

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENFERMAGEM
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PEDAGÓGICA
NAS ESCOLAS TÉCNICAS DO SUS

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA:
CONSTRUINDO UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA**

MARIA DAS NEVES MARIZ MAIA

JOÃO PESSOA/PB

2013

Maria das Neves Mariz Maia

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA:
CONSTRUINDO UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas ETSUS – CEGEPE, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais, ETSUS Polo João Pessoa/PB, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pedagógica.

Orientadora: Profa. Dra. Geralda Fortina dos Santos

João Pessoa/PB

2013

Ficha de Identificação da Obra
Escola de Enfermagem da UFMG

Maia, Maria das Neves Mariz

Autonomia administrativa, financeira e orçamentária: construindo um modelo de gestão estratégica. [manuscrito] / Maria das Neves Mariz Maia. - 2013.

56 f.

Orientadora: Geralda Fortina dos Santos

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas Escolas Técnicas do SUS, realizado pela Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais. ETSUS - Pólo João Pessoa-PB, para obtenção do título de Especialista em Gestão Pedagógica.

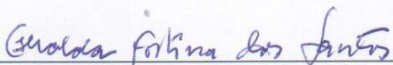
1. Educação Profissional em Saúde Pública. 2. Educação Profissionalizante. 3. Educação em Saúde/ organização & administração. 4. Centros Educacionais de Áreas de Saúde/organização & administração. 5. Planejamento Estratégico. I. Santos, Geralda Fortina dos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Enfermagem. Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas Escolas Técnicas do SUS. III. Título.

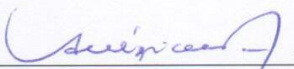
Maria das Neves Mariz Maia

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA:
CONSTRUINDO UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas ETSUS, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais, ETSUS Pólo João Pessoa/PB.

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a GERALDA FORTINA DOS SANTOS (Orientadora)


Prof.^a Dr.^a ANÉZIA MOREIRA FARIA MADEIRA

Data de aprovação: 12 de agosto de 2013

João Pessoa - PB
2013

AGRADECIMENTOS

Expresso meus agradecimentos à minha família, meu marido Fernando e meus filhos, Sílvio e Soraya, pela compreensão e apoio.

À professora e orientadora Geralda Fortina dos Santos, por suas importantes sugestões, palavras de incentivo, pela liberdade que me proporcionou para a construção deste trabalho e, especialmente, pela sua tolerância em me acompanhar até a finalização do mesmo.

Aos colegas do CEGEPE em geral, especialmente os colegas do CEFOPE, que propiciaram bons momentos de discussão, crescimento e construção de atividades em equipe.

Aos gestores Jorge Castro e Magda Barrêto, os meus agradecimentos pela atenção e interesse demonstrados durante reuniões realizadas para a discussão deste trabalho.

A consultora, amiga e mestre Ivaneide Nelson que, com seu conhecimento e experiência e por meio da reflexão, leitura e estudo, apontou os múltiplos caminhos da educação profissional.

A minha amiga Maria das Dores Honório, os meus agradecimentos pela sua expertise na construção de TCCs, colaboração, presteza e delicadeza, qualidades que lhe são genuínas.

A minha amiga Lêda Hansen, pela colaboração técnica, brilhantes ideias e sugestões para a construção deste trabalho.

A Adriana Alves, bibliotecária do CEFOPE, sempre solícita e gentil, pela sua contribuição.

Ao CEFOPE, pelo acesso à documentação e às informações imprescindíveis ao desenvolvimento deste trabalho.

Ao Ministério da Saúde e a Universidade Federal de Minas Gerais, que acreditaram e viabilizaram este curso para a consolidação das ETSUS em todo o país.

Enfim, a todas as pessoas que, de algum modo, contribuíram para a realização deste trabalho.

Ninguém entra em um mesmo rio uma segunda vez, pois quando isso acontece já não se é o mesmo, assim como as águas que já serão outras.
(Heráclito de Éfeso).

