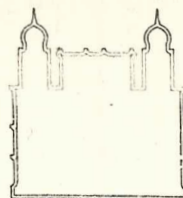


Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
Cx. Postal 926 - CEP 20000
Tel. (021) 280-8787 PABX
Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DE SAÚDE

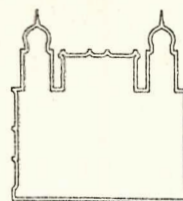
III CURSO INTERNACIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO
EM PLANEJAMENTO DE SISTEMAS DE SAÚDE

1986

ENSP/FIOCRUZ
Departamento de Administração e Planejamento em Saúde
Rua Leopoldo Bulhões, 1480/7º andar
Tel.: 290-0993
Manguinhos
Rio de Janeiro

Dezembro - 1985

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
 ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

MINISTÉRIO DA SAÚDE
 FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
 ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA

III CURSO INTERNACIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO
DE SISTEMAS DE SAÚDE - 1986

Categoria: Especialização
 Nº de vagas: 35 (trinta e cinco)
 Inscrição: até 16/junho/1986
 Matrícula: até 11/agosto/1986
 Início: 11/agosto/1986
 Término: 14/novembro/1986
 Regime: Tempo integral

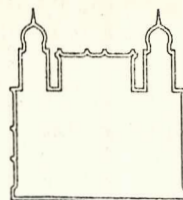
1. APRESENTAÇÃO

O III Curso Internacional de Especialização em Planejamento de Sistemas de Saúde é oferecido pelo Departamento de Administração e Planejamento da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz, sob o auspício da Organização Panamericana da Saúde, e com o apoio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

2. OBJETIVOS

O Curso Internacional de Especialização em Planejamento de Sistemas de Saúde tem como objetivo fundamental formar profissionais que desempenham funções na área da saúde, para compreender os

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

determinantes históricos do processo de planejamento, a lógica e a dinâmica das Políticas Sociais e Setoriais e da Administração Pública, e para utilizar o instrumental analítico, metodológico e técnico disponível para a programação de sistemas de saúde.

Este III Curso tem por ênfase o caráter internacional, voltado fundamentalmente para a discussão do planejamento de saúde na América Latina, opção que se baseia no desenvolvimento, no Departamento de Administração e Planejamento de Saúde da ENSP, de uma área de trabalho centrada na América Latina.

3. CLIENTELA

O curso está dirigido para graduados em cursos de nível superior, que desempenhem funções de planejamento em instituições de saúde e profissionais vinculados à docência e à investigação em planejamento e administração de saúde.

O processo de recrutamento é feito pela ENSP, mediante a divulgação de um folheto explicativo dirigido a instituições e profissionais do país e da região, contanto nesta tarefa com a colaboração da Representação da Organização Panamericana da Saúde - Brasil.

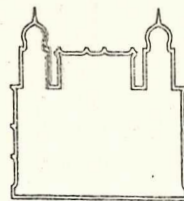
4. INSCRIÇÃO

Na Secretaria Acadêmica da Escola Nacional de Saúde Pública, sala 317, pessoalmente ou através de carta, pelo correio, a partir de março e até 30 de junho de 1986.

Requisitos para Inscrição:

a) Ter pelo menos 2 (dois) anos de formado, ter algum tipo de for-

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

mação básica em saúde pública ou em planejamento em saúde, ou pelo menos 2 anos de experiência profissional na área, ou experiência didática ou de pesquisa em planejamento de saúde;

b) Trazer carta de apresentação da instituição onde trabalha, com a solicitação da inscrição. Se possível a carta deve referir o cargo ou função que desempenha e os motivos que levaram a procurar o curso.

c) Apresentar Curriculum Vitae:

d) Apresentar fotocópia do diploma frente e verso ou documento que o substitua provisoriamente.

5. SELEÇÃO / VAGAS

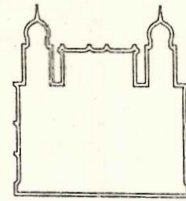
A seleção será realizada mediante a avaliação do curriculum vitae, por um comitê ad-hoc que informará os resultados até o dia 15 de julho de 1986.

Dispõe-se de até 35 vagas, destinadas a candidatos brasileiros e da América Latina. Do número total de vagas são reservadas 10 para alunos procedentes de outros países da região e 5 para alunos brasileiros que se candidatem a cursar um ou apenas alguns dos módulos programados.

