

ESQUEMA DA ORGANIZAÇÃO SANITÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pelo Dr. FRANCISCO BORGES VIEIRA

Director Geral do Serviço Sanitário do Estado

Situação actual.—Depois da reorganização por que passaram os serviços de saúde pública do Estado em 1925 e que abriu a administração sanitária paulista novos horizontes, ampliando-lhe a visão a problemas technico-administrativos que as proprias condições do nosso meio já suscitavam, assignalam-se, só no interregno de 1930 a 1931, cinco decretos-lei que modificaram ou alteraram taes serviços, óra amputando-lhes órgãos essenciaes, óra desarticulando-lhes a acção no restante conjuncto ainda conservado.

Não é possível modificar parcialmente um serviço dessa natureza sem causar á sua entrosagem, á sua propria organização, o mais profundo abalo. Antes, quando o conceito da hygiene pública resumia a acção do Estado em combater incidentes epidemicos e em executar medidas de saneamento, era comprehensivel a unilateralidade da visão sanitária. A contar porém da primeira década em deante do seculo, os paizes cultos, de grande densidade urbana, começaram a sentir o erro de tal concepção e ensaiaram organizações de serviço de saúde pública orientadas pela visão de conjuncto dos problemas technico-administrativos que a intensidade, a complexidade das relações sociaes, economicas e politicas foram creando como outras tantas solicitações á intervenção dos poderes publicos em materia sanitária. Foi o que se pretendeu fazer em 1925. Si a continuidade administrativa, que crea no ambiente em que se desenvolvem os serviços publicos, os verdadeiros padrões de organização, tivesse conservado o espirito que dictou o plano de 1925, aperfeiçoando-o e trazendo-o em dia com a evolução da sciencia sanitária que se processa nos grandes centros de cultura, a reorganização que óra se projecta, para imprimir aos serviços a eficiencia technica devida, já não teria a sua razão de ser, pelo menos no sentido que exige a medida.

As modificações parciaes a que alludimos acabaram proscrevendo o caracter organico do aparelhamento sanitario e levaram a consequencias taes como: duplicidade inutil e anti-economica de órgãos; desarticulação de funcções que embora se exerçam em espheras differentes de acção não podem extremar-se, pois, os serviços que comprehendem não cabem inteiramente em divisões estanques, inatingiveis pela finalidade commum dos resultados a collimar; prolongamento da acção do Estado em materia puramente clinica, sem objectivos sanitarios propriamente ditos, como se verifica com a simples assistencia medicamentosa, que não educa, que se abstráe da formação da consciencia sanitária e conduz a um circulo vicioso qual o da facilidade da cura

gratuita, sem nenhum objectivo de alcance prophylactico, propiciadora, de certo modo, de resultados oppostos aos da actividade educativa, como si fosse possivel conceituar como méros accessorios os habitos de hygiene, elementos substanciaes do padrão de saúde.

Numa palavra: basta o que a observação já por si assignala e comprova, para convencer da procedencia de taes reparos que só podem informar-se, e aliás só se informam, de razões scientificas. Emquanto aqui se abandonou a orientação victoriosa nas organizações similares mais notaveis do estrangeiro, e que chegaram a ter um começo de adaptação racional á nossa realidade, outros Estados, como a propria União, remodelaram os seus serviços de saúde, norteando-se pelo criterio geral que predominou, ha dez annos, em São Paulo. Essa, a lição dos factos.

Solução.—Os nossos problemas geraes de saúde publica não se apresentam com difficuldades irreductiveis á acção dos governos. O que cumpre é encaminhar-se-lhes a solução em bases technico-administrativas compatíveis com a complexidade e extensão delles. Não ha e não pode haver, hoje, organizações sanitarias cujas peças se acorremem á rotina, se desarticulem e funcionem desintegradas do seu plano. Como seria possivel proscreever a interacção de serviços que embora constituam elementos varios de um systema, visam uma unica finalidade —a saúde? Ha uma visão panoramica da saúde publica, que se informa de postulados de uma technica sanitaria e administrativa que não se improvisa. E' o que se observa nas organizações modelares destes serviços. As bases em que assentam correspondem á complexidade e extensão de todos os problemas geraes de saúde. E isso porque em tal materia seria hoje temerario ao poder publico adoptar formulas immutaveis.

