

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Conselho Nacional de Saúde

DIRETRIZES NACIONAIS PARA CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE SAÚDE

1.^a edição
10.^a reimpressão

Série J. Cadernos



Brasília – DF
2003

© 1999. Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Série J. Cadernos – MS

Série Cadernos Técnicos – CNS

Tiragem: 1.ª edição – 10.ª reimpressão – 2003 – 2.000 exemplares

Distribuição e informações:

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Conselho Nacional de Saúde

Esplanada dos Ministérios, bloco G, edifício anexo, ala B, 1.º andar, sala 128 a 147

CEP: 70058-900, Brasília – DF

Tel.: (61) 315 2150 / 315 2151

Faxes: (61) 315 2414 / 315 2472

E-mail: cns@saude.gov.br

Elaboração: Grupo de Trabalho sobre Capacitação de Conselheiros de Saúde, composto por Jocélio Henrique Drummond – Coordenador do GT (CUT/CNS), Clélia M. S. F. Parreira (PES/IEC/MS), Eugênia de S. L. de Carvalho (PES/IEC/MS), José Ivo dos Santos Pedrosa (NESP/UFPI), Lígia A. C. Mendonça (SINDSaúde/PR), Maria Camila Borges Faccenda (SE/CNS), Maria Inês de Souza Bravo (MORHAN/UERJ), Nelson Rodrigues dos Santos (SE/CNS), Patrícia Queiróz Aucélio (NESP/UnB), Rosana Lúcia A. de Vilar (NESC/UFRN), Rosane Maria Nascimento (CS/DF), Vera Regina Paula Baroni (SES/PE) e Simone Carvalho Charbel (SES/MT).

Acompanhamento editorial: Assessoria de Comunicação Social do CNS

Capa: Reinaldo Palmeira

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Ficha Catalográfica

Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde.

Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – 1. ed., 10.ª reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

16 p. – (Série J. Cadernos – MS) – (Série Cadernos Técnicos – CNS)

ISBN 85-334-0200-7

1. Recursos Humanos em Saúde. 2. Capacitação em Serviço. I. Brasil. Ministério da Saúde. II. Brasil. Conselho Nacional de Saúde. III. Título. IV. Séries.

NLM W 76

Catálogo na fonte – Editora MS

EDITORA MS

Documentação e Informação

SIA Trecho 4, Lotes 540/610

71200-040, Brasília – DF

Tels.: (61) 233 1774/2020 Fax: (61) 233 9558

E-mail: editora.ms@saude.gov.br

Home page: <http://www.saude.gov.br/editora>

SUMÁRIO

Apresentação	5
I - Justificativa.....	6
II - Objetivos	9
III - Estratégias operacionais e metodológicas.....	10
IV - Responsabilidades das esferas governamentais	13
V - Mecanismos de acompanhamento e avaliação	15

APRESENTAÇÃO

Ao longo dos últimos oito anos, os Conselhos de Saúde legalmente instituídos, através da Lei n.º 8.142/90, vêm sendo gradativamente formados nos municípios brasileiros e vêm acumulando as mais variadas experiências em busca de ações e instrumentos que favoreçam o desempenho de suas atribuições legais, quais sejam:

- atuar na formulação de estratégias de operacionalização da política de saúde; e
- atuar no controle da execução da política de saúde.

Esta busca vem sendo legitimada através das reuniões dos Conselhos e dos Encontros (regionais e nacionais) de Conselhos e Conselheiros, e passa por permanentes negociações entre os interesses específicos de cada segmento representado no conselho. Passa, também, por uma maior clareza das relações entre o Conselho de Saúde e o gestor do SUS em cada município, Estado e União.

Conseqüentemente, aumentam as solicitações dos conselhos de todas as regiões do país por informações e diretrizes, que venham balizar o processo de capacitação e contribuir para a efetividade do controle social.

