 18 de outubro de 1918, p. 3.870.

36 BRASIL. 1918b. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado federal Mendes Tavares, 29 de outubro de 1918, p. 3.927-3.928.

Já na sessão do dia 31, o deputado Octacilio Camara criticou o “pouco caso” das autoridades com a doença entre as classes menos abastadas. Afastado do centro da cidade, o povo começava a ter febres, em seguida recaídas, as infecções e, então, já “não era mais possível reagir”<sup>37</sup>. “Nas classes menos abastadas, que se verifica? Absoluta miseria. Pessoas que vivem *au jour le jour*, lutando com a fome”. Então o sr. Antonio Aguirre propõe um aparte ao discurso: “À porta dos restaurantes, à noite, à espera de comida”. Camara segue: “a grande quantidade de pessoas morreu sem assistência, ou porque estavam insuladas nas casas e nos cortiços, ou porque não havia espaço para elas nos hospitais da cidade”. E conclui: “Já mostrei que não tínhamos aqui um aparelhamento eficiente de assistência”, mas absolve o Diretor de Saúde: “o Sr. Dr. Carlos Seidl não tinha recursos ao seu alcance e não pode ser acusado”<sup>38</sup>.

A preocupação com uma “nova reorganização” da saúde pública voltaria meses depois do arrefecimento da epidemia no Rio de Janeiro. Em 29 de abril de 1919, “A Noite” parecia comemorar “[t]eremos um Código Sanitário!”. O Governo Federal e sanitaristas ilustres, como Theophilo Torres e Carlos Chagas, anunciaram a criação de uma comissão para promulgação “não de simples instruções”, mas de um código sanitário, “compendiando todas as medidas de hygiene e prophylaxia a serem observadas no paiz”<sup>39</sup>. A comissão reuniu-se pela primeira vez em maio<sup>40</sup> e, no fim daquele mês, as reuniões passaram a ser semanais<sup>41</sup>. A partir de junho, a comissão de sistematização do código sanitário passou a funcionar como uma es-

---

37 BRASIL. 1918c. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado federal Octacilio Camara, 31 de outubro de 1918, p. 3.957.

38 BRASIL. 1918c. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado federal Octacilio Camara, 31 de outubro de 1918, p. 3.958.

39 O SERVIÇO DE PROPHYLAXIA RURAL: Uma comissão para imprimir-lhe unidade e methodo. Teremos um Código Sanitário! **A Noite**, Rio de Janeiro, 29 de abril de 1919. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14873](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14873)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

40 ORGANISA-SE O CODIGO SANITARIO... **A Noite**, Rio de Janeiro, 8 de maio de 1919, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=14920](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=14920)> Acesso em: 4 de jul. de 2022.

41 AS REUNIÕES DA COMISSÃO DO CODIGO SANITARIO. **A Noite**, Rio de Janeiro, 11 de maio de 1919, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14932](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14932)> Acesso em: 4 de jul. de 2022.

pécie de comissão também consultiva à política sanitária do cotidiano do governo federal<sup>42</sup>.

Em novembro de 1919, na Câmara dos Deputados, o parlamentar pelo Distrito Federal Mendes Tavares criticou duramente a tentativa do Governo Federal de transferir para União todos os serviços de saúde da República, sem “ter armado as autoridades de elementos indispensáveis ao exercício de suas atribuições”. Tavares, discordando do então projeto de lei para criação do Ministério da Saúde enviado pelo Presidente da República ao Congresso, propôs a reorganização da Diretoria Geral em Superintendência Geral dos Serviços de Hygiene e de Saúde Pública, que ficaria subordinada ao Ministério do Interior, a quem competiria a confecção do código<sup>43</sup>.

No fim daquele mês, foi apresentado à Comissão de Saúde Pública do Congresso um substitutivo, de iniciativa parlamentar, de relatoria do deputado Teixeira Brandão, que dispunha sobre a reorganização dos serviços de saúde. O art. 4º da proposta autorizava o Poder Executivo a confeccionar o código sanitário, que seria submetido à aprovação do Congresso Nacional<sup>44</sup>.

