

A EPOPEIA DO SUS



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Reitor

ANTONIO JOSÉ DE ALMEIDA MEIRELLES

Coordenadora Geral da Universidade

MARIA LUIZA MORETTI



Conselho Editorial

Presidente

EDWIGES MARIA MORATO

CARLOS RAUL ETULAIN – CICERO ROMÃO RESENDE DE ARAUJO

FREDERICO AUGUSTO GARCIA FERNANDES – IARA BELELI

MARCO AURÉLIO CREMASCO – MARIA TEREZA DUARTE PAES

PEDRO CUNHA DE HOLANDA – SÁVIO MACHADO CAVALCANTE

VERÓNICA ANDREA GONZÁLEZ-LÓPEZ

Carmino Antonio de Souza
Lenir Santos
José Enio Servilha Duarte
José Pedro Soares Martins

A EPOPEIA DO SUS
Uma conquista civilizatória

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
DIVISÃO DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO
Bibliotecária: Maria Lúcia Nery Dutra de Castro – CRB-8ª / 1724

Ep66 A epopeia do SUS : uma conquista civilizatória / Carmino Antonio de Souza...[et al.] – Campinas, SP : Editora da Unicamp, 2024.

1. Sistema Único de Saúde (Brasil) – História. 2. Saúde pública.
3. Acesso aos serviços de saúde. 4. Política de saúde. I. Souza, Carmino Antonio de.

CDD – 614.0981
– 614
– 362.10425
– 362

ISBN 978-85-268-1628-2

Copyright © by Carmino Antonio de Souza...[et al.]
Copyright © 2024 by Editora da Unicamp

Opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas
neste livro são de responsabilidade dos autores e não
necessariamente refletem a visão da Editora da Unicamp.

Direitos reservados e protegidos pela lei 9.610 de 19.2.1998.
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,
por escrito, dos detentores dos direitos.

Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados a

Editora da Unicamp
Rua Sérgio Buarque de Holanda, 421 – 3º andar
Campus Unicamp
CEP 13083-859 – Campinas – SP – Brasil
Tel./Fax: (19) 3521-7718 / 7728
www.editoraunicamp.com.br – vendas@editora.unicamp.br

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a construção desta política de estado vitoriosa e exemplar que é o nosso Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é um orgulho de todos nós que somos brasileiros e trabalhamos pelo bem-estar de nossa gente e para a construção de uma sociedade justa e sadia. Devemos agradecer ao povo brasileiro, que assumiu o SUS e cuida dele, juntamente com os gestores públicos de saúde de todos os níveis, e que contribui para mantê-lo e aperfeiçoá-lo sempre e cada vez mais.

Para nós, autores deste livro, foi uma enorme responsabilidade escrever sobre algo tão caro e importante para nossa sociedade. Pedimos desculpas se houver algum esquecimento ou impropriedade histórica. Procuramos fazer o nosso melhor.

Agradecemos à Editora da Unicamp, que acolheu nossa obra, inserindo-a em seu acervo. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) foi uma importante protagonista na história do SUS, como será descrito em nosso texto.

Enfim, este agradecimento é para todos que fazem do SUS a política de Estado mais vencedora de nossos tempos.

SUMÁRIO

Prefácio – Resgate aos pioneiros do Sistema Único de Saúde (SUS) – Uma política pública de sucesso	9
Introdução – Uma conquista civilizatória.....	13
I – Nascimento da saúde pública no Brasil e seus antecedentes	21
II – Novos paradigmas e o direito à saúde	37
III – 3ª Conferência Nacional de Saúde e golpe militar	51
IV – A reforma sanitária e o esboço do SUS.....	71
V – Experiências locais pioneiras	109
VI – Conferência de Alma-Ata e Atenção Primária à Saúde	127
VII – Novos passos para a democracia e a 8ª Conferência Nacional de Saúde.....	137
VIII – A criação do SUS na Assembleia Nacional Constituinte	151
IX – Preparação e viabilização do SUS com o Suds.....	173

X – Regulamentação e implantação do SUS	181
XI – As novas políticas do sangue e da saúde mental.....	191
XII – Conquistas e desafios do SUS	213
Palavras finais.....	229
Linha do tempo do SUS	231
Referências bibliográficas.....	235

PREFÁCIO

RESGATE AOS PIONEIROS DO SISTEMA
ÚNICO DE SAÚDE (SUS) – UMA
POLÍTICA PÚBLICA DE SUCESSO

Carmino Antonio de Souza

Se houve “um lado bom do que é ruim”, foi a demonstração da absoluta necessidade, da eficiência, do compromisso público etc. do Sistema Único de Saúde (SUS) durante a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e da doença correspondente, a covid-19.