Principios scientificos.—A especialização desses serviços, escreveu M. M. Davis, é até certo ponto indicada e necessaria, mas, passado o periodo por assim dizer experimental, a applicação de programmas especializados, medicos ou sanitarios, torna-se confusa e falha, quando não submettida a rigoroso criterio scientifico. De facto, no passado, os objectivos das organizações sanitarias não íam além da prevençào e do combate ás doenças epidemicas, problemas portanto intercorrentes de saúde publica. A evoluçào que soffreram essas organizações trouxe-lhes, porém, o caracter de verdadeira instituição que se preoccupa com tudo o que possa interessar immediata ou mediatamente á conservação da saúde ressar immediata ou mediatamente á conservação da saúde e ao aperfeçoamento da raça. Medidas como a segregação de leprosos, a fiscalização sanitaria de certos alimentos e as que se executam para evitar a polluição do sólo, que já se conheciam, embora grosseiramente, desde os tempos biblicos, vieram se extendendo de tal forma, que constituem, hoje, em sua applicação scientifica, da mais

alta eficiencia, concausa do progresso real. Ás condições de vida e desenvolvimento dos povos concorre a saúde como elemento fundamental dellas. O augmento da vida média, a segurança da prevenção das doenças transmissiveis, como o radical combate que a ellas se oppõe; o aproveitamento de innumeradas vidas que outrora se condemnariam a hecatombe certa, são factos curialmente comprobatorios do que affirmamos e que permitem ao homem a execução de empreendimentos, antes de impossivel realização.

Leite.—Para exemplificar, tomemos, ainda o caso da fiscalização do leite e lacticínios. Não ha nenhum serviço de policiamento da alimentação publica a que não esteja integrado o do leite. Nem se poderia comprehender o contrario. Fazer do problema da hygienização do leite objecto de um serviço especial, si, por um lado, parece attender a uma importancia maior do assumpto, de outro seria crear ao lado do policiamento sanitario geral da alimentação publica, cuja eficiencia, em grande parte, depende de uniformidade de acção dos órgãos incumbidos de exercel-o, um organismo autonomo, mas com funcções que não podem ser extranhas, na verdade, á actuação sanitaria que incide sobre toda a alimentação. Todas as exigencias technicas a que se deve attender, na materia, desaconselham essa separação de actividades. A experiencia demonstrou que tal duplicidade de acção enseja os mais inconvenientes conflictos de competencia, pois, basta exemplificar que o medico incumbido do policiamento da alimentação publica, diariamente em suas inspecções não pode abstrair-se dos derivados do leite, taes como: leite em pó, queijo, manteiga, que se acham expostos á venda em estabelecimentos de generos alimenticios. O mesmo ocorre nos mercados e feiras, sendo que, nesta hypothese, cumpre considerar ainda que, dada a natureza do commercio em apreço, a Inspectoria especializada de fiscalização do leite não pode promover permanentemente, a fiscalização dos productos derivados do leite.

Não é demais salientar que, em nosso paiz, não existe exemplo de um órgão especializado de fiscalização do leite e lacticínios, o qual faz parte integrante dos serviços de fiscalização sanitaria dos generos alimenticios, como se verifica na Capital da Republica onde essa fiscalização é dependencia da Inspectoria de Fiscalização da Alimentação. O mesmo acontece nos Estados da Bahia, Pernambuco e Minas, e, ultimamente, em Goyaz, cujos serviços de saúde publica foram reorganizados. Invocou-se, como argumento para a creação desse serviço especializado o poder ser o mesmo effectuado sem onus para o Estado. Á margem o aspecto juridico-administrativo do caso, pois cumpre curialmente ao Estado zelar pela saúde publica sem preocupação de auferir proventos financeiros com os quaes possa desencumbir-se dessa obrigação fundamental, manda a verdade dos factos dizer que, na realidade, tal serviço, como fôra ideado, teria de ser mantido pelos