Por isso, o Conselho Nacional de Saúde discutiu esta questão e deliberou pela formulação de diretrizes gerais para o Processo de Capacitação de Conselheiros de Saúde, as quais foram elaboradas com a participação de representantes do Programa de Educação em Saúde, da Secretaria de Políticas de Saúde/MS, de Universidades, das ONGs, de Trabalhadores, das Secretarias de Saúde e dos Conselhos Estaduais e Municipais, que possuem experiências em atividades de capacitação.

Para efeito destas diretrizes, considera-se capacitação os processos formais de transmissão e construção de conhecimentos por meio de encontros (cursos, oficinas de trabalho etc.) e/ou o uso de metodologias de educação a distância, bem como outros processos participativos, como os fóruns de debates (Conferências de Saúde, Plenária dos Conselhos de Saúde e Encontros de Conselheiros).

I - JUSTIFICATIVA

É impossível negar o papel dos Conselhos de Saúde na descentralização das ações do SUS, no controle do cumprimento de seus princípios e na promoção da participação da população na sua gestão.

Em seu processo de institucionalização no âmbito das políticas públicas, os Conselhos de Saúde, como instâncias internas à estrutura do SUS, representam espaços participativos nos quais emerge uma nova cultura política, configurando-se como uma prática onde se faz presente o diálogo, a contestação e a negociação a favor da democracia e da cidadania.

A sua dinâmica de funcionamento varia em conformidade com as relações que se estabelecem entre usuários, gestores, prestadores e trabalhadores de saúde. E suas deliberações são, em geral, resultado de negociações que contemplem a diferença de interesses de cada segmento e representações e que garantam a transparência de relação entre os distintos grupos que o constituem.

Essas relações que têm como pano de fundo questões como a representatividade de seus membros, a visibilidade de suas propostas, a transparência de sua atuação, a permeabilidade e a comunicação com a sociedade, é que vão definir em cada Conselho de Saúde a qualidade de sua ação.

É possível observar que o desempenho do Conselho de Saúde – espaço de consolidação da cidadania – está relacionado à maneira como seus integrantes se articulam com as bases sociais, como transformam os direitos e as necessidades de seus segmentos em demandas e projetos de interesse público e como participam da deliberação da política de saúde a ser adotada nos diferentes níveis.

Face à diversidade que ocorre no nível de desenvolvimento da organização dos movimentos sociais e de mobilização das forças políticas nos estados e municípios do País, a atuação dos Conselhos no direcionamento da política de saúde deve promover a mesma facilidade de acesso de todas as representações da sociedade às informações sobre o SUS, quer sejam de ordem técnico-normativa, quer de ordem econômico-jurídica, assim como deve promover a avaliação de como as informações são entendidas e utilizadas para fundamentar as conquistas de cada segmento e, principalmente, a luta pela garantia dos princípios do SUS.

As dificuldades para que os Conselhos de Saúde exerçam suas atribuições, definidas pela legislação, têm sido ressaltadas e debatidas por organizações governamentais, não-governamentais e pelos próprios Conselhos, resultando no desenvolvimento de experiências de capacitação com objetivo de contribuir para o cumprimento do seu papel na formulação de estratégias e diretrizes e no controle da execução das políticas e de deliberações acatadas pelo gestor. Enfim, no controle social do SUS.

Os resultados de experiências realizadas em vários estados brasileiros voltadas para a capacitação de conselheiros têm demonstrado, apesar das dificuldades peculiares à conjuntura social e política em cada realidade, avanços qualitativos no exercício da função de conselheiro.

Também as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Saúde, e o I e II Encontros Nacionais e Encontros Estaduais de Conselheiros de Saúde enfatizam a necessidade do desenvolvimento de atividades de capacitação de Conselheiros de Saúde.

Ressalta-se que a atuação dos Conselhos de Saúde como órgãos deliberativos, tanto no que diz respeito ao planejamento, quanto à execução das ações do SUS, mostra-se de fundamental importância no dimensionamento das dificuldades e possibilidades de efetivação da política de saúde voltada para a cidadania, sobretudo no momento em que se discute a reforma do Estado brasileiro.