6. BOLSAS

Não estão previstas bolsas. Não obstante, a Escola poderá oferecer uma ajuda de custo para candidatos que não disponham de reursos suficientes. Participantes estrangeiros deverão solicitar bolsas à OPAS.

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

7. MATRÍCULA

Para a matrícula, o candidato selecionado deverá atender as seguintes exigências:

- a) preencher formulário fornecido pelo Setor de Expediente e Atividades Auxiliares da Secretaria Acadêmica
- b) apresentar os seguintes documentos:
 - documento de identidade;
 - título de eleitor;
 - documento de quitação com serviço militar;
 - anexar 2 (duas) fotografias 3 x 4cm

8. DATA DE INÍCIO

O curso inicia-se no dia 11 de agosto de 1986, e sua duração será de 14 semanas, finalizando a 15 de novembro.

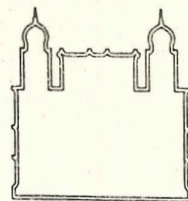
9. COORDENAÇÃO

A coordenação da programação docente e a coordenação técnico-administrativa está a cargo da Dra. Célia Maria de Almeida, pesquisadora-assistente do Departamento de Administração e Planejamento da ENSP, e está localizada no mesmo Departamento - 7º andar - sala 707.

10. ESTRUTURA DO CURSO

A programação docente organiza os conteúdos em 5 módulos temáticos, sendo que cada um deles terá um componente teórico, que visará fornecer os elementos necessários à compreensão do processo de planejamento, e outro prático, que permitirá a aplicação dos conceitos teóricos discutidos.

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

Mais adiante são descritos cada um dos módulos detalhando-se a apresentação, os objetivos, os conteúdos programáticos, o tempo de duração e o docente responsável pela programação e coordenação de cada módulo.

Segundo a programação elaborada, o Curso Internacional terá o seguinte formato:

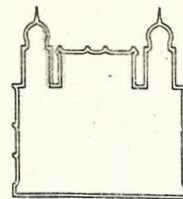
SEQUÊNCIA

Módulo I	Estado e Planejamento de Saúde Coordenadora: Sônia Maria F. Teixeira	3 semanas
Módulo II	Política de Saúde Coordenadora: Célia Maria de Almeida	3 semanas
Módulo III	Administração Pública e Gerência de Sistemas de Saúde Coordenadora: Maria Eliana Labra	2, 1/2 semanas
Módulo IV	Métodos de Planejamento de Saúde Coordenador: Javier Uribe Rivera	2 semanas
Módulo V	Técnicas de Programação Aplicadas aos Sistemas de Serviços de Saúde Coordenador: Adolfo Horácio Chorny	4 semanas

11. DINÂMICA DO CURSO

Será realizado em regime de dedicação exclusiva, totalizando 560 horas/aula distribuídas nos 5 módulos mencionados. O horário habitual dos trabalhos é de segunda a sexta-feira de 8:30 às 12:00 hs. e de 13:30 às 17:00 hs. Será exigido um mínimo de 85% de frequência na carga horária para o outorgamento de certificado de assistência, e avaliação de no mínimo satisfatória em todos os módulos para o outorgamento de certificado de aprovação no curso.

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

As técnicas a serem utilizadas como recurso didático variarão de acordo com a sua maior adequação ao desenvolvimento de cada conteúdo. Basicamente serão utilizadas exposições, conferências, leituras em grupo orientadas por monitores (toda a bibliografia obrigatória será lida em classe e em grupo), debates, seminários, e estudos de caso.

O curso contará com a participação de monitores em cada módulo, que trabalharão com os alunos, orientando as leituras, as discussões e os trabalhos em grupo, em estreita cooperação com os respectivos coordenadores de módulos.

O direcionamento do curso caminha do geral para o particular, do teórico para o operacional, do abstrato para o concreto e do nível latino-americano para os níveis nacionais e locais.

12. AValiação

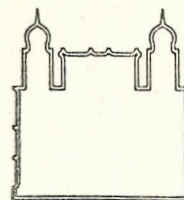
O processo de avaliação será efetuado em duas dimensões:

. Avaliação do Curso - através de uma análise conjunta de docentes e alunos que será efetuada ao fim de cada módulo. Os itens de discussão serão pautados pela coordenação (do curso e dos módulos) e compreenderão a revisão de objetivos, conteúdos e metodologia aplicada.