propios interessados no commercio sobre que incide essa fiscalização, o que é profundamente extranho. Nunca se justificaria que sobre a venda do leite, alimento indispensavel e cujo maior emprego na alimentação clinicos e sanitaristas recommendam sem discrepancia, incidissem taxas mais elevadas, do que as que recáem sobre as bebidas alcoolicas! Sobreencarecido o producto, compromette-se, ainda, um dos aspectos mais cruciantes da difficuldade com que luctam as classes pobres para prover pela propria subsistencia. E disto o Estado não pôde transcurar. A renda que fôra calculada como producto dessa taxação não obedeceu na sua previsão, a dados positivos mas sim, á probabilidade de maior extensão desse commercio. Assim, em relação aos entrepostos da Capital e usinas de hygienização do interior, observou-se que houve diminuição desses estabelecimentos, pois deixaram de funcionar, na Capital, o Entreposto Estrella e, no interior, apenas para citar, as usinas de Jacarehy e Mogy-Guassú. Essa circumstancia obrigou, como é de ver, o pedido de abertura de credito extraorçamentario na importancia de 388:600\$000, para que se pudesse occorrer a despezas excedentes com a manutenção dos serviços.

Só um preconceito de systema poderia levar a uma especialização technica à *outrance*. Depois, no caso, como occorria ainda, confundiu essa preocupação as esferas de actividade naturalmente separadas e ensejou os mais inconvenientes conflictos de competencia, com o serviço de industria animal que ficára privado de exercer a sua actividade propria em relação ao gado leiteiro, aos estabulos, etc. E isso sem considerarmos o accrescimento vultoso de inuteis despezas. Só com a reintegração que agora propomos, o orçamento do Serviço Sanitario ficará alliviado de varias centenas de contos de reis por anno.

Venerreas.—Conviria, ainda, fazer ligeira allusão ao serviço de prophylaxia de doenças venerreas. Assumpto de maior importancia e intimamente entrelaçado a problemas sociaes, pareceria, talvez, á primeira vista, uma lacuna a não existencia de uma inspectoría especial para a sua orientação. Tal serviço, entretanto, continuará a ter o seu desenvolvimento plenamente garantido na entrosagem dos centros de saúde, facilitando extraordinariamente a organização proposta, a maior elasticidade possivel do tratamento prophylactico que comprehende. A campanha contra as doenças venerreas não incide apenas sobre o individuo doente, mas se exerce, tambem, em esferas que interessam á hygiene pré-mental, á hygiene concepcional, á hygiene do trabalho e outras modalidades da assistencia sanitaria.

Ha especializações technicas que decorrem como necessidade comumente verificada da propria economia racional do trabalho humano, mas isso muito differe de preconceitos de systema. A experiencia comprova todos os dias que muitos movimentos organizados de saúde publica embora começassem, cada um, com uma só actividade espe-

cializada tiveram de ir alargando os limites de sua actuação cedendo, portanto, á força das circumstancias.

Bem se vê do exposto a delicadeza da responsabilidade que envolve a apresentação de um plano de organização de serviços de saúde publica.

Centros de saúde.—Como organismos de actuação immediata sobre a população, que para tal effeito se distribuirá em districtos ou zonas, propõe o projecto que ora submetemos ao Governo, a volta ao regime de *Centros de Saúde*, ensaiados com o maior exito entre nós ha 10 annos, os primeiros que se fundaram na America Latina e que, infelizmente, tiveram em São Paulo, seu desenvolvimento não só tolhido como annullado, multiplicando-se, entretanto, em outros pontos do nosso paiz, onde constituem, hoje, os organismos basicos de actuação sanitaria. Foram os novos aspectos da technica sanitaria que operaram o desenvolvimento que modernamente assignala taes instituições na Europa e da America. Para repetir uma these que não é nossa: O que o hospital é para a profissão medica e o predio escolar para o professor, o centro de saúde é para o sanitarista. Até que surgisse a concepção do Centro Districtal de Saúde, escreve J. L. Pomeroy, de Los Angeles, grande parte da população não se apercebia destes factos. E' que não havia a realização pratica do que significa o trabalho de Saúde Publica, com o qual não mantinha ella o menor contacto, a não ser em circumstancias occasionaes, quando um perigo imminente orientava para a sua direcção, as medidas preventivas. E é isto—confessemos friamente—o que se verifica ainda em nosso Estado, cujo interior tanto carece da assistencia sanitaria e a ignora em sua maior parte, o que ocorre, tambem, na Capital. Muitas vezes, o conhecimento que se tem da existencia da organização sanitaria só se faz sentir pelas intimações ou multas que se expedem e se applicam. Os pretensos beneficiarios de taes medidas têm uma noção inexahta da correlação das actividades sanitarias. E é logico nesse estado de cousas que organismos especializados em determinados problemas ou que visam determinadas condições individuaes não possam actuar no sentido daquella correlação.