Da análise das fontes documentais, é possível concluir que, na década que antecedeu a epidemia de gripe no Rio de Janeiro e no começo dos anos 1910, existia uma preocupação no debate público, ancorada nos discursos “oficiais” da Academia de Medicina, em modernizar as instituições sanitárias. Que essa preocupação foi interrompida pela crise da influenza no fim de 1918 por conta, num primeiro momento, da inação do Governo para contenção da doença e, após, com as medidas de emergência que foram tomadas. Nos meses que seguiram, com a diminuição dos casos de gripe, as consequências de mais uma epidemia que atingia a capital

---

42 ORGANISANDO O CODIGO SANITARIO. **A Noite**, Rio de Janeiro, 18 de junho, 1919, p. 2. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=15154](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=15154)>. Acesso em: 4 de jun. de 2022.

43 NÃO TERIA EFFICACIA UM MINISTERIO DA SAUDE. **A Noite**, Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1919, p. 3. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%201919&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=16013](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%201919&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=16013)> Acesso em 4 de jul. de 2022.

44 EM QUE DEU O MINISTERIO DA SAUDE: um projecto de reorganização dos serviços. **A Noite**, Rio de Janeiro, 24 de novembro de 1919, p. 3. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=16079](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=16079)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

foram novamente lembradas pelos atores que retomaram a ideia de um código sanitário federal.

## GRIFE ESPANHOLA, EPIDEMIAS E A FALTA DE UM PROJETO DE SAÚDE PÚBLICA

“A espanhola veio, com certeza, tornar imperativo a melhoria da estrutura de saúde da cidade”<sup>45</sup>. O que se extrai da pesquisa realizada é que não havia, ao estourar da epidemia de gripe espanhola no país, nem uma estrutura organizada de saúde pública, nem um projeto de saúde pública atribuível às elites políticas, econômicas e intelectuais.

As autoridades se apoiaram, durante toda a crise sanitária de 1918, em um discurso oficial da Academia Brasileira de Medicina (ABM), que atribuía principalmente à figura de Oswaldo Cruz “sucesso” no controle das epidemias na década anterior, ainda que os eventos que desaguaram na Revolta da Vacina não tenham absolvido o então Diretor Geral de Saúde de críticas do Legislativo e da opinião pública. Isso tornou a acontecer durante a epidemia de gripe: Carlos Pinto Seidl, Teófilo Torres e depois Carlos Chagas sucederam na Diretoria-Geral de Saúde Pública com a expectativa de que seguissem o padrão esperado, a “obra de Oswaldo Cruz”.

Essa fórmula, no entanto, não era encarada como continuidade do legado de Oswaldo Cruz pela população. Antes, a opinião pública criticava a repetição de uma política higienista que excluía a população do “processo de inovação sanitária”<sup>46</sup>.

A historiografia sobre a Revolta da Vacina<sup>47</sup>, por exemplo, costuma tratar o episódio como uma ação autoritária do Estado e como movimento de resistência popular à atividade sanitária, como se o movimento por si só representasse uma revolução, apta a abalar o tecido social, principalmente da capital. Aqui o ponto merece mais cuidado e mais investigação: não haveria um projeto maior, levado a cabo por essas elites que é o projeto sanitário excludente, esse sim que não dava conta da própria estrutura social do país?

Um código sanitário centralizado seguiu como “principal demanda do sanitário brasileiro” na década de 1920<sup>48</sup>. A inovação legislativa não se consolidou.

---

45 GOULART, 2005, *Op. Cit.*, p. 105.

46 SCHWARCZ; STARLING, 2020, *Op. Cit.*, p. 173.

47 SEVCENKO, 2010, *Op. Cit.*

48 MELO, Daniela Tranches de. **A influência dos movimentos sociais na normatização e efetivação das políticas públicas: a experiência do Movimento Sanitário e do Sistema Único de Saúde**. 2013. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

No entanto, ao menos administrativamente, os serviços de saúde pública foram reorganizados. O código sanitário local, e não nacional, somente ficaria pronto em 1923.