. Avaliação do aprendizado - através de trabalhos individuais, exercícios específicos, provas, participação em debates, etc. Em geral considerar-se-á os seguintes critérios:

. participação / contribuição	30%
. qualidade dos trabalhos	30%
. compreensão dos conteúdos	40%

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz



FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
 Cx. Postal 926 - CEP 20000
 Tel. (021) 280-8787 PABX
 Rio de Janeiro - RJ - BRASIL

13. LOCAL

As aulas se desenvolverão no 4º andar do prédio da ENSP, sala 410.

14. MATERIAL DE APOIO

Os participantes do Curso receberão o seguinte material de apoio:

- . Programas de Módulos - o Coordenador de cada módulo define o programa específico do mesmo, onde constam: objetivos específicos, conteúdos temáticos, cronograma das atividades, metodologias didáticas, docentes participantes, bibliografia e métodos de avaliação.

- . Bibliografia obrigatória - são escolhidas pela Coordenação do módulo em consulta com a equipe docente de coordenação geral. Toda a bibliografia obrigatória será entregue aos participantes acompanhando o respectivo programa do módulo.

- . Certificado de conclusão do curso - os participantes que cumprirem os requisitos de assistência e forem aprovados nas avaliações dos respectivos módulos, receberão o correspondente certificado de conclusão do curso.

15. INFORMAÇÕES

Secretaria Acadêmica

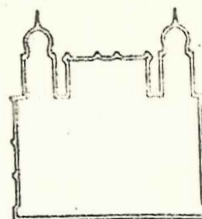
Curso de Especialização em Planejamento de Sistemas de Saúde

Escola Nacional de Saúde Pública

Rua Leopoldo Bulhões, 1480/7º andar - Manguinhos

Rio de Janeiro (cep.: 21.040) - RJ

Telefone: (021) 290-0085



Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
Cx. Postal, 926 - CEP 21040
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 280-8787 PABX

MÓDULO I - ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

Coordenadora: Sônia Mª Fleury Teixeira

Duração: 3 semanas

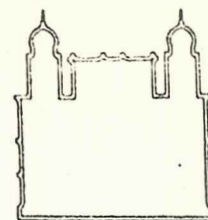
I. APRESENTAÇÃO

O tema central do primeiro módulo é a análise da intervenção do Estado através das políticas sociais, enfocando tanto os determinantes estruturais desta intervenção quanto o contexto dos processos sociais, econômicos e políticos prevalentes na América Latina. A ênfase no planejamento como ideologia e instrumento da intervenção estatal vinculado a um projeto de desenvolvimento regional parece ser a articulação necessária entre os determinantes estruturais e conjunturais do Estado.

As particularidades da acumulação capitalista em sociedades dependentes introduzem novos elementos no estudo do desenvolvimento econômico e formação do mercado de trabalho urbano, relativos a diversas formas de inserção da força de trabalho na produção. A prevalência de diferentes graus de fragmentação neste mercado é fator condicionante de problemas que se expressam na esfera da reprodução coletiva e que vem a ser objeto de organização da população em busca da realização ou aquisição de seus direitos sociais.

Assim, estas questões deverão ser abordadas através de 3 unidades temáticas interdependentes onde serão tratados os conteúdos relativos a Estado e Políticas Sociais (Unidade I), Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina (Unidade II), Acumulação Dependente e a Reprodução Coletiva (Unidade III).

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA



9.
FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos
Cx. Postal, 926 - CEP 21040
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 280-8787 PABX

A metodologia adotada para delimitar as unidades temáticas orienta-se pelo método histórico-estrutural, buscando conjugar as determinações estruturais da natureza do estado capitalista com as variações desta forma de estado assumidas em cada conjuntura histórica particular. Neste sentido procura-se percorrer um caminho que vai do nível de maior abstração àquele que mais se aproxima do concreto. No entanto, dado os conteúdos do módulo, mesmo as análises históricas serão tratadas a um certo nível de abstração, de caracterização de padrões e modelos, requeridos pelo próprio objeto focal que é a região latino-americana.