Como separar, para o effeito das finalida des sanitarias, a creança do adulto? Se a creança carece de amparo da Saúde publica, verifica-se, geralmente, que esse amparo depende intimamente da assistencia sanitaria a seus paes. Verifica-se que as questões da hygiene infantil têm que se entrosar intimamente com as questões attinentes a problemas varios, medicos ou sociaes, todos interdependentes. A idéa de tratar da familia considerada como a unidade, constitue base indiscutida de applicação dos preceitos da moderna sciencia sanitaria. Quer pelo lado medico como pelo lado social, para corresponder a essa idéa, brotam os Centros de Saúde, onde todos os aspectos devem ser encarados em seu conjuncto. Qualquer que seja a modalidade da sua actuação, a sua reciprocidade fica inconteste. Mesmo, sob o ponto de vista economico,

torna-se logica a reunião em um mesmo edificio, com pessoal commum, de todas as actividades medico-sociaes que operam num determinado districto. Pomeroy attesta que, durante os ultimos 20 annos, em um districto de Los Angeles entregue á sua administração, foi, por organização de tal natureza, devolvido ao povo um dividendo de 600 por cento.

A actuação destes organismos se fará em todo o districto a que servirão, attendendo-se indistinctamente a todos, pois, em questões de saúde publica, não se pode reconhecer distincção; tanto o rico como o pobre podem ser prejudiciaes aos seus semelhantes, transmittindo-lhes doenças ou habitos nocivos á saúde. A prevenção de doenças não conhece niveis sociaes. Citemos o Presidente Hoover, que, na Conferencia da Casa Branca, comparava as funcções dos serviços de prevenção nos departamentos de saúde aos de educação. As opposições que, por ventura, se fazem hoje contra as clinicas preventivas gratuitas dos departamentos de saúde são as mesmas que, antigamente, foram ensaiadas contra a escola publica.

Educação.—A educação civica é o fundamento da democracia. Jamais se poderia contestal-o. Mas, cumpre garantir-lhe, por assim dizer, a base physica, que se assenta na consciencia sanitaria que se fórma, tambem, pela educação. É uma verdade simples que nada poderá aproveitar ao ser humano quando se expuzer, sem contraste, a ser victima de doenças perfeitamente evitaveis.

A reorganização prevista neste plano, si acarreta um acrescimo de despeza no pagamento de pessoal, de 545:600\$000, não propriamente em consequencia da criação de serviço novo, com orgams tambem novos. Decorre da situação em que ficam 42 medicos effectivos, que não podem ser dispensados por acto de reforma, e são aproveitados para executarem serviços, que, de accôrdo com as bases technicas do plano de reorganização e aproveitamento mais economico para o Estado serão, pela vacancia dos cargos que exercem, executados em regimen de locação de trabalho, por medicos mensalistas, que vencerão apenas 600\$000 mensaes, e decorre, ainda, da transferencia para a Directoria de Industria Animal, de um inspector tecnico, 8 inspectores do leite e lacticinios, 8 inspectores regionaes e 8 auxiliares de laboratorio, que continuam no resto do exercicio financeiro, a perceber por verba do Serviço Sanitario, transferida, igualmente, para aquella Directoria. Como se vê, pois, é medida que attende, intimamente, ao interesse economico do Estado.

Além disso, forçoso é considerar a insignificancia das verbas que, entre nós, costumam ser votadas aos trabalhos de Saúde Publica, variando, na melhor das hypotheses entre 3 e 4 por cento, dos orçamentos da receita, quando nesta rubrica recommenda-se uma proporção minima de 10 por cento, para se ter organização efficiente.

Cumpre, considerar, ainda, que a renda produzida pelas taxas e demais emolumentos cobrados por certos serviços, taxas em sua maior parte

já previstas nas leis sanitarias anteriores e as novas, agora creadas, *ad instar*, do que já vigora nos serviços de hygiene federaes, será seguramente de mais de 1,000 contos annuaes, cobrindo, portanto, neste mesmo segundo semestre do exercicio financeiro, o accrescimo de despesa com a conservação temporaria de verba para o pagamento dos 42 medicos a que alludimos.