Apesar de toda influência do progresso médico do primeiro quartel do século, nunca houve de fato a preocupação que a legislação sanitária expusesse e lidasse – ou tentasse lidar – com a desigualdade social no país. Ou seja, realmente conhecer o estado sanitário da população brasileira, quais eram de fato as condições de saúde do povo. Na Inglaterra, ainda no séc. XIX, projeto semelhante teria sido posto em prática pelo príncipe Albert, consorte da Rainha Vitória, o “*Report on the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*”, publicado em 1842, por Edwin Chadwick. A partir da relação entre a pobreza da população e o crescimento e dispersão de doenças, Chadwick argumentou que o governo deveria intervir nesses locais oferecendo aos trabalhadores água limpa, sistemas de esgotamento e de manejo de lixo urbano, ao argumento de que esse projeto aumentaria a eficiência laboral.<sup>49</sup>

#### **A DÉCADA SEGUINTE: INOVAÇÃO E TRANSIÇÃO PELOS CÓDIGOS DE 1920 E 1923**

Para Adriana da Costa Goulart<sup>50</sup>, as epidemias podem produzir um sentido histórico muito mais de choque cultural do que propriamente de estímulo “para inovações administrativas que visem evitar desastres”. No entanto, a autora reconhece na epidemia de gripe espanhola um impacto político e social que teve como um de seus efeitos as reformas sanitárias e a “reformulação das instituições de saúde pública”, na década de 1920.

A partir de então, a desorganização na saúde pública federal foi parcialmente contornada com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, por meio do Decreto nº 3.987/1920, extinguindo a Diretoria-Geral de Saúde Pública, que era subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O órgão seria, em

---

49 **REPORT ON THE SANITARY CONDITIONS OF THE LABOURING POPULATION OF GREAT BRITAIN.** Contexto histórico e saúde pública. Disponível em: <https://navigator.health.org.uk/theme/report-sanitary-conditions-labouring-population-great-britain>. Acesso em: 10 de ago. de 2021. Mais tarde, em 1920, o Lord Dawson, de Penn, foi encarregado do “*Interim Report on the Future Provision of Medical and Allied Services 1920*”, que propôs um sistema único que ligasse e organizasse a rede de hospitais pelo país. Embrião do que se tornaria o National Health Service (NHS). **INTERIM REPORT ON THE FUTURE PROVISION OF MEDICAL AND ALLIED SERVICES 1920.** Contexto histórico e saúde pública. Disponível em: <https://navigator.health.org.uk/theme/lord-dawsons-interim-report-future-provision-medical-and-allied-services-1920>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

50 GOULART, 2003, *Op. Cit.*, p. 93.



primeiro momento, responsável pela organização de um Código Sanitário. As reformas no regulamento do Departamento incluíram como competências a higiene infantil, industrial e profissional, a educação sanitária, a fiscalização e o fornecimento de medicamentos, a defesa e a vigilância sanitária<sup>51</sup>.

As diretrizes em saúde pública na nova década buscaram aproximar a “higiene” a todos os aspectos da vida de uma cidade grande, como o Rio de Janeiro<sup>52</sup>. No entanto, persistia um perfil “higienista, normatizador e despótico”, reforçando a autoridade dos médicos quer sobre a atividade política, por meio da imposição da técnica, quer pela autoridade dos médicos sobre a população<sup>53</sup>. Nesse sentido, a lei de 1920<sup>54</sup> (que criou o Departamento Nacional de Saúde) e o decreto de 1923<sup>55</sup> (que aprovou seu regulamento) devem ser entendidos como “parte integrante do saber jurídico e médico”.

Mas não somente isso. As leis sanitárias eram parte da legislação social, que não podem ser entendidas se não se levar em conta seu aspecto de proteção e de dependência nas relações entre trabalhadores e o Estado<sup>56</sup>. Nesse contexto, a produção legislativa buscava uma cooperação entre a classe trabalhadora e o Estado, assim mesmo era o código sanitário ao dispor, por exemplo, sobre aspectos da saúde no trabalho industrial<sup>57</sup>. Ao mesmo tempo, as leis continuaram a servir como técnica de controle da ordem pública, por meio da repressão a movimentos operários, sob o argumento de proteção da saúde pública<sup>58,59</sup>.

No entanto, em que pese a aprovação dessa legislação federal, a sistematização de um código que desse conta das pretensões sanitárias, políticas, sociais e econômicas, de fato, não se apresentou como consequência da experiência da crise sanitária causada pela gripe espanhola.

---

51 BRASIL. Memória da Administração Pública Brasileira. **Departamento Nacional de Saúde Pública**. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=682>. Acesso em: 16 de out. de 2021.