Como é de conhecimento de grande parte de nossa população, o SUS foi criado e inserido na Constituição de 1988 e foi uma das maiores conquistas sociais do Brasil contemporâneo. Entretanto, esse conhecimento e o real valor do SUS foram sendo construídos e consolidados de modo que conseguimos demonstrações de absolutos respeito e admiração de grande parte da sociedade nos tempos recentes. Essas demonstrações públicas foram muitas e emocionantes em muitos momentos durante a pandemia. “Sem o SUS, seria a barbárie” em nosso país, como visto em outras nações, inclusive em países com maior grau de industrialização. Tantas vezes ouvimos e utilizamos essa frase... Nós, que militamos na saúde pública, sabíamos, sabemos e lutamos pelas bandeiras do SUS. Entretanto, isso não era consenso, e muitas vezes o sistema foi depreciado, injustamente atacado e até ameaçado de extinção com propostas absolutamente não factíveis. Mas tudo isso parece ter passado, felizmente, e o SUS está sólido e intocável.

O que a maioria da população e da sociedade organizada não conhece é a belíssima história que antecedeu a sua instalação e as lutas

de grandes brasileiros para incluir o SUS na Constituição de 1988 e para dar sustentação política, institucional, econômica e jurídica ao sistema recém-criado. Nesta obra, os autores discorrem sobre todos os movimentos que precederam a instalação do SUS e sobre as ações para dar-lhe institucionalidade e legalidade após a promulgação da Constituição. A obra pretende resgatar grandes e ilustres figuras públicas que dedicaram suas vidas ao Sistema Único de Saúde. Todos podem imaginar quantos fatos e eventos ocorreram para que esses heroicos protagonistas pudessem vencer a resistência à criação do maior sistema público de acesso universal de todo o mundo. O livro apresenta a intimidade desse processo, com fatos curiosos e decisivos e com os créditos que nunca poderiam deixar de ser dados a esses intelectuais e estrategistas da saúde pública.

O texto pretende retratar todos os caminhos percorridos até que pudéssemos ter o SUS na Constituição brasileira, como a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marco dessa luta incansável, os sistemas ainda provisórios que antecederam o SUS, como os Pró-Assistências I e II e o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds). Este último foi fundamental, pois sua operacionalização, mesmo antes da Constituição, já demonstrava o avanço que tínhamos na qualidade, para a população, de acesso aos serviços, bem como nas relações interfederativas e na contratação dos serviços de saúde no âmbito da administração pública.

Vivíamos um período de extrema gravidade econômica, com a hiperinflação que nos assombrava e a transição do regime militar para o civil, a qual ainda não havia se concretizado. Ainda assim, a esperança de construir um sistema de saúde público para todos, de acesso universal e gratuito, aproximou um conjunto enorme de profissionais cujo único objetivo era a criação e a sustentação do SUS. Era criado, assim, o “partido sanitário”, para garantir que o SUS fosse concretizado e constantemente aperfeiçoado em sua estrutura e em suas ações.

O SUS é muito mais do que assistência à saúde. Ele engloba ações de prevenção, vigilância em saúde, planos nacionais de extrema relevância, como o Plano Nacional de Imunizações (PNI), o combate ao HIV e o tratamento da Aids, os transplantes, a hematologia e a hemoterapia, a defesa antimanicomial, entre outros. Estávamos saindo do sistema do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), com sua lógica inadequada ao que se pretendia. Estávamos acabando com os pacientes “indigentes” (sem qualquer direito ou acesso à saúde). Enfim, estava sendo construído algo novo, revolucionário, necessário à população mais pobre e que abria as portas ao ensino, à pesquisa, à inovação e à assistência à saúde, desde a primária (ou básica) até a quaternária, de modo acessível e competente. O desafio de contextualizar esse período de nossa história e de reportá-lo de maneira ao mesmo tempo fiel, leve e afetuosa está colocado neste livro. Gostaríamos que nossos leitores tivessem contato com figuras dessa nossa história, contada por protagonistas dos fatos reais, que dedicaram tempo, energia, saúde, ideologia à criação do SUS.

Tenham uma ótima leitura!