A orientação moderna em administração sanitaria visa finalidades taes que sem o *centro de saúde* não poderiam ser attingidas. O systema de actuação sanitaria por meio de centros de saúde districtaes ou regionaes é que assegura a protecção sanitaria efficiente. Em vez de divisões rigidamente delimitadas de serviço, sem ligações internas umas com as outras, a administração exercida por meio dos centros ataca as difficuldades com a mais percuciente visão de conjuncto. A sua organização sempre de character ascendente, permite a cada centro servir á população em quotas de 100,000 a 150,000 habitantes, com a maior extensão domiciliaria possivel dos beneficios que promove. Na fórmula corrente, de inspectorias e delegacias, a actuação, ao contrario, é descendente: direcção central; inspectorias que trabalham isoladamente, cada uma em sua esphera de acção. Parcelas da população na Capital e em algumas grandes cidades, assistidas, simultaneamente, por organizações que não podem articular-se com prejuizo evidente do Estado.

É isso quando não pode haver bôa politica sanitaria onde não se evitar dispersão anti-economica das actividades que a objectivam. Assim, attribue-se á hygiene publica ou propriamente fallando á actuação intensiva dos serviços que ella comprehende, um papel relevantissimo qual seja o de prover, com as antecipações possiveis do futuro, a melhoria progressiva do padrão de saúde. O desenvolvimento da grande industria, o congestionamento da população para que caminham os grandes centros urbanos; as difficuldades de vida, crescentes, por motivos de ordem economica com que luctam as populações pobres; as crises propriamente do trabalho, o pauperismo e outros factores da complexidade com que se apresenta a questão social reclamam indirectamente a visão do hygienista. Ora, o Estado de São Paulo, que possui condições de vida e desenvolvimento que são proprias, cuja produção industrial ultrapassa annualmente a dois milhões de almas atrahindo poderosamente elementos das mais diversas origens ethnicas, precisa contar com um apparelhamento sanitario moderno, efficiente.

Os Centros de Saúde que contêm, em sua organização, serviços medicos de finalidades sanitarias impõem-se, portanto. Não são simples dispensarios, que attendem a quem os procura. Não, mais do que dispensarios, são organismos de ausculta directa das necessidades da população. Parte importantissima dos mesmos são as visitadoras de Saúde publica, que lhes distendem a acção. Essas visitadoras de hygiene serão, entre nós, as educadoras sanitarias, classe que se originou em nosso proprio

meio, instituição paulista genuína. Na prática, revelam-se ótimas colaboradoras do trabalho de saúde pública. O seu corpo profissional é constituído por professoras normalistas que, após selecção, seguem no Instituto de Hygiene de São Paulo, um curso de especialização, de duração mínima de um anno.

A carreira sanitaria.—Falha sensível, em todos os tempos, e de repercussão profunda, na technica dos serviços, é a da inexistencia da carreira sanitaria. O projecto que elaboramos procura sanar a grave lacuna, instituindo essa carreira, que se constituirá com os seguintes elementos legais: (a) obrigatoriedade do concurso para o provimento de todos os cargos technicos; (b) preferencia absoluta, para a sua mais alta selecção, dos candidatos diplomados em cursos efficaes de especialização technica, segundo o que já prevê a lei federal; (c) regimen de tempo integral de trabalho, que é, pela sua significação, da importancia decisiva.

Legislação Sanitaria.—Ha 17 annos que o Estado de São Paulo praticamente não possui Código Sanitario. Quando assumimos a direcção do Serviço Sanitario, encontrámos, elaborada pelos Drs. A. Nogueira e Marcio M. Rezende, funcionarios diplomados em Direito e longamente familiarizados com a materia, uma consolidação das leis sanitarias do Estado. Fôra iniciativa louvavel de nosso antecessor. Essa consolidação, como era natural, serviu de base para a codificação de que os incumbimos e apresentamos agora para baixar, com o decreto que reorganizará os serviços. Para modernizar e completar a legislação sanitaria do Estado, introduzimos em sua codificação materia nova colhida de suggestões de todos os chefes do serviço, como aproveitamos o que havia do melhor na legislação sanitaria federal e estrangeira.