52 GOULART, 2003, *Op. Cit.*, p. 192.

53 GOULART, 2003, *Op. Cit.*, p. 193.

54 BRASIL. Lei nº 3.987/1920. “Reorganiza os serviços de Saude Publica”.

55 BRASIL. Decreto nº 16.300/1923. “Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saude Publica”.

56 GOULART, 2003, *Op. Cit.*, p. 201.

57 GOMES, Ângela de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

58 GOULART, 2003, *Op. Cit.*, p. 203.

59 GOMES, 1979, *Op. Cit.*, p. 89.

Interessa, nesse ponto, notar que o Estado de São Paulo havia aprovado um código próprio em abril de 1918, portanto, meses antes da influenza chegar no país. É importante destacar que, nessas duas décadas iniciais do século XX, havia no Brasil uma legislação muito incipiente no que se refere às relações trabalhistas. Não existiam garantias de aposentadoria, seguro-saúde que remunerasse o trabalhador em caso de doença, nem licenças, férias ou repouso semanal remunerado. Um verdadeiro paraíso liberal. O código sanitário, principalmente o de São Paulo, constituía-se numa das poucas referências de proteção social<sup>60</sup>.

Os oitocentos artigos desse código estavam divididos em títulos e subdivididos nos capítulos e seções. Esses artigos do Código Sanitário de 1918 procuravam regular a vida das pessoas nas cidades e na zona rural do Estado de São Paulo. No entanto, quando a doença se alastrou pelo Estado, a sociedade paulista modificou rotinas, hábitos e costumes. O Código Sanitário tornou-se impraticável. Como na capital, a medicina acadêmica tradicional e a estrutura e organização do Serviço Sanitário do Estado, à época, mostraram-se incapazes de responder à altura esse desafio epidêmico<sup>61</sup>.

Passada a pandemia, apesar de a gripe espanhola ter comprometido a eficácia do código estadual, a lei foi sendo reformada até sua revogação em 1970, tendo os atores envolvidos na disputa sobre os sentidos e o alcance da legislação de saúde buscado incorporar a ela as inovações na legislação social.

As leis sanitárias nacionais de 1920 e de 1923 também foram resultado das mudanças nas leis de controle social do início do século XX no Brasil. Para analisar a lei que reorganizou os serviços de Saúde Pública (Lei nº 3.987/1920) e o decreto que aprovou o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública (Decreto nº 16.300/1923), é bastante rico lançar mão dos conceitos de inovação e de transição jurídicas, categorias analíticas úteis para a percepção do direito em seu caráter situacional no contexto de uma pandemia como a de gripe espanhola<sup>62</sup>.

Inovação é uma categoria “pré-jurídica dos sentidos das formas que o direito adquire”<sup>63</sup>. Inovação é uma mudança, considerando o contexto político, social,

---

60 DUARTE, Ivomar Gomes. O Código Sanitário Estadual de 1918 e a Epidemia de Gripe Espanhola. Em: **Cadernos de História da Ciência** – Instituto Butantan – vol. V (1) jan-jul 2009.

61 DUARTE, 2009, *Op. Cit.*, p. 36.

62 MECCARELLI, Massimo. O que entendemos quando falamos de inovação jurídica? Um olhar pela História do Direito. Em: **História do Direito: RHD**. Curitiba, v.1, n.1, p. 317-330, jul-dez de 2020.

63 MECCARELLI, 2020, *Op. Cit.*, p. 319.

econômico e cultural, “entendida como um progresso”<sup>64</sup>. Como se constatou nas seções anteriores, a aprovação de um código sanitário nacional era demanda urgente por parte da opinião pública e dos congressistas, como parte de um contexto em que o controle social era o principal instrumento utilizado pelo Estado como forma de repressão, entendida a consolidação da legislação sanitária como nova técnica para este fim.

O mero discurso de inovação, no entanto, é insuficiente para demonstrar a mudança jurídica como, de fato, inovadora<sup>65</sup>. A “inovação reconhecida” é identificada como tal pelos historiadores, a partir de um ponto de vista do observador, externo ao fato e ao contexto em que se deu aquela mudança jurídica. Ademais, ainda que não haja “inovação autoafirmada”, é possível identificar o caráter inovador de uma teoria jurídica, de normas, de mudanças institucionais<sup>66</sup>. Pode-se considerar seu caráter situacional – que relaciona as circunstâncias sociais, políticas e jurídicas e a emergência e o fenômeno da mudança – e dessa forma entendermos inovação como uma “determinada forma de pensar o vínculo entre passado, presente e futuro”. A inovação enquanto “tempo” molda a dimensão do direito<sup>67</sup>.