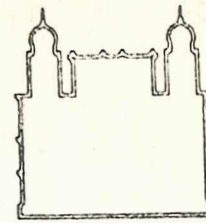
Na primeira unidade trataremos de analisar a natureza do estado moderno à luz das correntes teóricas que nos parecem ser mais elucidativas: a teoria liberal e a teoria relacional do poder. Desta forma, estaremos encaminhando a análise para a investigação dos determinantes estruturais da intervenção estatal nas políticas sociais.

Em seguida serão estudados dois casos históricos clássicos distintos de transição para o capitalismo e os diferentes padrões de incorporação das demandas sociais que aí se originam: o padrão liberal-democrata e o padrão de cooptação via políticas sociais.

Na segunda unidade serão abordados os problemas do desenvolvimento regional em seus aspectos econômicos, sociais e político-administrativos. A análise econômica será feita à luz da teoria do subdesenvolvimento, da CEPAL, as análises da dependência, e a abordagem da industrialização retardatária.

O estudo contemplará o planejamento como parte da estratégia de desenvolvimento regional através da intervenção estatal.

Para compreendermos o processo histórico de reconhecimento dos direitos sociais e sua conseqüente institucionalização através do aparato governamental de políticas sociais, torna-se necessário fazer um corte ao mesmo tempo histórico e regional que possibilite uma análise comparativa do padrão típico de incorporação das demandas sociais através das seguridades sociais.



Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

Há que destacar como determinante na origem e evolução dos sistemas de proteção social a sua inserção em contextos populistas e sua posterior reformulação em regimes autoritários, em vias de redemocratização.

Na terceira unidade buscaremos compreender as relações entre o processo de acumulação dependente, enfocando as determinações entre a estrutura produtiva e as necessidades e as formas de luta que se inscrevem na esfera da reprodução da força de trabalho.

MÓDULO II - POLÍTICA DE SAÚDE

Coordenação: Célia Almeida

Duração: 2 semanas

I - APRESENTAÇÃO

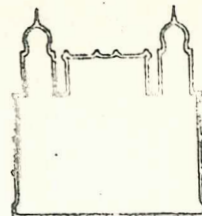
Uma vez estabelecidos no módulo anterior os determinantes econômicos-sociais do planejamento, e o conceito de Políticas Sociais, trataremos aqui daquilo que representa o nosso específico, ou seja, da Política de Saúde e do Planejamento Setorial.

Para resgatar essa especificidade, analisar-se-á por um lado a saúde/doença enquanto objeto último dos serviços de saúde, e por outro lado a introdução a uma teoria interpretativa do desenvolvimento destes serviços, com seus múltiplos determinantes.

A análise do cuidado como unidade básica dos serviços de saúde em sua dimensão de um processo de trabalho será o ponto de partida desta sistematização.

A partir desta conceituação inicial, o módulo tratará de introduzir a questão da organização social dos serviços de saúde, ou seja,

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA



11.

FIOCRUZ

Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

como em uma dada sociedade, o seu nível econômico e político, numa perspectiva histórica determinada, estabelece as características, a forma de organização, e a abrangência dos serviços de saúde.

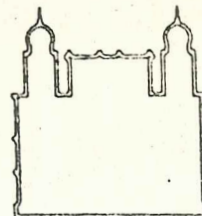
Propõe-se também identificar as tendências de evolução e a situação atual dos modelos de atenção à saúde, como resultados de determinados processos de formulação de políticas de saúde. Privilegia-se aqui a discussão das práticas médicas predominantes, e analisa-se historicamente a organização da atenção à saúde e sua relação com essas práticas.

Num segundo momento, e dentro dessa mesma perspectiva, discute-se, ainda que de forma introdutória, as questões referentes ao financiamento do setor e a importância e papel da tecnologia na organização e desenvolvimento dos serviços de saúde.

Com esses elementos e componentes da Política Setorial analisados, discutir-se-á a lógica interna e o espaço político do planejamento em saúde, ou seja as possibilidades, o caráter e a abrangência do planejamento setorial como forma de intervenção.

A seguir, será feito um ensaio de análise comparativa de alguns modelos de política de saúde e de organização de serviços em alguns países de cone sul latino-americano: Brasil, Chile e Costa Rica - configurando o terceiro momento do módulo.

