

CAPACITAÇÃO DE DIRIGENTES E EQUIPES MUNICIPAIS DE SAÚDE: Uma proposta em construção *



Antônio Ivo de Carvalho, Professor da Escola Nacional de Saúde Pública / FIOCRUZ e Consultor do IBAM e

Rita Elisabeth Sório, Professora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio / FIOCRUZ e Consultora do IBAM.

* Trabalho apresentado no VII Congrès Annuel de l'Association Latine pour l'Analyse des Systemes de Santé - Genève, Suisse, junho de 1996.

Introdução

O presente trabalho visa discutir o desenvolvimento e os resultados do Programa de Capacitação Tecnogerencial de Dirigentes e Equipes Municipais de Saúde, desencadeado no Brasil e a partir de 1992, sob o patrocínio da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e sob a responsabilidade técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

A experiência nasceu no contexto da forte e rápida descentralização das ações e dos serviços de saúde ocorrida a partir da implantação do Sistema Único de Saúde - SUS, no início dos anos 90, que transferiu aos Municípios a responsabilidade pela gestão dos recursos de saúde existentes em seu território. Com o propósito de apoiar os governos municipais no cumprimento desse papel, o programa tinha inicialmente como alvo os novos secretários de saúde que, a partir das eleições de 1992, estariam assumindo a gestão dos sistemas de saúde nos 4.973 Municípios brasileiros.

Mais do que simplesmente transmitir ou disseminar métodos tradicionais de gestão, tratava-se de desenvolver um processo de capacitação nos marcos do novo paradigma político-organizacional e técnico-assistencial do setor saúde brasileiro. Considerando as dimensões continentais do país e sua enorme diversidade política e social, o desafio consistia em desenvolver uma metodologia que lograsse, em curto prazo e a custos acessíveis, veicular os novos princípios e diretrizes em que se baseia o SUS e discutir a sua aplicação em realidades municipais concretas. Ao mesmo tempo, tal metodologia deveria ser simples o suficiente para que fosse facilmente disseminada e flexível o bastante para dar conta das especificidades de cada Município.

Desenvolvimento e produtos do programa

O primeiro passo foi dado com a contribuição de profissionais de diversas instituições de serviço, ensino e pesquisa na área de saúde coletiva e consistiu na elaboração de um curso de 80 horas voltado a fornecer aos dirigentes municipais de saúde o suporte teórico-conceitual e técnico-operacional para o planejamento e a gestão de seus sistemas de saúde. Esperava-se, com esse curso, dotar o gestor municipal da bagagem técnica e da compreensão política necessárias para empreender, em seu Município, uma efetiva reorientação das práticas sanitárias, em consonância com os princípios do SUS.

A aplicação do curso às primeiras turmas de secretários nos Estados do Rio de Janeiro, Maranhão, Ceará e Pernambuco gera, ainda em 1993, uma dinâmica inesperada ao programa. O impacto favorável do curso sobre os secretários produz dois tipos de demanda que definem a expansão e a diversificação do processo. De um lado, a demanda por mais cursos, o que levou à descentralização de sua oferta através de treinamento e habilitação de núcleos docentes regionais. De outro lado, a demanda por apoio técnico direto aos Municípios, principalmente àqueles com secretários egressos do curso, o que levou à criação de oficinas de capacitação *in loco* para equipes municipais.

Assim, o programa, já no segundo ano, apresenta-se com três modalidades de capacitação municipal, a saber:

- curso de capacitação de dirigentes municipais;
- oficina de capacitação de equipes municipais;
- oficina de treinamento de instrutores para capacitação municipal.

Baseando-se num mesmo marco teórico-metodológico e empregando abordagens pedagógicas semelhantes, essas modalidades representam uma diversificação de estratégias para o atingimento do mesmo objetivo geral - a capacitação municipal em saúde.

Uma descrição sumária de cada uma delas é apresentada a seguir.

Curso de capacitação de dirigentes municipais de saúde

Foi a modalidade inicial do programa, tendo originado as demais. Tem como clientela os secretários municipais de saúde e visa dotá-los de capacidade política e técnica para a gestão da saúde em seus Municípios, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde. A duração do curso é de 80 horas, divididas em duas semanas não contíguas. Seu conteúdo é composto de três módulos, ministrados através de uma combinação de leituras e exposições teóricas com exercícios práticos sobre situações municipais reais e simuladas.

O primeiro módulo - *Análise da situação sanitária* - busca instrumentalizar teórica e operacionalmente a utilização do critério epidemiológico para a identificação de problemas de saúde de uma população municipal e o emprego do referencial do planejamento estratégico-situacional para o processamento e o enfrentamento desses problemas. O segundo módulo - *Organização da atenção à saúde* - desconstrói as formas tradicionais de organização da assistência à saúde, marcadas pela dicotomia individual x coletivo, e introduz o paradigma da promoção à saúde, preconizando a intervenção sanitária por problemas, a introdução da lógica intersetorial e a reforma compreensiva dos serviços de saúde. O terceiro módulo - *O dirigente e a gestão dos recursos* - aborda o campo da gestão a partir das necessidades impostas pelo novo modelo assistencial, discutindo mudanças no formato organizacional e instrumentos para a gestão dos recursos estratégicos - humanos, materiais e financeiros.