O plano que propomos tem um profundo sentido organico. A descentralização das actividades garante-se, distribuindo-se os serviços de saúde por duas Inspectorias Geraes. A estas cumprirá inspecionar, immediatamente, 9 inspectorias technicas especializadas e articular-lhes a acção na Capital com sete centros de saúde e, no interior, com 8 inspectorias regionaes de saúde, integradas estas por 47 centros de saúde districtaes. A direcção geral dos serviços se exercerá com a facilidade devida, graças á racionalização de suas funções tecnico-administrativas.

Na Capital como no interior, o systema por assim dizer ganglionar das unidades sanitarias, sensiveis a todos os incidentes sanitarios, permittirá extender os beneficios de saúde de fôrma a não poder subtrahir-se á sua actuação todos os problemas de hygiene. Uma disposição legal prevê a elasticidade annual dos serviços do interior quanto permittirem os recursos orçamentarios. Em 1935, a percentagem da despesa com o Serviço Sanitario em relação á receita geral foi a mais baixa (3.07) dos quatro ultimos annos. Numa receita orçada em 671.971:000\$000, destinou-se aos serviços de saúde pública apenas a

importancia de 20.654:000\$000. Desta dotação global, o que se gasta actualmente com a manutenção dos serviços do interior é quota minima. Essa, a razão ponderosissima que nos levou a propor, desde já, a ampliação de assistencia sanitaria do interior, onde estão os celleiros do Estado, onde demora uma população de mais de 7 milhões de almas, onde se exerce uma actividade agraria das mais intensas e productivas do mundo.

As inspectorias technicas especializadas se reduzem ao minimo recommendado, agora, neste estado de desenvolvimento dos serviços. Havia no Serviço Sanitario uma repartição incumbida da Estatistica Sanitaria. Esse serviço da mais relevante importancia, intimamente relacionado com investigações de character epidemiologico, resentia-se de uma falha natural: falta de recursos de ordem technica que só um Instituto como o de Hygiene, de São Paulo, dispõe entre nós. Passa, pois, a integrar-se nesse Instituto onde a investigação epidemiologica pode ser promovida com o mais largo proveito para os serviços de saúde publica. A' Inspectoria de Prophylaxia do Impaludismo attribue-se serviço antiestegomyico de larga envergadura e de interesse immediato para a defesa do nosso Estado contra a febre amarella. E' hoje problema sanitario dos mais arduos a febre amarella rural, modalidade extranha e ha pouco tempo surprehendida dessa doença. O nosso Estado, por força da extensão de suas fronteiras com Minas Geraes, onde o mal já se denunciou inequivocamente, está exposto á invasão do mesmo. Accedimos á necessidade imperiosa de sua defesa, alargando os serviços da Inspectoria de Prophylaxia de Impaludismo a esse problema. O Laboratorio de Saúde Publica que, em homenagem ao seu fundador o eminente sabio Adolpho Lutz, terá o seu nome, concentrará todos os laboratorios do serviço. A Secção de Transportes e Officinas attenderá a imperiosa necessidade de disporem os serviços de saúde publica de uma repartição autonoma, capaz de prover pelo transporte prompto, rapido, que a policia sanitaria em todas as suas modalidades requer. A Procuradoria dos Feitos da Saúde Publica era outra exigencia premente do serviço. A multa sanitaria, meio coercitivo de que pode lançar mão a auctoridade sanitaria para compellir ao cumprimento de lei, é cobrada executivamente pela Procuradoria Fiscal da Fazenda. As multas sanitarias encaminhadas á Procuradoria attingiram só, em 1933, a cerca de 300 contos de reis.

RECTIFICACIÓN

La peste en el Paraguay.—Por inadvertencia, en el trabajo titulado “La Peste en el Paraguay” en el BOLETÍN de octubre 1935, p. 925, aparece como autor el Dr. Cayetano Masi, Director General de Higiene, quien presentara el mismo en la IX Conferencia Sanitaria Panamericana en su calidad de delegado de dicho país. En realidad, el trabajo mencionado es un informe elevado por el Dr. José V. Insfrán, en su calidad de jefe de la Campaña Sanitaria, al departamento paraguayo de sanidad.