A transição, por sua vez, é categoria complementar ao conceito de inovação, que permite considerá-la no tempo. A transição, para além de descrever um regime no tempo, cria um regime jurídico, constituindo um *locus* de ocorrência para inovação. Quando se compara o código sanitário paulista, anterior à epidemia de gripe, com a tentativa de consolidação nacional das leis sanitárias na década de 1920, por exemplo, é possível compreender seu caráter não tão inovador assim. A inovação permite perceber a forma de pensar o direito num determinado contexto, comparando aquilo que era tido como paradigma com aquilo que era tido por progresso. A transição, por sua vez, justamente permite atribuir os sentidos de paradigma e de progresso, atribuindo àquele tempo de transição um “horizonte de possibilidades”, ou seja, a produção de um “regime jurídico”.

Pode-se então evidenciar a relevância para História do Direito no uso das categorias inovação/transição para estudar, como é o caso deste trabalho, as transformações institucionais a partir da consideração dos fatos sociais de um determinado contexto, ou seja, atribuindo à transformação jurídica um “valor situacional”<sup>68</sup>. O artigo buscou demonstrar que um código sanitário nacional era imaginado como

---

64 MECCARELLI, 2020, *Op. Cit.*, p. 320.

65 *Idem.*

66 MECCARELLI, 2020, *Op. Cit.*, p. 321.

67 MECCARELLI, 2020, *Op. Cit.*, p. 322.

68 MECCARELLI, 2020, *Op. Cit.*, p. 327.

tal inovação jurídica, seja como técnica de repressão social, seja como projeto em disputa entre a classe médica e política, mas, como se pôde perceber, o código sanitário não era pensado como instrumento para que as autoridades conhecessem de fato a situação sanitária do povo, o que demonstra seu caráter excludente. A análise situacional que se pretendeu fazer destaca como tal inovação no direito “ganhou seu lugar num espaço de transição”<sup>69</sup>, como era o Rio de Janeiro do início do século XX<sup>70</sup>.

## CONCLUSÃO

Esse artigo pretendeu abordar três conjuntos de fontes, a saber: o código sanitário de São Paulo, conforme citado acima; alguns discursos parlamentares de outubro e novembro de 1918; e, por último, demonstrar como a imprensa do Rio de Janeiro tratou da pandemia da gripe espanhola.

Lançou-se como hipótese a ideia de que a situação de crise criada pela pandemia causou a emergência por uma consolidação das leis sanitárias em um código.

A conclusão a que chega o artigo é a de que não havia, à época da disseminação da influenza na capital federal, estrutura ou política pública de saúde organizada para atender à população nem sequer projeto sanitário em curso para propor soluções para a pandemia.

Por mais que o código sanitário fosse imaginado como um espelho do progresso, a existência ou não de uma legislação sanitária foi pouco significativa, àquele momento, para dar conta de atender ao povo que adoecia em meio às incertezas geradas pela influenza, quer pela sua origem desconhecida, quer por sua rápida disseminação, quer por sua letalidade. É possível concluir isso quando se comparou a forma como os atores institucionais entendiam a questão com as prognoses e os resultados da aplicação de um código que já existia (o paulista) durante a pandemia.

---

69 MECCARELLI, Massimo; PAIXÃO, Cristiano; ROESLER, Cláudia. Innovation and transition in law: some introductory remarks on the heuristic value of a conceptual pair. MECCARELLI, Massimo; PAIXÃO, Cristiano; ROESLER, Cláudia (Eds.). Em: **Innovation and Transition in Law: Experiences and Theoretical Settings**. Madri: Dykinson, 2020, p. 10. Disponível em: [https://www.academia.edu/44565652/Innovation\\_and\\_Transition\\_in\\_Law\\_Experiences\\_and\\_Theoretical\\_Settings\\_Massimo\\_Meccarelli\\_Cristiano\\_Paix%C3%A3o\\_Claudia\\_Roesler\\_ed\\_Madrid\\_Universidad\\_Carlos\\_III\\_2020](https://www.academia.edu/44565652/Innovation_and_Transition_in_Law_Experiences_and_Theoretical_Settings_Massimo_Meccarelli_Cristiano_Paix%C3%A3o_Claudia_Roesler_ed_Madrid_Universidad_Carlos_III_2020). Acesso em 20 de nov. de 2021.