A idéia aqui é a partir de dados e informações fornecidas sobre estes países e segundo alguns elementos definidos previamente, os alunos exercitarem a utilização do instrumental de análise discutido na identificação e discussão da política setorial em cada um desses casos.



Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

Resgata-se assim a discussão abstrata das políticas de saúde formuladas em momentos específicos, através de sua materialidade, nas propostas que emergem dessas proposições políticas em formações sociais concretas.

Podemos dizer em síntese que este módulo tratará num primeiro momento de desenvolver as bases conceituais de produção dos serviços de saúde, no interior de uma formação econômico-social, para depois estabelecer o campo, o objeto e a natureza do planejamento de saúde como uma forma de instrumentalização de políticas, portanto como uma prática social.

MÓDULO III: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GERÊNCIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DO SETOR SAÚDE

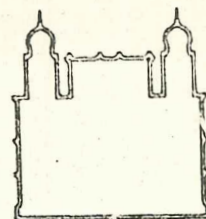
Coordenação: Maria Eliana Labra

Duração: 2 1/2 semanas

I - APRESENTAÇÃO

O propósito geral do módulo é tentar estabelecer articulações entre a macro-abordagem das políticas públicas para o setor saúde e a implementação de projetos institucionais decorrentes do processo de planejamento.

Essa perspectiva global coloca a necessidade de abordar elementos conceituais que permitam compreender historicamente a burocracia estatal numa dupla dimensão: como instrumento de dominação e como espaço de materialização da ação governamental.



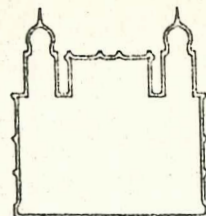
Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

No entanto, esta segunda dimensão será privilegiada. Com efeito, a ação governamental corporifica-se a partir da explicitação (ou não) de políticas cujo conteúdo formal e institucional tem sido plasmado, em determinadas conjunturas históricas na América Latina, em grandes movimentos de reforma ou modernização dos aparatos de Estado.

Nesse processo, é possível apreender a grandes traços dois momentos importantes do movimento reformador: um, dado pela administração para o desenvolvimento, ou seja, a visão que coloca a reforma administrativa como pré-requisito formal e indispensável para "superar" a "etapa" do nosso atraso econômico-social; e o segundo, caracterizado pela visão técnico-burocrática através da qual busca-se dotar a formulação e implementação de políticas de uma nova racionalidade mais condizente com as exigências do moderno capitalismo.

Concomitantemente, as propostas de reforma têm sido acompanhadas de um diagnóstico global e setorial da administração pública, diagnóstico esse que se faz preciso elucidar na medida que a burocracia governamental e as instituições que a configuram passam a ser consideradas como obstáculo ao processo econômico-social. Disto decorreria, aliás, a necessidade de constante racionalização formal e processual das organizações públicas, fenômeno esse que coloca em evidência o deslocamento do fator político para o fato administrativo-gerencial.

Entretanto, partindo da premissa de que as reformas seriam sobretudo um instrumento político de governo para alcançar determinados objetivos, caberia examinar as mudanças propostas em relação à inserção setorial do sistema prestador de serviços de saúde bem como ao peso diferencial atribuídos às instituições de saúde (públicas e privadas) na estrutura de poder intra-setorial.



Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

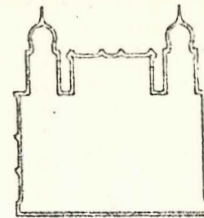
Substrato de tais reformas têm sido os paradigmas imperantes no mundo capitalista, em distintas épocas, a respeito das funções da administração privada, cuja extrapolação para a administração pública tem sido constantemente tentada pela via reformista e reforçada pelos processos pedagógicos de especialização em administração. Por outra parte, a organização e gerência - tanto no plano acadêmico como no da experiência prática - têm sido pautadas pelas grandes correntes do pensamento administrativo surgido com o avanço do capitalismo industrial monopolista.

Essas colocações levantam a importância de, por um lado, re-
vistar com o aluno os traços gerais dos principais enfoques na teoria das organizações e, por outro lado, estudar com mais atenção as funções da administração em organizações complexas.

O aprofundamento deste último tópico é por demais pertinente, na medida que boa parte da problemática existente em relação à implementação de planos na área da saúde (assim como em todo o espectro da ação governamental, embora com intensidade variável), tem girado e continua girando em torno do processo administrativo.