Nesse sentido, torna-se fundamental desencadear processos de capacitação de Conselheiros de Saúde que possibilitem, além da compreensão da estrutura e funcionamento do SUS e do processo de construção do modelo assistencial adequado a seus princípios e diretrizes, também uma compreensão ampliada de saúde, na qual seja possível uma maior articulação intersetorial, de modo que a ação do Conselho possa ser caracterizada como de formulação e deliberação de políticas públicas comprometidas com a qualidade de vida.

Processos de capacitação dessa natureza devem ter como referência a qualificação do Conselho de Saúde como instância deliberativa da política de saúde, promovendo, portanto, a superação dos limites de sua atuação, quando mero legitimador de propostas aparentemente complexas, de domínio dos técnicos e políticos mais experientes. É fundamental o desenvolvimento de tais processos, por meio de programas e projetos continuados, de iniciativa de cada Conselho, uma vez

que garante a atualização de demandas de informações sobre questões colocadas como temas da agenda política do SUS. Neste aspecto, é importante destacar que a capacitação dos Conselheiros de Saúde é de responsabilidade intransferível dos próprios Conselhos, devendo estar voltada para a socialização de informações e conhecimentos e a efetividade do controle social, reiterada nos textos da legislação vigente. Assim, as instituições, entidades e técnicos parceiros dos Conselhos que desejem desenvolver atividades de capacitação devem receber delegação específica para implementá-las.

II - OBJETIVOS

Com vistas a orientar a implantação de uma política de capacitação de Conselheiros de Saúde, permanente e comprometida com a garantia dos direitos sociais e com o fortalecimento dos Conselhos de Saúde para o exercício do controle social do SUS, recomendam-se os objetivos relacionados a seguir, como objetivos-alvo do processo de capacitação:

1. instrumentalizar os Conselheiros de Saúde para o exercício de sua competência legal, através da disponibilização de informações e conhecimentos necessários à efetividade do controle social do SUS.

2. discutir as diretrizes e os princípios que definem o modelo assistencial do SUS, as metas a serem alcançadas e os obstáculos reais que dificultam a sua efetivação.

3. fortalecer a atuação dos Conselheiros de Saúde como elementos catalisadores da participação da comunidade no processo de implementação do SUS.

4. propiciar aos Conselheiros de Saúde a compreensão do espaço dos Conselhos como *locus* de manifestação de interesses plurais freqüentemente conflitivos e negociáveis, tendo como horizonte as políticas públicas e de saúde congruentes com os princípios do SUS.

5. desenvolver estratégias que promovam o intercâmbio de experiências entre os Conselhos e o incremento da articulação com suas bases.

6. contribuir para a formação de uma consciência sanitária que considere a compreensão ampliada de saúde e contemple sua articulação intersetorial com outras áreas das políticas públicas.

7. Contribuir para a estruturação e articulação de canais permanentes de informações sobre os instrumentos legais (leis, normas, regras, decretos e outros documentos presentes na institucionalização do SUS), alimentados pelo Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, Entidades Governamentais e Não-Governamentais.

III - ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS E METODOLÓGICAS

Recomenda-se que o processo de capacitação ocorra de forma **descentralizada**, respeitando as especificidades e condições locais para que possa ter maior efetividade.

Considerando que os membros do Conselho de Saúde se renovam periodicamente, como também surgem novas demandas oriundas das mudanças conjunturais, torna-se necessário que o processo de capacitação de conselheiros seja **contínuo e permanente**.

A operacionalização do processo de capacitação dos conselheiros, em cada esfera de governo, deve considerar a seleção e preparação de material e a identificação de técnicos e parceiros que terão o papel de agentes transmissores de informações, de facilitadores e catalisadores das discussões sobre os temas. Para isso é importante:

- identificar as parcerias a serem envolvidas, como: Universidades, Núcleos de Saúde, Escolas de Saúde Pública, Técnicos e Especialistas Autônomos ou ligados a Órgãos Governamentais e Não-Governamentais, Entidades dos Segmentos Sociais Representados nos Conselhos, OPAS, UNICEF, UNESCO, IBAM, CEPAM, ABRASCO e outras Organizações Não-Governamentais que atuem na área de saúde. (Na identificação e articulações das parcerias, devem ficar claros os papéis dos Conselhos, Conselheiros e parceiros aqui definidos);
- realizar as atividades de capacitação dos conselheiros, de acordo com a realidade local, garantindo uma carga horária que possibilite a ampla discussão dos temas, democratização das informações e exploração de dinâmicas de grupo que facilitem a construção dos conteúdos teóricos e, também, a interação do grupo.