INTRODUÇÃO

UMA CONQUISTA CIVILIZATÓRIA

Cena 1. No dia 23 de outubro de 1899, um passageiro ilustre, de 28 anos, bigodes castanhos escuros, embarca na primeira classe de um trem da São Paulo Railway Company, na capital paulista, com destino a Santos. O paulista Oswaldo Cruz (1872-1917) viaja com um “Passe por conta do governo”, que “deve ser mostrado aos empregados da Companhia, quando pedido, e entregue finda a viagem”.¹

Em Santos, o jovem e já famoso médico vai se juntar ao mineiro Vital Brazil (1865-1950) e ao carioca Adolfo Lutz (1855-1940), que estavam na cidade desde o início de outubro fazendo exames e pesquisas como primeiras medidas de combate a um possível surto de peste bubônica. Ratos mortos se amontoavam no porto e nas casas de santistas, e os sintomas dos doentes examinados eram muito parecidos com os da evolução da enfermidade provocada pela *Yersinia pestis*.

Com a chegada de Oswaldo Cruz, que tinha na bagagem uma estadia de três anos em Paris, estudando no Instituto Pasteur, logo o diagnóstico foi concluído. Era mesmo peste bubônica. Os pacientes foram então tratados em um hospital de isolamento, com soro antipestoso importado. Depois surgiram casos na capital.

¹ Biblioteca Virtual Oswaldo Cruz.

Esses fatos levaram o diretor do Serviço Sanitário de São Paulo, Emílio Ribas (1862-1925), a iniciar o processo que resultaria na criação do Instituto Soroterápico, depois Instituto Butantan, a 23 de fevereiro de 1901, uma instituição idealizada para viabilizar a produção nacional de soro antipestoso e outros medicamentos destinados ao enfrentamento das muitas doenças tropicais que assolavam um país ainda majoritariamente rural, um país com enormes sequelas na estrutura social, resultantes de séculos de escravidão, abolida pouco antes, país que, na virada de século, tinha menos de 20 milhões de habitantes, com escassa oferta de atendimento médico, executado basicamente por instituições filantrópicas católicas, como a Santa Casa de Santos, a primeira do Brasil.

Cena 2. Uma outra viagem da capital paulista à Baixada Santista, desta vez aérea. Em abril de 1993, o secretário estadual de Saúde de São Paulo, Carmino de Souza, faz sua estreia em deslocamento de helicóptero para verificar *in loco* a situação decorrente do princípio de surto de cólera na região, que ameaçava sobretudo a comunidade conhecida como México 70, de cerca de 19 mil pessoas moradoras de palafitas, em São Vicente.

A apreensão natural em uma primeira viagem nesse tipo de veículo aumenta quando, na transição do Planalto para a Baixada Santista, há uma queda vertiginosa, pois todo o chão “desaparece” de repente. O helicóptero balança, sem os instrumentos presentes em aviões, voando somente com a habilidade do piloto, que, em determinado momento, avisa sobre como seria a aterrissagem em Santos: seguindo o curso da linha do trem, originalmente a ferrovia que um século antes tinha transportado Oswaldo Cruz para o combate à peste.

Em São Vicente, o secretário informa que o governo estadual destinaria novos recursos para as medidas de enfrentamento da cólera, que acabou sendo controlada com um elenco de ações,

deixando no estado de São Paulo o saldo de 15 casos importados e 11 autóctones em 1993, e de 93 casos em 1994, sendo 77 autóctones, com seis óbitos. Todos os casos de 1994 em São Paulo foram identificados na Baixada Santista, 71,42% deles em São Vicente, com quatro óbitos.²

O Brasil de 1993 já era outro, eminentemente urbano, com mais de 150 milhões de habitantes, quase oito vezes mais do que em 1899. Mas as fraturas sociais permaneciam, como era possível comprovar pela eclosão de casos de cólera ameaçando uma comunidade que vivia em condições desumanas. Mais uma vez, uma epidemia como uma lâmina sobre a cabeça dos mais vulneráveis.

A grande diferença, contudo, era que naquele momento os mais vulneráveis, mas não somente eles, começavam a contar com o mais abrangente e democrático conjunto público de recursos para atendimento gratuito à saúde de todo o planeta. No dia 5 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição brasileira, que selava a completa transição da ditadura para o regime democrático, estava oficialmente criado o SUS, nos termos dos artigos de 196 a 200.