70 SEVCENKO, 2010, *Op. Cit.*; CHALHOUB, 1996, *Op. Cit.*; NEDER, 1997, *Op. Cit.*; SCHWARCZ; STARLING, 2020, *Op. Cit.*

Portanto, a análise crítica sobre os processos de transição/inação de antes, durante e depois da epidemia de gripe espanhola no Rio de Janeiro ajudou a explorar o ponto digno de maior atenção: a história social da legislação sanitária no Brasil. Ou seja, para tentar explicar como um código sanitário, imaginado como inováção jurídica, ganhou lugar num espaço de profunda transição.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A EPIDEMIA. **O Paiz**, 16 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

A GRANDE DESGRAÇA. O ‘MAL DE SEIDL’ PROGRIDE ASSUSTADORAMENTE. **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 15 de outubro de 1918. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=45338](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730_04&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=45338) >. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

A INFLUENZA HESPANHOLA TOMA UM CARACTER GRAVE... **O Paiz**, Rio de Janeiro, 16 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40694)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

A REFORMA DA HIGIENE. **A Noite**, Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1911, n. 49, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20Reforma%20da%20Hygiene%22&pagfis=197](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22A%20Reforma%20da%20Hygiene%22&pagfis=197)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

A REFORMA DA HIGIENE. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 28 de maio de 1911, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691\\_04&Pesq=reforma%20da%20hygiene&pagfis=6941](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_04&Pesq=reforma%20da%20hygiene&pagfis=6941)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

AS REUNIÕES DA COMISSÃO DO CODIGO SANITARIO. **A Noite**, 11 de maio de 1919, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14932](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14932)> Acesso em: 4 de jul. de 2022.

BRASIL. 1918a. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado Nicanor Nascimento, 18 de outubro de 1918, p. 3.870-3.871.

BRASIL. 1918b. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado federal Mendes Tavares, 29 de outubro de 1918, p. 3.927-3.928.

BRASIL. 1918c. **Anais do Congresso Nacional**. Discurso do deputado federal Octacilio Câmara, 31 de outubro de 1918, p. 3.957-3.958.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. **Lei nº 3.987 de 2 de janeiro de 1920**. Reorganiza os serviços de Saude Publica. 1920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 16.300 de 31 de dezembro de 1923**. Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saude Publica. 1923. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d16300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16300.htm). Acesso em: 03 jan. 2022.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. São Paulo: Companhia da Letras, 1996.

DUARTE, Ivomar Gomes. O Código Sanitário Estadual de 1918 e a Epidemia de Gripe Espanhola. Em: **Cadernos de História da Ciência** – Instituto Butantan – vol. V (1) jan-jul 2009.

EM QUE DEU O MINISTERIO DA SAUDE: um projecto de reorganização dos serviços. **A Noite**, Rio de Janeiro, 24 de novembro de 1919, p. 3. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=16079](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20de%20Hygiene%22&pagfis=16079)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

GOMES, Ângela de Castro. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOULART, Adriana da Costa. **Um cenário mefistotélico: a gripe espanhola no Rio de Janeiro**. 2003. 253 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

GOULART, Adriana da Costa. Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos. v.12, n.1, p. 101-142, jan-abr. 2005.

INFLUENZA HESPANHOLA. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1918, p. 4. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%201918&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40646](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%201918&pesq=%22INFLUENZA%20HESPANHOLA%22&pagfis=40646)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

**INTERIM REPORT ON THE FUTURE PROVISION OF MEDICAL AND ALLIED SERVICES 1920**. Contexto histórico e saúde pública. Disponível em: <https://navigator.health.org.uk/theme/lord-dawsons-interim-report-future-provision-medical-and-allied-services-1920>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

MECCARELLI, Massimo. **Times of the innovation, times of transition shaping legal dimension, Historical and methodological approach**. Texto apresentado no III Workshop Universidade de Brasília – Universidade de Macerata: Inovação e Transição no direito, experiências e configurações teóricas, Brasília, novembro de 2019.

MECCARELLI, Massimo. O que entendemos quando falamos de inovação jurídica? Um olhar pela História do Direito. Em: **História do Direito: RHD**. Curitiba, v.1, n.1, p. 317-330, jul-dez de 2020.