Sugere-se que as atividades de capacitação dos Conselheiros de Saúde sejam enfocadas em dois níveis: um geral, garantindo a representação de todos os segmentos, e outro específico, que poderá ser estruturado e oferecido de acordo com o interesse ou a necessidade de cada segmento e grupos específicos (mulheres,

portadores de deficiência, trabalhadores rurais, prestadores de serviços, moradores, profissionais de saúde, entre outros) que compõem o Conselho.

Para promover o alcance dos objetivos do processo de capacitação, recomenda-se a utilização de metodologias que busquem a construção coletiva de conhecimentos, baseada na experiência do grupo, ou seja, levando em consideração que o conhecimento é fruto da prática concreta e real dos sujeitos a partir de suas vivências e histórias. Metodologias que ultrapassem as velhas formas, geralmente, autoritárias de lidar com a aprendizagem, como são as realizadas, através de comunicação unilateral, que transforma o indivíduo num mero receptor de teorias e conteúdos.

Recomenda-se, também, a utilização de dinâmicas que propiciem um ambiente de troca de experiências, de reflexões pertinentes à atuação dos Conselheiros de Saúde e de técnicas que favoreçam a sua participação e integração (dinâmicas de grupo, debates, discussões, plenárias, de estudos dirigidos, etc.).

A 10ª Conferência Nacional de Saúde recomendou a realização de capacitação de conselheiros, considerando que as atividades do Conselheiro de Saúde são de relevância pública.

Assim, o processo deve dar conta da intensa renovação de Conselheiros, seja pelo final dos mandatos, seja por decisão da instituição ou entidade quanto à substituição do seu representante. Isto requer, no mínimo, a oferta de material básico informativo e a garantia de mecanismos que disponibilizem informações aos Conselheiros recém-empossados.

Sugestões de material de apoio para o nível geral:

- Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU);
- Declaração dos Direitos da Criança e Adolescente (UNICEF);
- Declaração de Ottawa, Declaração de Bogotá e outras;
- Constituição Federal de 1988 – Capítulo da Ordem Social;
- Leis Nacionais: 8.080/90, 8.142/90, 8.689/93, 9.656/98 e respectivas

Medidas Provisórias;

- Seleção de Deliberações do Conselho Nacional de Saúde;
- NOB-96: Diretrizes, Competências da CIT, CIBs e das Condições de

Gestão dos Estados e Municípios;

- Município;
- Constituição do Estado e Leis Orgânicas de Saúde do Estado e Município;
 - Seleção de Deliberações do CES, CMS e “Resoluções” da CIB;
 - Resoluções e deliberações do Conselho quanto ao campo da Gestão em Saúde: Política, Financiamento, Planejamento (Programação, Orçamento, Acompanhamento e Avaliação), Normatização, Direção e Execução;
 - Resoluções e deliberações no campo do Controle Social – formulação de estratégias e controle da execução pelos Conselhos de Saúde e pela sociedade.

A definição dos conteúdos básicos da capacitação deve ser objeto de deliberação pelos plenários dos Conselhos de Saúde nas suas respectivas esferas governamentais.

Recomenda-se que, no processo de capacitação, seja prevista a criação de instrumentos de acompanhamento e avaliação dos resultados dessas atividades.

IV - RESPONSABILIDADES DAS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Compete ao Estado, nas três esferas do governo, oferecer as condições necessárias para que o processo de capacitação ocorra, propiciando infra-estrutura adequada, não apenas para o pleno funcionamento dos Conselhos, mas também para a capacitação de conselheiros.