Demorou quase dois séculos, desde a abertura das primeiras faculdades de medicina no Brasil, e quase um, desde a inauguração da Fiocruz e do Instituto Butantan, para o país finalmente consolidar o oferecimento, a qualquer cidadão brasileiro, de um sistema de saúde universal, gratuito e gerido de forma democrática.

A efetiva implantação do SUS não se deu imediatamente com a promulgação do novo texto constitucional. Vários passos ainda seriam dados para a sua concretização, ainda incompleta, com recursos pactuados entre União, estados e municípios.

Em mais de três décadas, o SUS sofreu vários abalos, com importantes cortes de verbas, como no período de criação do Plano Real e, mais recentemente, com a emenda de teto de gastos, que

² Scaff, 2001, pp. 70-71.

retirou enormes recursos da Saúde, da Educação e de outras áreas sociais.

Mesmo com todos os ataques que sofreu, o SUS demonstrou toda a sua gigantesca dimensão quando o Brasil e todo o planeta foram surpreendidos com a mais grave crise sanitária desde a gripe espanhola de 1917-1918. A pandemia de covid-19, assim qualificada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, caiu como um tsunami sobre os sistemas de saúde de todos os países, indiscriminadamente.

No Brasil não foi diferente, com o agravante de que posturas do governo federal foram determinantes para a gestão inadequada da pandemia, sobretudo no ano de 2020. Mas o SUS acabou prevalecendo, e graças a ele milhares, talvez milhões, de mortes foram evitadas em território brasileiro.

As vacinas contra a proliferação do SARS-CoV-2, desenvolvidas em parceria justamente com aquelas instituições centenárias que nasceram do esforço dos sanitaristas pioneiros do século XIX, foram distribuídas na estrutura do SUS. Também tem a marca SUS o atendimento aos milhões de brasileiros atingidos pela covid, sem esquecer os cuidados com pacientes de outras doenças, as quais continuaram provocando dor e desespero em tantas famílias.

Muitas vezes criticado, geralmente por porta-vozes de interesses corporativos de diversas naturezas, o SUS saiu muito fortalecido da pandemia. Mas ele precisa ser ainda mais reforçado, porque novos desafios continuarão emergindo de um estilo de vida que, na realidade, joga contra a vida com verdadeira qualidade, em um planeta que sofre graves crises simultâneas, como a das mudanças climáticas e a da rápida destruição da biodiversidade.

Escrito com base no depoimento de muitos personagens diretamente envolvidos e em vasta pesquisa documental, este livro busca documentar a trajetória dessa grande epopeia civilizatória chamada SUS. É o Brasil, que ainda sofre as marcas de um dos

maiores crimes cometidos na história da humanidade – o tráfico e a exploração da escravidão –, dando um exemplo de respeito integral à cidadania, como pensavam os ideólogos da Revolução Francesa ou os artífices da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 dezembro de 1948.

É uma trajetória com múltiplos atores, escrita com milhares de mãos, embora com nomes que mereçam ser evidenciados, pelo seu comprometimento total com a causa do bem comum. São vários segmentos sociais e grupos de profissionais envolvidos no roteiro de construção do SUS, com o natural destaque para médicos sanitaristas e de outras especialidades, preocupados acima de tudo com o que mais importa em uma gestão pública, a garantia da vida plena para o cidadão e a cidadã. Neste roteiro, não falta a decisiva contribuição internacional, de protagonistas como a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e de eventos como a Conferência Internacional de Cuidados Primários em Saúde, em Alma-Ata, na então União Soviética, em 1978.

O processo histórico que evolui até a criação e a estruturação do SUS começa a se acelerar no momento em que o Brasil transita rapidamente para a urbanização, desde a década de 1950. Em 1955 e 1956, a Opas realiza seminários em Viña del Mar e Tehuacán, para discutir a importância da saúde preventiva, e esses eventos tiveram enorme influência na mentalidade médica da época.

Participante do seminário de 1955 em Viña del Mar, o paulista Walter Leser imediatamente iniciou os entendimentos para a criação do Departamento e Instituto de Medicina Preventiva na Escola Paulista de Medicina. Secretário estadual da saúde entre 1967-1970 e 1975-1979, Leser promoveu em sua segunda gestão no cargo a realização de um “curso curto” que capacitou centenas de médicos sanitaristas.