RESUMO

O investimento de um novo modelo de gestão em consonância com os avanços que delineiam o mundo organizacional e o conteúdo do que se pesquisa, torna-se essencial para o Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde do Rio Grande do Norte – CEFOPE/RN, considerando as especificidades da educação profissional em saúde. Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo propor estratégias para o restabelecimento da autonomia administrativa e implantar as autonomias financeira e orçamentária no CEFOPE/RN, relacionando-as às estratégias institucionais. Sugere a incorporação de modalidades jurídicas, que permitam fornecer mecanismos que tornam o processo decisório mais ágil e eficiente. É possível instituir autonomias financeira e orçamentária à Escola, atribuindo as categorias de unidades orçamentária e financeira, entendendo que qualquer que seja a alternativa, a Escola se manterá subordinada ou vinculada à Secretaria de Estado da Saúde Pública. O debate propiciado por este trabalho aponta a necessidade e a importância de, no momento atual, cambiante entre desafios e esperanças, adotar o modelo de gestão capaz não só de subsidiar a tomada de decisão, como também de dar respostas às demandas das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde – ETSUS. Para dar sustentação teórica ao trabalho, a reflexão e o diálogo com a literatura específica contribuíram para a construção desta proposta, trazendo concepções de diversos autores que ilustram a importância de adotar determinadas técnicas de gestão. Caracteriza ainda o papel da ETSUS/RN e elenca desafios atuais para uma atuação efetiva, num cenário cada vez mais incerto e complexo. Para finalizar, sugere ações viáveis envolvendo atores e parceiros, num movimento em defesa de uma escola autônoma, com valores centrados na ética, na cidadania e na inclusão social.

Palavras-chave: Modelo de gestão. Autonomias administrativa, financeira e orçamentária. Processo decisório. Educação profissional.

ABSTRACT

The investment of a new model of management in consonance with the advance that demarcate the organizational world and the content of what is researched, makes it essential for the Center of Personal Formation for health services of Rio Grande do Norte - CEFOPE/RN, considering the specificities of professional education in health. The objective of this essay is to propose strategies for the reestablishment administrative autonomy and implement the financial and budgetary autonomy at CEFOPE/RN related to the institutional strategies. This proposal suggests the incorporation of legal modalities that allow providing mechanisms that make decision-making process more quickly and efficiently. It is also possible to create financial and budgetary autonomy in the school, assigning the category of Budgetary and Financial Unity, understanding that whatever the alternative, the school will be subordinated or linked to the State Public Health Secretary. The debate that arises by this work points out the necessity and importance of adopting a managerial model that enables not only to backup the decision-making, but also to respond to the Technical Schools of the National Health System – ETSUS demands, in the present moment, changing between challenges and hopes. To give theoretical support to this work, the reflection and the dialogue with the literature enriched ever more the construction of this proposal, bringing conceptions of several researched writers that illustrate the importance of adopting certain managerial techniques. This debate also characterizes the role of ETSUS/RN and lists current challenges for an effective performance in an even more uncertain and complex scenario. To conclude, this work suggests viable actions, involving actores and partners, in a moviment that defends an autonomous school, with values centered in ethics, citizenship, and social inclusion.

Keywords: Managerial Model. Administrative, Financial, and Budgetary Autonomies. Decision-Making Process. Professional Education.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	OBJETIVO.....	11
3	JUSTIFICATIVA.....	12
4	CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO.....	14
4.1	A história em movimento.....	14
4.2	Uma trajetória crítica das ETSUS e a crítica da trajetória	15
4.2.1	Cenário do estudo.....	16
5	REVISÃO DA LITERATURA	23
5.1	Concepções de autonomia e administração pública.....	23
5.2	Gestões financeira e orçamentária na administração pública	29
6	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	39
7	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	43
7.1	Cronograma de Execução.....	46
7.2	Orçamento.....	47
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma agenda repleta de desafios a serem ainda enfrentados, especialmente no que se refere à inclusão social e à redução das desigualdades sociais e regionais; ao crescimento ambientalmente sustentável com a geração de trabalho e renda; à promoção e expansão da cidadania e ao fortalecimento da democracia. As políticas de qualificação e formação de trabalhadores deverão estar em consonância com esse grande quadro de referência. O eixo central para se pensar esta política é responder a questão do sentido da formação. Formar para quê?