À esfera nacional caberá:

1. manter disponível e atualizado o acervo de referências sobre a conjuntura em saúde e oferecer material informativo básico e/ou audiovisual que propicie a veiculação de temas de interesse geral em saúde, tais como: legislação, orçamento, direitos em saúde, modelo assistencial, modelo de gestão e outros.

2. criar mecanismos de divulgação e troca de experiências sobre capacitação de conselheiros, como:

a) destinar espaço na página do CNS na Internet;

b) destinar espaço no Jornal do Conselho;

c) estimular que relatos de experiências sejam apresentados em diversos eventos nacionais de saúde;

d) apoiar a realização de Encontros Nacionais de Conselheiros, bem como editar e distribuir os documentos, relatórios ou anais dos mesmos.

3. incentivar as instâncias estaduais e municipais para o processo de capacitação.

(As ações explicitadas acima deverão ser coordenadas pelo Conselho Nacional de Saúde – CNS, em parceria com o Programa de Educação em Saúde da Secretaria de Políticas de Saúde, do Ministério da Saúde).

4. promover o apoio à produção de materiais didáticos destinados às atividades de capacitação de conselheiros, ao desenvolvimento e utilização de métodos e técnicas que contribuam para esse processo, além de fomentar pesquisas sobre a temática.

5. propor mecanismos de acompanhamento e avaliação que permitam a consolidação de resultados e/ou estudos comparativos de experiências de capacitação desenvolvidos nos estados e municípios.

Aos estados e municípios compete:

1. desenvolver o projeto de capacitação de conselheiros adequando-o a sua realidade.
2. buscar parcerias necessárias para a realização do processo.
3. viabilizar recursos financeiros, materiais e humanos para a execução das atividades.
4. criar mecanismos de divulgação e troca de experiências sobre capacitação de conselheiros.
5. apoiar a realização de Encontros Estaduais, Intermunicipais e Municipais de Conselheiros.

Essas ações deverão ser coordenadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, cabendo a aprovação das atividades de capacitação dos Conselheiros ao Conselho que o desenvolverá. A execução das atividades deve ser acordada no plenário dos respectivos conselhos.

Outro aspecto a ser destacado, diz respeito às entidades com representação nos Conselhos, que deverão viabilizar processos autônomos de capacitação de seus representantes, independente da capacitação genérica recomendada neste documento.

V - MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Considerando os objetivos propostos pelo processo de capacitação de Conselheiros de Saúde, é importante garantir que atividades de acompanhamento e avaliação sejam desenvolvidas, visando oferecer subsídios às etapas de adequação e aperfeiçoamento do processo.

No que se refere à definição das atividades de capacitação, as estratégias adotadas devem possibilitar o acompanhamento e avaliação contínuos durante a execução e não somente no seu final, incluindo a participação dos sujeitos envolvidos nesse processo.

No tocante à avaliação, esta deverá ter como base os objetivos alcançados, conteúdos desenvolvidos, metodologias aplicadas, troca de experiências vivenciadas, e, principalmente, o reflexo nas deliberações do Conselho, ou seja, os mecanismos de acompanhamento e avaliação adotados devem ser voltados tanto para o processo de capacitação em si, quanto para seus resultados.

Sobre os resultados, deve-se enfatizar a necessidade de realização de estudos que possam investigar o impacto dos processos de capacitação sobre a prática e atuação dos Conselheiros de Saúde, no fortalecimento dos Conselhos e na organização do Sistema de Saúde, bem como no avanço do controle social exercido sobre este.



EDITORA MS

Coordenação-Geral de Documentação e Informação/SAA/SE
MINISTÉRIO DA SAÚDE

(Normalização, revisão, editoração, impressão e acabamento)

SIA, Trecho 4, Lotes 540/610 – CEP: 71200-040

Telefone: (61) 233-2020 Fax: (61) 233-9558

E-mail: editora.ms@saude.gov.br

Home page: <http://www.saude.gov.br/editora>

Brasília-DF, setembro de 2003

OS 1120/2003