Os instrutivos do curso e os textos de apoio encontram-se agrupados num livro que é distribuído aos alunos.

Oficinas de capacitação de equipes municipais de saúde

Esta modalidade é criada a partir de demandas de secretários municipais egressos do curso de capacitação que, motivados para implementar em seus Municípios as novas idéias desenvolvidas no

curso, necessitavam reforçar ou mesmo construir uma capacidade técnica local. A clientela aqui visada é constituída por técnicos do Sistema Único de Saúde atuando na esfera municipal, assim como técnicos de outros setores da Administração Municipal e representantes da sociedade civil integrantes dos Conselhos Municipais de Saúde. O objetivo é treinar equipes municipais para o planejamento e a implementação de ações dirigidas a problemas de saúde georreferenciados e a problemas da organização sanitária local. Trata-se de uma oficina de trabalho com 40 horas de duração, na qual é transmitida e experimentada, em termos teóricos e práticos, uma metodologia de elaboração de plano municipal de saúde, com base no emprego simplificado do instrumental do planejamento estratégico-situacional. Tal metodologia foi concebida especialmente para esse treinamento e se encontra sistematizada em material instrucional que dá suporte aos participantes.

Oficinas de treinamento de instrutores para capacitação municipal

As oficinas de formação de instrutores nascem logo no primeiro ano do programa como resultado da demanda por mais cursos. Correspondem a uma estratégia de disseminação dos cursos através da descentralização de sua execução. Foram mobilizadas as instituições de saúde de âmbito regional de modo a constituir em cada unidade federada um núcleo interinstitucional motivado e treinado para o trabalho de capacitação. A clientela era então constituída por técnicos das Regionais da FNS, das Secretarias Estaduais de Saúde, dos Núcleos de Saúde Coletiva das Universidades e das Secretarias de Saúde dos Municípios maiores.

As oficinas tinham então uma dupla dimensão: política, de articulação e interlocução interinstitucionais, e técnica, de disseminação de uma metodologia de capacitação tecno-gerencial.

Numa primeira fase, as oficinas foram realizadas por macro-região, reunindo técnicos de instituições regionais dos Estados dela componentes, e visavam exclusivamente o treinamento de docentes para o curso de dirigentes. Com duração de 40 horas, desenvolvia-se em cima de leituras, exposições teóricas e simulações dos exercícios constantes da grade do curso. Essas oficinas incluíam também a discussão sobre o desenvolvimento em cada Estado do programa de capacitação, com o estabelecimento de compromissos recíprocos entre as instituições participantes.

Numa segunda fase, já em 1995, esses treinamentos tiveram seu escopo ampliado para abranger a preparação de instrutores para a capacitação de equipes municipais *in loco*. Passaram a se realizar por Estado, reunindo técnico pré-selecionados pelas instituições não apenas para receber o treinamento, mas também para compor de forma permanente o que veio a se chamar pólo estadual de apoio aos Municípios. Com a duração de 80 horas, esse novo tipo de oficina desdobrava-se na aplicação pelos treinandos, em Municípios previamente selecionados, da oficina de capacitação de equipes municipais.

Ao longo de três anos, o programa se desenvolveu por praticamente todo o país, produzindo um conjunto significativo de atividades e produtos, suscitando o envolvimento de uma gama de instituições de gestão sanitária. O tabela abaixo mostra uma sinopse dessa trajetória.

	Capacitação de dirigentes	Capacitação de equipes	Treinamento de instrutores	Total
Cursos/oficinas	16	41	19	76
Egressos	340	430	287	1.057
Instituições	*	*	5**	-
Municípios	292	41	-	-

Estados	12	12	22	-
---------	----	----	----	---

* Secretarias Municipais de Saúde correspondendo ao número de Municípios.

** Correspondem a 16 Coordenações Regionais da FNS,, 13 Secretarias Estaduais de Saúde,, 12 Núcleos de Saúde Coletiva de Universidades e 14 Secretarias Municipais de Saúde

Discutindo resultados e ensinamentos

São, a seguir, apresentadas breves reflexões sobre o desenvolvimento e os resultados alcançados pelo programa, baseadas principalmente nos questionários de avaliação preenchidos pelos participantes dos cursos/oficinas e nos relatórios dos instrutores e docentes.