Assim sendo, atenção especial deverá ser prestada à discussão das funções ou fundamentos do processo administrativo, quais sejam; planejamento, organização, direção e controle, bem como a aspectos deles derivados, por exemplo, definição de objetivos e estratégias organizacionais, processos decisórios, coordenação, autoridade/responsabilidade/delegação, centralização/descentralização, estruturas formais/funcionais, participação, planos operacionais, etc.

Ao estudar aspectos instrumentais da gerência pretende-se levar os profissionais a refletirem, com relação a sua própria prática institucional, sobre a forma como os componentes do processo administrativo são estruturantes e estruturados para manter/mudar uma dada correla



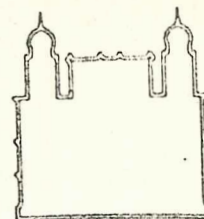
Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

ção de forças em situações concretas, correlação essa que, ao mesmo tempo, definiria a dimensão da eficiência e a eficácia do desempenho organizacional real.

Com uma abordagem dessa natureza, acredita-se estar avançando no exame da articulação entre as atuais propostas do planejamento estratégico e os estilos de administração, fornecendo assim ao aluno instrumentos de análise para a discussão da Meta SPT/2000, cujos documentos sintetizam boa parte das preocupações a serem discutidas no decorrer do módulo.

Como corolário da forma como se plasnam as políticas de saúde no interior das instituições públicas do setor, serão examinadas duas áreas críticas da gerência, tomando como ponto de referência o caso brasileiro para discutir outras experiências. As áreas escolhidas são: a) as finanças públicas, o orçamento programa, a alocação de recursos para o sistema de serviços de saúde e aspectos da administração financeira; e, b) as políticas de pessoal para o setor público, a inserção dos recursos humanos para a saúde nesse contexto, problemas e perspectivas da administração e desenvolvimento dos recursos humanos em saúde.

Finalmente, acredita-se que os desafios hoje colocados aos países latino-americanos pelo redimensionamento das políticas de saúde, no sentido de dotar os serviços de assistência médica de mais equidade e de mecanismos gerenciais que se traduzam no aumento do grau de resolutividade, maior eficiência e eficácia, passa pela discussão da burocracia e mudança social. Neste sentido, o módulo se propõe a ser igualmente um espaço onde estas questões sejam debatidas levando em consideração experiências democráticas de gestão no interior das instituições como no que se refere à participação da população em diversos níveis do processo político



Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

MÓDULO IV: MÉTODOS DE PLANEJAMENTO DE SAÚDE

Coordenação: Francisco Javier Uribe Rivera

Duração: 2 semanas

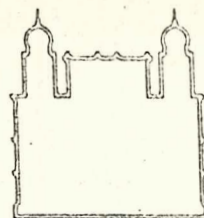
I - APRESENTAÇÃO

Um dos problemas mais importantes com que se defronta o planejamento de saúde é o dos métodos que vão presidir o processo de programação de atividades e sua implementação.

A relevância desta questão decorre de uma série de condicionamentos que ela impõe ao processo de planejamento, determinando, em grande medida, o tipo de diagnóstico do qual arranca o processo, a forma de definição das prioridades, a elaboração e o encaminhamento das estratégias, etc.

Em termos metodológicos, estabelecem-se diferenças profundas de enfoque, segundo as características diagnósticas, podendo essas características centrarem-se nos conceitos de necessidades de saúde (ou de S.S.), de oferta e de demanda de serviços. Por outro lado, a formulação das prioridades tem sido tratada historicamente segundo modelos polares, que privilegiavam, de um lado fórmulas econométricas rígidas, e, de outro lado, categorias de natureza social e política, com possibilidades intermediárias e alternativas. É evidente que os resultados finais do processo divergem segundo as alternativas que se escolham.

