APRESENTAÇÃO

Este número especial da *Revista de Administração Pública* contém artigos, palestras e trabalhos produzidos no âmbito do I Curso Internacional em Política e Administração de Saúde para a América Latina e o Caribe, realizado pela Escola Brasileira de Administração Pública durante o período de 27 de setembro a 3 de dezembro de 1982 e organizado pelo Programa de Estudos Avançados em Administração Pública para o Setor Saúde (Proasa), sob os auspícios da Fundação W. K. Kellogg e da Organização Pan-Americana de Saúde, com cooperação técnica da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fiocruz.

O Proasa teve início em 1976. Orientado para o desenvolvimento de recursos humanos para a administração do setor saúde, através de ensino, pesquisa, assistência técnica e publicações, significou a criação de mais um espaço acadêmico a nível de pós-graduação, contribuindo para a produção de conhecimentos e o fortalecimento de uma consciência crítica necessários à reorientação do sistema de saúde.

A abordagem multissetorial da questão da saúde, o desenvolvimento interdisciplinar, a integração com outros centros formadores e a interação com o sistema de serviços são princípios que têm sustentado o desempenho do Proasa. Foi incoporado às suas atividades o Curso Internacional, em 1982, como elemento gerador e consolidador de mecanismos de cooperação e solidariedade entre países da região, com o propósito de "capacitar recursos humanos para a administração dos sistemas nacionais de saúde como estratégia para lograr a sua reorientação e atingir a meta social de saúde para todos".

Tendo como ponto de partida esta proposta, a viabilidade do curso foi instrumentada pelo Proasa, mediante um processo de intercâmbio com outros centros acadêmicos nacionais e de outros países da região, obtendo também o apoio de organismos internacionais. Foi criado um comitê coordenador, responsável pela seleção dos participantes e orientação geral do programa e constituído pelos seguintes profissionais: Ernani Braga, da Escola Nacional de Saúde Pública (Fiocruz); Francisco Salazar, da Organização Pan-Americana de Saúde (OPS); Anna Maria Campos, Paulo Reis Vieira, Susana Esther Badino e Sonia Maria Fleury Teixeira, todos da Escola Brasileira de Administração Pública, os três últimos membros do Proasa-EBAP-FGV.

Os objetivos gerais estabelecidos para o curso foram: "desenvolver conhecimentos, atitudes e habilidades para: a) analisar e avaliar as políticas sociais e setoriais vigentes nos países da região, seus determinantes, os processos decisórios e a sua operacionalização; b) gerar novos conhecimentos e formular propostas alternativas para o melhoramento dos sistemas de saúde, mediante sua adequação às necessidades nacionais e a incorporação de técnicas e procedimentos idôneos nas fases de planejamento, implementação e avaliação."

O cumprimento destes objetivos exigiu intensa dedicação por parte da coordenação, dos docentes e dos participantes. As 10 semanas de duração do curso

representaram 360 horas de aulas, conferências, trabalhos grupais, além das destinadas à programação, apoio e avaliação dos resultados. A estruturação do curso em blocos de assuntos (módulos) permitiu contar com a valiosa contribuição de coordenadores de módulos que, junto à coordenação geral, realizaram a tarefa de perfilar e implementar um desenho curricular complexo, ambicioso e inovador.

A conceituação da saúde como direito de cidadania, e a conseqüente responsabilidade do Estado na garantia do exercício desse direito, determinaram a necessidade de examinar a formulação de políticas sociais e de saúde no contexto da análise histórica dos processos sociais, econômicos e políticos que configuraram os modelos vigentes nos países da América Latina, a fim de identificar a estrutura de poder no setor e a evolução do planejamento na região. Estes conteúdos foram abordados durante o módulo I — Formulação e avaliação de políticas sociais e setoriais, coordenado pela Prof.ª Sonia Maria Fleury Teixeira. A conferência Tendências da assistência médica na América Latina, do Dr. Sérgio Arouca, incluída neste volume, faz parte desta temática e analisa os modos de articulação da medicina e as perspectivas dos sistemas de saúde em países latino-americanos.

O módulo II — Planejamento do sistema de atenção à saúde, coordenado pelo Dr. Dalton Mario Hamilton, contou com a participação dos docentes do Departamento de Administração e Planejamento da Escola Nacional de Saúde Pública, cooperação já presente no módulo I. O planejamento de saúde na América Latina e as abordagens metodológicas aplicadas têm evoluído como resultantes de condicionantes políticas, econômicas e sociais; os modelos normativo e estratégico foram estudados com essa visão e como elementos necessários à construção de novas alternativas de instrumentalização.

A questão do financiamento dos serviços de saúde, inserida na problemática do financiamento dos setores sociais em geral, e como área substantiva do setor público, tem sido, na última década, assunto polêmico e motivo de estudo, dentro e fora do setor, por ser fato associado particularmente ao crescimento previdenciário, à extensão de serviços, à complexidade crescente da assistência médica, à sofisticação tecnológica e à transformação do cuidado médico em empresa, elementos estes últimos que originaram o conceito de "industrialização da medicina". Estas variáveis têm, sem dúvida, desempenhado relevante papel na produção da "crise financeira" que atravessa o setor previdenciário no Brasil, fenômeno quase generalizável para uma boa parte dos países latino-americanos. No entanto, a questão do financiamento dos serviços de saúde não pode ser isolada da problemática mais ampla, relativa às propostas de crescimento econômico baseadas em modelo concentrador da renda que ocasiona o aumento da marginalidade social, a ausência de participação, o desemprego e a pauperização de amplos setores da sociedade acarretando, de um lado, uma restrição ao acesso desses contingentes populacionais aos serviços de saúde e, de outro, desequilibrando as estreitas bases financeiras dos sistemas previdenciários. Estes foram conteúdos desenvolvidos durante o módulo III que, coordenado pelo Prof. Adolfo Chorny, abordou também o estudo de alguns métodos e técnicas ligados à administração financeira, tais como apuração de custos, análise de custo-benefício e orçamentação. A palestra do Dr. Hésio Cordeiro, A medicina de grupo e o complexo médico-industrial, transcrita aqui, trata de aspectos associados ao tema.

