

## A ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

GILSON CARVALHO

Sem muita pretensão quero resgatar alguma coisa do histórico da organização dos Municípios em defesa da vida e da saúde. As Associações de Municípios, os COSEMS e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, CONASEMS.

### MUNICIPALIZAÇÃO E IIIª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

Na história mais recente da municipalização da saúde vamos encontrar um marco de defesa da descentralização que é a IIIª Conferência Nacional de Saúde realizada no Rio de Janeiro em 1963. Foi o grito oficial de uma reforma sanitária baseada nos Municípios.

Havia uma determinação da Lei 378, art. 90, de 1937 de realização de Conferências Nacionais de Saúde com intervalos máximos de dois anos, ainda que limitando a participação a autoridades administrativas do Ministério e dos governos dos Estados. Contrariando a Lei, o intervalo entre a IIª CNS e a IIIª foi de 19 anos!...

No decreto que convocava a IIIª Conferência Nacional de Saúde vinha uma novidade importante. Foram considerados membros os representantes oficiais dos serviços de saúde públicos federais, estaduais e municipais, entidades científicas e órgãos integrados nos programas de desenvolvimento econômico e social. Estava aberto o leque, ainda que não se permitisse à época, a representação da sociedade civil, dos cidadãos usuários. E, com um detalhe, os municipalistas não tinham direito a voto. O voto parava na representação dos estados.

Nesta IIIª CNS tres foram os temas: Situação Sanitária, Atividades Médico-Sanitárias de Saúde Federais, Estaduais e Municipais, Municipalização dos Serviços de Saúde e Plano Nacional de Saúde.

Vale a pena citar as palavras do relator do tema Municipalização dos Serviços de Saúde, Mário Magalhães da Silveira que, no relatório da 3ª Comissão Técnica da IIIª CNS recomenda:

"Que os governos Federal, Estaduais e Municipais, na mais estreita cooperação, estabeleçam, no menor prazo possível, em nível municipal, a estrutura sanitária básica do país, de forma a fornecer os cuidados médico-sanitários indispensáveis na defesa da vida de toda a população brasileira.

Que este esforço deve ser iniciado prioritariamente nos municípios que ainda não disponham de qualquer medida de defesa da saúde.

Que os serviços de saúde a serem implantados nos municípios deverão levar em conta na sua estrutura, as necessidades e possibilidades de cada um.

Que os serviços de saúde dos Municípios terão o mínimo as seguintes atividades: medidas elementares de saneamento do meio, fiscalização dos gêneros alimentícios, das habitações e dos estabelecimentos que lidam com a produção e comércio de alimentos, imunização,

primeiro atendimento, programas de proteção à maternidade e infância, educação sanitária, levantamento de dados de estatística vital.

Vale lembrar um fato importante. Está citado no relatório final desta Comissão sobre Municipalização que, o então Secretário de Estado de Saúde do Mato Grosso, propôs que em cada estado fosse criada uma Comissão Tripartite composta de representantes do Ministério da Saúde, dos Estados e de **ÓRGÃO REPRESENTATIVO DAS MUNICIPALIDADES**. Uma antevisão das CIS, da época das AIS-SUDS e das atuais Comissões Intergestores Bipartite - CIB.

## A MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE NA DÉCADA DE 70

Veio o golpe militar de 64 e a proposta municipalista foi na prática, engavetada. Houve outros espasmos de revigoração da Municipalização e consta na história a reunião dos Secretários Municipais de Municípios das Capitais em Terezina em 1978.

O Movimento Municipalista teve seu retorno na década de 70, de baixo para cima, a partir dos próprios municípios. O início do que hoje se concretiza, com expressão nacional, tem uma data, 1976. Neste ano assumiram vários prefeitos de oposição (vivíamos o bipartidarismo do MDB-ARENA) que tinham como um de seus objetivos não serem mais simples "prefeitos tocadores de obras", mas sim "prefeitos voltados para o social".