O Brasil vivia o período crítico da ditadura militar, e a luta por uma saúde pública para todos e de qualidade se confundia

necessariamente com a luta pela democracia. Os acontecimentos se precipitaram nesse momento, conhecido como o da *luta pela reforma sanitária* no país.

Em 1976, três fatos foram cruciais para impulsionar o necessário debate: a criação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e o lançamento do documento “A questão democrática na área da saúde”, por Hésio Cordeiro, José Luís Fiori e Reinaldo Guimarães, ambos no Rio de Janeiro, e a publicação do primeiro número da revista *Saúde em Debate*, em São Paulo.

Todos esses ingredientes coincidiam, naquela fase histórica, com o desenvolvimento de experiências locais inovadoras em atendimento comunitário à saúde, verdadeiras sementes lançadas para o que viria a ser o SUS, em municípios como Montes Claros (MG), Londrina (PR), Niterói (RJ) e Campinas (SP), neste último caso, com a preciosa contribuição de professores e estudantes da Unicamp.

Em 1978, Campinas sedia o 1º Encontro Municipal de Saúde, onde são discutidas algumas dessas experiências locais. A ideia de uma saúde pública se expande em setores populares e, no mesmo ano, é criado em São Paulo o pioneiro Conselho Comunitário de Saúde da Zona Leste.

A sistematização das ideias em curso ocorreria, por sua vez, no 1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, realizado pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados. O evento no coração do poder contou com a participação de muitos perseguidos pelo regime militar. Durante o Simpósio, o médico sanitário Sergio Arouca – que, depois de liderar uma iniciativa inovadora em Campinas, havia se transferido para o Rio de Janeiro, onde se destacaria na presidência da Fiocruz – apresenta um documento com muitas ideias que fundamentam um esboço do futuro SUS.

O governo militar estava próximo do fim e, em 1982, é criado o Conselho Nacional de Secretarias Estaduais da Saúde (Conass), que teria papel de peso nas articulações pela criação do SUS. O ideário

de um Sistema Único de Saúde ganha adeptos na gestão de Carlos Sant'Anna à frente do Ministério da Saúde no governo José Sarney e, em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde, no Ginásio de Esportes de Brasília, seria decisiva na conjunção de esforços, inteligências e afetos para a criação do SUS. A arquitetura do SUS estava presente no documento final da Comissão Nacional da Reforma Sanitária, fruto da 8ª Conferência Nacional.

O pensamento amadurecido vai ser plasmado e concretizado durante a histórica Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, talvez os anos em que o Brasil mais esteve aberto à inovação e à inteligência a favor do coletivo e dos direitos fundamentais da cidadania. De modo concomitante, novos ingredientes são adicionados com a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (Suds, um antecessor do SUS) e do Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

O Suds é lançado pelo decreto federal n. 94.657, de 20 de julho de 1987. Em 20 de maio de 1988, por sua vez, o governo paulista edita o decreto estadual n. 28.410, reconhecendo em São Paulo o Suds como o sistema de saúde estadual. Ambos os instrumentos jurídicos foram formulados com a marcante participação do carioca Guido Ivan de Carvalho, considerado o primeiro advogado sanitarista brasileiro e que viveu muitos anos em Campinas.

De fato, o secretário estadual da Saúde de São Paulo, José Aristodemio Pinotti, firma-se como um forte defensor da municipalização da Saúde e promove avanços no contexto da edição do Suds. Com a iniciativa paulista, a implementação do SUS é questão de tempo.

E o SUS é inscrito nos artigos de 196 a 200 da Constituição, depois de uma árdua articulação envolvendo universidades, médicos e vários outros atores. Mas o processo ainda não havia acabado – a estruturação do SUS dependeria de outros passos, como a edição das leis orgânicas (n. 8.080 e n. 8.142) do Sistema Único de Saúde, de 1990.

O processo com certeza continua, e terá muitos desdobramentos no pós-pandemia, um evento que ainda trará muitos impactos sociais e culturais em todo o planeta. No Brasil, que sofreu tanto com a covid-19, ficou ainda mais consistente a convicção da relevância do SUS, de seu papel para um país de fato justo e respeitador da cidadania. Hoje, mais de 80% da população brasileira depende exclusivamente do SUS para a proteção de sua saúde.

Este livro é um tributo às pessoas que tanto lutaram por ideias que culminaram na constituição do SUS, o qual firma o paradigma da saúde como direito coletivo e não apenas como objeto de filantropia ou privilégio de poucos. Uma das principais contribuições do Brasil para a civilização humana.