Tudo indica que a questão dos métodos é uma questão geral, situada ao nível da etapa da elaboração do Plano, que está representada pela percepção ideológica do processo do planejamento como um todo-percepção que se transforma em uma opção. Esta opção se processa dentro de uma tipologia que funcionalmente reconhece um enfoque rígido, em que as metas, as atividades e os recursos são definidos a partir de objetivos fixos, de natureza quantitativa e de normas técnicas, e onde não se admitem as mudanças de trajetória (tipificando o enfoque normativo), e um outro enfoque em que aqueles componentes do plano se pautam na sua determinação pela inte-



Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

ração dos agentes (e variáveis) sociais e políticos, admitindo-se como parte essencial do processo a mudança permanente de trajetórias e a construção da viabilidade das imagens-objetivos, qualitativas, que dominam todo o ciclo (enfoque estratégico).

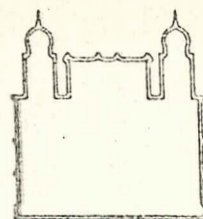
O objetivo do módulo em pauta está configurado pela análise destes enfoques e de suas relações mútuas (dentro da premissa da não existência de modelos puros).

Esta análise é histórica, evolutiva, tendo como marco de referência a América Latina e o Brasil. Tem como ponto de partida o método CENDES/OPS (1965) de Programação Sanitária e seu contexto.

O rastreamento da evolução do método nos indicará uma trajetória de continuidade e descontinuidade, em que a crítica do método vai levando ao desvendamento dos problemas macroinstitucionais do planejamento, a saber: o financiamento setorial, a integração sistêmica, a viabilidade e factibilidade de políticas, etc. (macroplanejamento) até desembocar nas diferentes versões do denominado enfoque estratégico enquanto negação e retomada do enfoque normativo.

Esta evolução implica, no que tange aos propósitos do módulo, numa análise interna da lógica dos métodos e das propostas de planejamento de saúde e na sua contextualização, isolando-se os determinantes sociais de tal construção epistemológica.

Pretende-se, finalmente, discernir o campo de aplicação institucional da metodologia ao nível do Brasil, determinando-se os enfoques que prevalecem nas instituições de saúde, de maneira explícita ou implícita - o planejamento real.



Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

MÓDULO V: TÉCNICAS DE PROGRAMAÇÃO APLICADAS AOS SISTEMAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE

Coordenação: Adolfo Horácio Chorny

Duração: 4 semanas

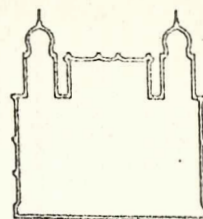
I - APRESENTAÇÃO

No setor saúde é habitual considerar os conceitos de planejamento e de programação como uma só e mesma coisa. Este fato se origina, pelo menos no que diz respeito ao setor na América Latina, nas considerações iniciais do método CENDES/OPS. Embora esta prática continue sendo a mais comum, a experiência que vem sendo acumulada tanto nos cursos de especialização em planejamento de saúde, quanto a nível dos próprios serviços, sugere a conveniência de distinguir conceitual e operacionalmente estes termos. Esta diferenciação permite aprofundar os desenvolvimentos teórico-práticos específicos, ressaltando as características particulares dos processos envolvidos.

Uma vez aceita esta ponderação, podem ser identificadas três fases ou componentes no processo de planejamento:

- o planejamento propriamente dito;
- a programação;
- a orçamentação.

Para melhor explicitar a formulação feita acima, são apresentadas a seguir algumas características básicas que permitem identificar e diferenciar cada uma das fases mencionadas.



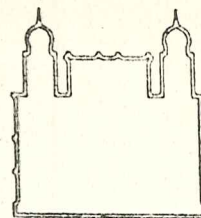
Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

Características Básicas das Fases do Processo de Planejamento

<u>Fase</u>	<u>Racionalidade Dominante</u>	<u>Exemplo de Técnicas</u>	<u>Horizonte Temporal</u>
Planejamento	Política	Teoria de Jogos Teoria da Decisão	4 a 6 anos
Programação	Técnica	Pesquisa Operacional	1 a 3 anos
Orçamentação	Administrativa	Técnicas Financeiras Contabilidade	Até 1 ano

Dentro desta ótica, se entende por planejamento propriamente dito aquela fase do processo de planejamento que tem como objetivo a definição ou elaboração de proposições políticas, incluindo o estabelecimento de situações finais e intermediárias desejadas, estratégias e prioridades. Trata do que fazer, para quem, os modos ou modalidades do fazer, para que, quando e onde. Lida com o conflito e a negociação, discute a viabilidade política das proposições. O processo de planejamento propriamente dito é objetivado em um documento denominado "plano", este documento se constitui na bússola que possibilita a condução estratégica do processo de mudanças.