A saúde é uma das áreas sociais mais deficientes foi desde os primórdios do Brasil. Na década de 70-80 a Previdência já não construía mais unidades de saúde e hospitais. O FAS financiava, com dinheiro público subsidiado, a construção de hospitais privados e não de hospitais e leitos públicos. Os estados, e até mesmo o de São Paulo, não construía mais centros e postos de saúde. A medicina de grupo e os planos de saúde começavam a ser incentivados, garantindo-se para seu financiamento o próprio recurso público de devolução de percentual da contribuição trabalhista de empregados e empregadores. A população mais simples desempregada, ou com atividades domésticas, ou na economia informal ou empregada em pequenas e microempresas, estavam lançadas à própria sorte no que tangia a saúde!...

Alguns técnicos de saúde, com formação em saúde pública mas, antes de tudo, comprometidos com um movimento de reforma no setor saúde, estavam surgindo nos municípios. Assumiam os centros de saúde, ou ingressavam nos quadros das prefeituras. Estes foram os grandes incentivadores e desencadeadores do processo prático de reforma que foi acontecendo nas prefeituras.

Uniram-se aí a vontade política de uns, a disponibilidade técnica de outros e a necessidade acumulada da população, o que levou à implantação da proposta de municipalização da saúde.

Ainda que São Paulo tenha sido o fulcro deste movimento, cidades de outros estados estavam igualmente engajadas e comprometidas com este movimento de reforma de base municipalista. Citamos algumas delas. Em São Paulo: Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Piracicaba, Itu, Guará, Guarulhos, São Bernardo do Campo. Em outros estados lembramos: Lages, Londrina, Porto Alegre, Olinda, Rezende, Cabo Frio e outras.

Não havia à época preocupação em se fazer uma associação formal dos dirigentes municipais de saúde. Satisfazia ao momento os vários encontros que foram levando a idéia à frente.

Entre 76 e 82 realizaram-se dois tipos de reuniões: reuniões lo-co-regionais e reuniões com abrangência nacional. Vale lembrar que até 81 misturavam-se as reuniões sob tres denominações: encontros de agentes de saúde, encontros de atenção primária à saúde e encontros de secretários municipais de saúde.

Em 1978 realizou-se reunião em Campinas primeiro momento de união e reflexão dos secretários municipais de saúde sob a idéia central de defesa da municipalização e da atenção primária à saúde. Esta idéia coincidia com a declaração de Alma Ata da Unicef e da OMS, em defesa dos cuidados primários de saúde. Em 1979 foi a vez de Niterói. Foi em 1981, em Belo Horizonte, que se realizou o Iº Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde . O Segundo foi em 1982, em São José dos Campos, SP. Mais tarde a de Montes Claros em 1985.

Concomitante a estas reuniões, de caráter nacional, realizavam-se nos Estados vários encontros locais e regionais com os secretários de saúde. Destacam-se neste período, no estado de São Paulo, os encontros regionais de Campinas, Sorocaba, Piracicaba (municipalização como tema geral) e São José dos Campos.

No período de 82 a 88 estes encontros continuaram já com muito mais impacto. O grande fato foi a criação no Estado de São Paulo da Associação Dr. Sebastião de Moraes (ex-secretário de saúde de Campinas e de Itu falecido no exercício do cargo) que congregava secretários de saúde, diretores de departamentos, chefes de divisão e coordenadores de saúde dos municípios.

## **O CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE: DOS PRIMÓRDIOS AO CONASEMS**

No âmbito nacional houve grande participação dos Municípios na VIIIª Conferência Nacional de Saúde chegando a ser formulado um documento com posicionamento e propostas dos representantes das Secretarias Municipais.

O amadurecimento da idéia de se reunirem oficialmente em associação os Secretários Municipais de Saúde foi decisão do IV Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde em Londrina, em 1987. Ali foi criada a Comissão Provisória Nacional, para formar uma associação ou similar que congregasse os Secretários Municipais de Saúde a exemplo do já constituído Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS). Em Brasilia esta Comissão se reuniu meses após formando uma diretoria provisória em julho de 1987 que organizou e preparou a constituição oficial do CONASEMS.

Em abril de 1988 no Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde, em Olinda, foi instituído oficialmente o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS, com aprovação do estatuto e eleição da primeira diretoria.

Daí para a frente o CONASEMS foi abrindo espaço e assumindo uma posição política de extrema importância no cenário nacional. Uma

de suas propostas foi a de organização dos Conselhos Estaduais de Secretários Municipais de Saúde nos moldes em que já se organizavam algumas associações estaduais de secretários.