Um dos aspectos mais claramente relacionados à grande aceitação do programa foi a conduta metodológica de combinar aportes teóricos com abordagens prático-operacionais. Nas três modalidades oferecidas, a combinação *teorias - métodos - técnicas* esteve presente, só que com cargas distintas de forma a adequá-la às clientela específicas. Assim, as oficinas para instrutores tinham uma carga teórica muito maior que as oficinas para equipes municipais; estas, enfatizava-se mais a dimensão técnica e operacional, e assim por diante. De modo geral, revelou-se muito importante para os participantes das três modalidades a possibilidade de adquirir novos conhecimentos de forma a poder aplicá-los imediata e concretamente.

Do mesmo modo, a estratégia pedagógica de tomar como ponto de partida a experiência dos participantes ajudou muito para que a abordagem das questões mais gerais fosse feita respeitando e mesmo realçando as peculiaridades e a diversidade locais. Tratando-se do desafio de transformar as práticas sanitárias municipais, foi muito importante evitar tanto a postura das abordagens genéricas e abstratas, ininteligíveis para a cultura municipal, quanto as prescrições normativas, transmitidas e reproduzidas acriticamente.

Outra questão avaliada positivamente foi o caráter interinstitucional do programa. O fato de se constituírem parcerias verticais entre as esferas federal, estadual e municipal, e parceria horizontais aproximando, na mesma base regional, instituições com distintos papéis e bagagens, confere possibilidades peculiares ao programa.

A diversidade de escopos das instituições associadas - serviço, ensino, cooperação técnica, pesquisa - estabelece um interessante *mix* de saberes técnicos e vocações institucionais, muito apropriado à produção e à reprodução de novos conhecimentos a partir e com vistas à prática municipalista.

Do ponto de vista prático, a interlocução entre as instituições era vital para o programa. Cada curso, seja de dirigentes seja de equipes, era precedido de um esforço de articulação com as instituições de base regional, que se encarregavam do processo de seleção e captação da clientela e da escolha dos Municípios a serem envolvidos nas atividades.

De maneira bastante evidente, nos Estados ou nos casos em que por alguma razão isso não ocorreu, o programa ficou afetado no seu desenvolvimento e nos seus resultados, refletindo-se seja na escolha de Municípios não preparados ou pouco motivados para as atividades, seja na não continuidade e paralisação dos desdobramentos da atividade.

O programa, sendo de capacitação municipal, serviu também como catalizador para a atualização político-técnica do corpo profissional da FNS. Como instituição federal ainda centralizada, é herdeira de

uma tradição e de uma cultura centralista cujo choque com o processo descentralizante não foi pequeno. As oportunidades de discussão sobre a política de saúde e seus novos princípios, tanto nos cursos e oficinas, como nas reuniões de planejamento e avaliação do programa, propiciaram aos técnicos e gestores da FNS a possibilidade de quebrar tabus e vencer resistências. No diálogo com técnicos municipais e estaduais, puderam ampliar sua compreensão e atualizar a identidade da FNS quanto a seu novo lugar no SUS, valorizando seu papel como portadores de uma experiência técnica e administrativa de grande valor para ser transmitida aos Municípios.

A experiência inédita da realização simultânea de dez oficinas estaduais para treinamento de instrutores, em dezembro de 1995, envolvendo diretamente mais de 400 pessoas, é reveladora do potencial de emulação que o programa foi capaz de alcançar, apontando para sua consolidação como rede interinstitucional de apoio técnico à municipalização. O próprio desenvolvimento do programa, como se viu, deu-se em cima de um compartilhamento crescente de responsabilidades, tanto na elaboração quanto na execução. Os *feedbacks* das instituições e dos participantes foram gerando ampliações de escopo e abrangência do programa que, assim, tem tido um caráter incremental.

Conclusões

A municipalização não é tarefa banal. Exige um monumental esforço técnico e de inovação institucional, gerencial e assistencial. A capacitação de gestores e técnicos locais é, assim, estratégica.

A experiência relatada significa um importante acúmulo metodológico e prático nessa direção, na medida em que representa uma proposta de capacitação passível de aplicação descentralizada e de rápida disseminação.

As práticas de capacitação desenvolvidas no programa corresponderam a uma necessidade por parte dos Municípios que, entretanto, está longe de ter sido satisfeita com as ações realizadas. A própria aceleração do processo de descentralização impõe maior velocidade e abrangência nas ações de apoio aos Municípios. Além disso, aqueles que, a partir desse programa, empreenderam algum grau de mudança nas suas práticas de saúde têm apresentado demandas adicionais de apoio, sobretudo em termos do seu acompanhamento e do intercâmbio de experiências com outros Municípios.

Pode se dizer que a experiência aqui examinada aponta para um modelo de capacitação que se configure como programa permanente e contínuo, capaz de ofertar uma diversidade de modalidades, respondendo à variedade de situações institucionais e regionais, assim como deverá assumir a forma de uma rede de cooperação interinstitucional ampla e flexível, onde se cruzem e somem parcerias estado-sociedade, público-privado, central-local, ensino- pesquisa-serviços.