No módulo IV — Administração de saúde — coordenado pelo Prof. Eduardo Dapieve, foi introduzida uma atualização sobre teoria geral da administração,

principais escolas e suas aplicações no campo da saúde, além do estudo de problemas específicos referentes à administração do setor na América Latina. Foram abordados, assim, os temas relativos ao planejamento organizacional, desenvolvimento gerencial, processo avaliativo, linhas de pesquisa na área de gerência, e desenvolvimento de recursos humanos no campo da saúde.

A mesa-redonda sobre Movimentos sociais urbanos e democratização dos serviços de saúde, que contou com a participação de Cornelis van Stralen, Roberto Chabo e Jó Resende, e o artigo A força de trabalho em saúde, de autoria de Roberto Passos Nogueira, ambos trabalhos incorporados a esta publicação, foram subsídios importantes no decorrer desse módulo.

As últimas duas semanas do curso permitiram a integração dos conteúdos prévios, assim como o aprofundamento dos debates sobre políticas e práticas de saúde na América Latina.

O módulo V — Política e administração de saúde — coordenado por Susana Esther Badino e Paulo Reis Vieira, teve também ativa participação dos coordenadores dos módulos precedentes, do Dr. Sérgio Arouca e dos consultores da Organização Pan-Americana de Saúde em Washington, Drs. Humberto Novaes e Jorge Peña.

Além do conteúdo dos módulos acima mencionados, é necessário destacar a metodologia adotada na condução dos trabalhos do curso, na medida em que ela se constituiu em importante fator de integração dos participantes, unindo os diferentes conteúdos através de uma abordagem histórico-estrutural comum. A nosso ver, o resultado positivo dos trabalhos desenvolvidos no curso decorreram, em grande parte, da capacidade de adequar a metodologia aos mesmos parâmetros que nortearam os conteúdos teóricos transmitidos, a saber, o método histórico-estrutural.

Tal adequação foi possibilitada pela escolha inicial de quatro países — Argentina, Brasil, Colômbia e Costa Rica — tomados como objeto de estudo e fio condutor dos trabalhos grupais. A partir daí esses países tiveram sua realidade estudada em profundidade, em seus aspectos sócio-políticos, como a constituição do Estado, a definição de uma política social, previdenciária e de assistência à saúde passando, em seguida, à análise dos sistemas de saúde e dos modelos de planejamento prevalecentes, para finalmente estudar os esquemas de financiamento e gestão em cada um dos casos.

Dessa forma, alcançou-se uma verdadeira integração, primeiramente entre os conteúdos dos diversos módulos e, finalmente, entre estes conteúdos e as experiências dos participantes. Assim, foi possível identificar, em cada aspecto, aquelas características comuns aos diferentes países da América Latina, decorrentes de uma mesma inserção no sistema político e econômico internacional, bem como isolar as singularidades relativas ao processo histórico específico de cada uma das sociedades estudadas.

Paralelamente a este estudo das realidades nacionais, os grupos de trabalho desenvolveram o estudo de algumas propostas políticas continentais, cujo objetivo era o de integrar as diversas realidades nacionais a partir de uma política comum. Estes trabalhos de integração foram aqui incorporados sob os títulos: Saúde para todos: compromisso nacional. Implicações políticas, de autoria de Antônio José Guerra, Amélia Fernandez de Nardelli Pinto, Eliseo Aquilino Barron Hidalgo, José Luis Córdova Terreros e Roberto Enrique Cuenca Fajardo; Participação comunitária, de autoria de Carlos Manuel Soto Guevara, Efrain Lazo Méndez, Elio Francisco Sierra Andino, Francisco Eduardo Campos, Pedro Enrique Brito Quintana e Pedro Luis Valencia Giraldo; Atenção à saúde em

áreas urbanas, de autoria de Gertrudis Alvarado Alfonso León Cancino, Damião de Amorim Lipaiss, Marcos Mandelli, Silvia Porto e Félix Rígoli; e Regionalização dos serviços de saúde no Brasil, de autoria de Vera Lúcia Almeida Formigli, Ana Maria Marton, Cid Sant'ana Garcia, José Carlos Monteiro e Teresinha Lima de Araújo.

Estes trabalhos, apresentados e amplamente debatidos durante o seminário final, na última semana do módulo V, têm as limitações dos trabalhos produzidos grupalmente em situação estruturada de ensino-aprendizado. Representam, porém, uma contribuição e também uma forma de manter aberta a discussão em torno de problemas que nos afetam e preocupam.

Através da avaliação sistemática e sincera do que realizado, surgem ajustes ou propostas de aperfeiçoamento, fruto do consenso quanto à necessidade de dar continuidade aos processos de intercâmbio e cooperação entre países em desenvolvimento.

Esta publicação traduz o comprometimento de nossa Escola, da equipe do Proasa, com essa tarefa. A atuação cooperativa das instituições envolvidas no Curso Internacional representa estímulo e apoio.

SUSANA ESTHER BADINO
Coordenadora do Curso

SONIA MARIA FLEURY TEIXEIRA
Assistente de Coordenação