A importância do CONASEMS é hoje sentida quando participa do Conselho Nacional de Saúde, da Comissão Intergestores Tripartite e desempenha um papel técnico e político no cenário nacional.

## **A ORGANIZAÇÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO ESTADO DO MATO GROSSO**

Tive o privilégio de, durante anos, acompanhar a organização do COSEMS do Mato Grosso. Foram vários encontros e reuniões de trabalho que, num crescendo anual, mostraram que um apoio solidário dos secretários municipais de saúde pode fazer avançar a municipalização com benefício direto para os cidadãos.

Particpei de reuniões e encontros na qualidade de palestrante. Ajudei a discutir estratégias de aprimoramento dos Secretários Municipais de Saúde.

Foram inúmeras conferências, seminários, discussões, orientações, distribuição de textos, pareceres com o único objetivo de estar ajudando a que os gestores municipais cada vez fossem mais competentes no desempenho de suas funções.

O Mato Grosso, na pessoa da Penha, teve um papel importante no cenário nacional em vários momentos. Na organização e consolidação do CONASEMS. Na defesa das políticas municipalistas. Na luta pela aprovação da Lei Orgânica de Saúde. Nos embates contra as arbitriedades do Ministério da Saúde sobre os municípios através das NOBs.91 e 92.

Foi Penha, pelo COSEMS do Mato Grosso, quem entrou judicialmente contra a NOB 91 que passou a tratar os municípios como simples prestadores do Governo Federal e iniciou a era do pagamento por produção aos municípios, contrariando princípios constitucionais, o que persiste até hoje.

Outro momento importante assumido pelo COSEMS Mato Grosso foi a organização do I ENCONTRO NACIONAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE.

Realizou-se em Cuiabá em 7 de novembro de 1992 sob a coordenação e patrocínio do COSEMS Mato Grosso e Rio de Janeiro. Este encontro se deu num momento histórico de transformação nacional com o afastamento do Presidente Collor. Neste momento assumia o Ministério da Saúde o Ministro Jamil Haddad que abriu um espaço importante para o CONASEMS.

Foi neste Iº ENCONTRO DE COSEMS que se aprovou uma proposta de implantação do SUS seguindo os ditames da Lei Orgânica da Saúde - 8080. Neste Encontro se legitimou a proposta da NOB-93 que tinha sido formulada e vinha sendo discutida por um grupo de técnicos que haviam se reunido dias antes em São José dos Campos. A partir desta legitimação a proposta foi apresentada ao Ministro e resultou na linha mestra de formulação da NOB-93.

## **CONCLUSÃO**

É fundamental, a todos os processos, que seus atores estejam em constante estado de discussão das idéias, formulação de estratégias, auto e mútuo aprimoramento. No âmbito dos Secretários Municipais de Saúde isto deve ser uma constante e é nos Conselhos Estaduais de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) onde se dá melhor este processo.

Vale a pena ressaltar a participação histórica do COSEMS Mato Grosso nas lutas de saúde de âmbito nacional. Finalizo com um trecho de Flávio Goulart em seu livro "Municipalização: Veredas".

.....

"Será que as coisas que aconteceram é porque já estavam ficando prontas, "noutro ar" ? Tê-las realizado, aprontado, com certeza foi obra de muitos, em muitos lugares. Se tudo é grátis, quando sucede, isto seria, por certo, apenas aparência, no reles do momento.

Os que falam, falam do que viram e do que fizeram. Mas seu espelho verdadeiro é, com certeza, o que outros, em multidão, foram construindo cautelosamente, sem ter, não poucas vezes, a certeza de estar navegando em rumo certo. Coisa acontecidas, que já estavam ficando prontas! Porém, não desde sempre; antes, desde determinados momentos em que se uniram vontades e se sacudiu a inércia, fazendo com que a palavra de uns se transformasse em palavras de muitos.

A palavra foi portada por muito: gilsons, armandos, raimundos, paulos, josés, márcios, sebastiões, nelsons, hugos, penhas, cidinhas, luizas, marias, katias, gastões, júlios. E assim floresceu, frutificou, deu em ação, porque *"toda ação principia mesmo é por uma palavra data"* (Guimarães Rosa) "

.....