Já a programação assume as proposições políticas como dados "a priori", sua preocupação é a de alocar os recursos necessários para alcançar os objetivos propostos no plano, da maneira mais eficiente, considerando as restrições existentes. Seu espaço é o da factibilidade. É objetiva, e seu principal âmbito é o de nível local. Não existe possibilidade prática de programar a não ser descentralizada-mente.



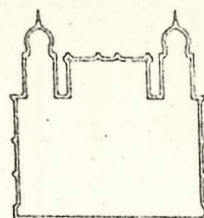
Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

A orçamentação é a tradução monetária das metas físicas da programação. A estratégia de financiamento, o fluxo de caixa, o acompanhamento da execução financeira são suas ferramentas.

Como pode inferir-se do acima exposto, os temas centrais deste módulo serão os de programação e orçamentação. Assim sendo, uma ressalva se faz necessária: da análise dos desenvolvimentos teóricos e conceituais hoje disponíveis na América Latina para a programação do setor saúde, surge a constatação que tais instrumentos não guardam correspondência com os avanços observados nas áreas de análise e implementação do processo de planificação propriamente dito. A lacuna está dada, mais que pela carência de instrumentos apropriados, pela falta de um trabalho metódico que possibilite que os mesmos se incorporem de um modo adequado ao arcabouço teórico elaborado. Em resumo: a praxis está muito aquém da elaboração teórica disponível.

Os instrumentos de programação com os quais se conta se ressentem, em termos gerais, de sua inadequação à conjuntura que vivem hoje em dia a maioria dos países da América Latina. Três são as razões básicas que podem ser apontadas para esta situação:

- alguns dos instrumentos ora disponíveis foram criados por técnicos dos países "desenvolvidos" e, em consequência, respondem à visão que esses técnicos têm dos países periféricos; esta visão esta que rara vez tem correspondência com a realidade da América Latina;
- outros instrumentos são desenvolvimentos a partir do método CENDES/OPS, e colocam a ênfase no normativo, desconhecendo a nova realidade latino-americana;



Av. Brasil, 4365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20000
Rio de Janeiro - Brasil
Tel. 230-9988 PABX

- por último, se tem instrumentos ainda em fase de elaboração, como os que surgem do desenvolvimento do planejamento estratégico a partir das propostas de saúde para todos no Ano 2000, que são instrumentos de aplicação parcial para o ataque de alguns dos problemas considerados como fundamentais para a adequação dos sistemas de serviços de saúde às metas de SPT/2000, entretanto ainda não conseguem dar conta da complexidade das situações reais na Região.

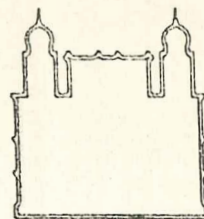
A partir destas considerações, e contemplando o fato que no módulo IV foi tratada a problemática mais geral do planejamento de sistemas de serviços de saúde, neste módulo tentar-se-á apresentar e discutir uma série de conceitos e técnicas que poderão, futuramente, integrar-se em um esquema de programação adaptado às necessidades específicas dos diversos participantes do Curso.

Neste sentido privilegiar-se-á a discussão das lógicas subjacentes nos diversos procedimentos e técnicas de aplicação ao nível local, procurando fornecer os elementos necessários para a definição de um procedimento de programação em consonância com as formulações teóricas em discussão no Curso.

As técnicas a serem apresentadas pressupõem que existe um entendimento razoável do processo de planejamento, em particular das noções de imagem-objetivo, situações intermediárias e final, opção estratégica, trajetórias e direcionalidade do plano.

O módulo terá como característica marcante o enfoque instrumental dos problemas da programação, a ênfase será dada aos procedimentos práticos para a resolução dos problemas mais frequentes na progra

Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA



22.

FIOCRUZ

Av. Brasil, 4 365 — Manguinhos
Cx. Postal, 926 — CEP 20 000
Rio de Janeiro · Brasil
Tel. 230-9988 PABX

mação dos serviços de saúde. Neste sentido privilegiar -se-á a apresentação de instrumentos acerca dos quais existe suficiente experiência acumulada quanto à sua aplicação à realidade da América Latina.