MECCARELLI, Massimo; PAIXÃO, Cristiano; ROESLER, Cláudia. Innovation and transition in law: some introductory remarks on the heuristic value of a conceptual pair. Em: MECCARELLI, Massimo; PAIXÃO, Cristiano; ROESLER, Cláudia (Eds.). **Innovation and Transition in Law: Experiences and Theoretical Settings**. Madri: Dykinson, 2020, p. 9-19. Disponível em: [https://www.academia.edu/44565652/Innovation\\_and\\_Transition\\_in\\_Law\\_Experiences\\_and\\_Theoretical\\_Settings\\_Massimo\\_Meccarelli\\_Cristiano\\_Paix%C3%A3o\\_Claudia\\_Roesler\\_ed\\_Madrid\\_Universidad\\_Carlos\\_III\\_2020](https://www.academia.edu/44565652/Innovation_and_Transition_in_Law_Experiences_and_Theoretical_Settings_Massimo_Meccarelli_Cristiano_Paix%C3%A3o_Claudia_Roesler_ed_Madrid_Universidad_Carlos_III_2020). Acesso em 20 de nov. de 2021.

MELO, Daniela Tranches de. **A influência dos movimentos sociais na normatização e efetivação das políticas públicas: a experiência do Movimento Sanitário e do Sistema Único de Saúde**. 2013. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

NÃO TERIA EFFICACIA UM MINISTERIO DA SAUDE. **A Noite**, 12 de novembro de 1919, p. 3. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=16013](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=16013)> Acesso em 4 de jul. de 2022.

NEDER, Gizlene. 1997. Cidade, identidade e exclusão social. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3. p. 106-134.

O “DEMERARA” FEZ PÉSSIMA VIAGEM. **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 16 de setembro, 1918, p. 6. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22PESSIMA%20VIAGEM%22&pagfis=45093](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730_04&pasta=ano%20191&pesq=%22PESSIMA%20VIAGEM%22&pagfis=45093)>. Acesso em 4 de jul. de 2022.

O REI ALBERTO, DA BELGICA, COMMANDA A OFFENSIVA DO SEU EXERCITO. **O Paiz**, Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1918, capa. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691\\_04&pasta=ano%20191&pesq=%22O%20REI%20ALBERTO,%20DA%20BELGICA%22&pagfis=40475](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22O%20REI%20ALBERTO,%20DA%20BELGICA%22&pagfis=40475)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

ORGANISANDO O CODIGO SANITARIO. **A Noite**, 18 de junho, 1919, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20a7os%20de%20Hygiene%22&pagfis=15154](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20a7os%20de%20Hygiene%22&pagfis=15154)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

ORGANISA-SE O CODIGO SANITARIO... **A Noite**, Rio de Janeiro, 8 de maio de 1919, p. 2. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20a7os%20de%20Hygiene%22&pagfis=14920](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_01&Pesq=%22Superintend%20Geral%20dos%20Servi%20a7os%20de%20Hygiene%22&pagfis=14920)> Acesso em: 4 de jul. de 2022.

O SERVIÇO DE PROPHYLAXIA RURAL: Uma comissão para imprimir-lhe unidade e methodo. Teremos um Codigo Sanitario! **A Noite**, 29 de abril de 1919. Disponível em: < [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970\\_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14873](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=348970_01&pasta=ano%20191&pesq=%22CODIGO%20SANITARIO%22&pagfis=14873)>. Acesso em: 4 de jul. de 2022.

PAULA, Rodrigo Francisco de. **Estado de emergência na saúde pública e intervenção estatal na vida privada: para além da invasão e da revolta**. 2016. 244 f. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2016.

**REPORT ON THE SANITARY CONDITIONS OF THE LABOURING POPULATION OF GREAT BRITAIN**. Contexto histórico e saúde pública. Disponível em: <https://navigator.health.org.uk/theme/report-sanitary-conditions-labouring-population-great-britain>. Acesso em: 10 de ago. de 2021.

SÃO PAULO. **Decreto nº 2.918 de 9 de abril de 1918**. “Dá execução ao Código Sanitário do Estado de São Paulo”, 1918.

SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

SCHWARCZ, Lilian; STARLING, Heloisa. **A bailarina da morte: A gripe espanhola no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.