Esse questionamento é o ponto de partida de uma análise crítica sobre o que se torna efetivamente importante para que a gestão conte com trabalhadores capazes de melhorar processos, desenvolver novas tecnologias e, sobretudo, criar ambientes que favoreçam a inovação.

A criação das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde, as ETSUS, contribuiu de forma efetiva para a consolidação, em todo o país, da política de formação e qualificação de trabalhadores do Sistema Único de Saúde – SUS e para o SUS de maneira geral. Sabe-se que o papel da escola transcende a questão pedagógica, visto que apresenta uma função social e política direcionada para a transformação da sociedade. Ainda nessa linha de reflexão, Paulo Freire (1997 apud ALVES, 2012) afirma que a educação cria possibilidades para que o oprimido lute e se liberte, pois a prática educativa está ligada a propósitos políticos e sociais.

Nesse contexto, é importante frisar que a gestão das ETSUS apresenta características que dificultam a boa decisão, com baixa capacidade de governo. A capacidade de definir ações, desenhar os meios para sua implementação e assegurar a governabilidade ainda são insuficientes, propiciando o surgimento de situações administrativas e financeiras complexas, morosas e até mesmo contraditórias.

Para enfrentar esses desafios, é importante, sobretudo, que a gestão esteja comprometida com os princípios da democracia escolar e com os métodos que estabeleçam as condições necessárias para que se tenha um espaço educacional autônomo (LUCK, 2009). De acordo com Heloísa Luck (2009), a gestão deve articular suas ações com os princípios e diretrizes educativos das políticas nas áreas de educação e saúde, no sentido de propor metodologias que respondam às necessidades de formação de trabalhadores para os serviços de saúde. Torna-se essencial que a gestão transforme as políticas em ações, com visão

holística e estratégica dos processos de trabalho. Necessário se faz, também, que as mudanças sejam coordenadas com flexibilidade, agilidade e centradas em resultados.

Outro ponto importante para pensar a formação e qualificação de trabalhadores do SUS é a prioridade. A formação deve apoiar o gerenciamento das mudanças, a formação de lideranças, a criatividade, a preparação para mobilizar a comunidade e a adoção de novas práticas de interlocução. Nestas práticas, destaca-se a gestão das autonomias administrativa, orçamentária e financeira das ETSUS.

A preocupação com o tema das autonomias administrativa, orçamentária e financeira partiu não só da vivência da autora como técnica do Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” (CEFOPE), mas, sobretudo, pelo fato de ter participado da gestão como diretora administrativa entre 2007 e 2011, período em que enfrentou desafios gerenciais e operacionais, visto que a Escola não dispunha de mecanismos legais e administrativos que oferecessem suportes para a agilização e a flexibilização do seu processo decisório.

Como forma de enfrentamento desse contexto desfavorável, comum a todas as Escolas Técnicas, em 2002 surgiu um movimento capitaneado pelo Ministério da Saúde, do qual a autora participou, de mudança da Personalidade Jurídica da Escola, transformando-a em Fundação de Direito Privado, sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP/RN). Nessa perspectiva, foi criada uma minuta de Projeto de Lei que instituía a Fundação Escola. Após esse importante fato, houve mudança da gestão estadual e essa temática não foi priorizada.

Sendo assim, por considerar imprescindível a resolução dessa questão, e para que o CEFOPE construa novos caminhos, toma-se como objeto de estudo as autonomias administrativa, orçamentária e financeira, que serão estudadas a partir do meu local de trabalho, o já referido Centro Formador. É importante destacar que o Curso de Especialização em Gestão Pedagógica (CEGEPE) também oportunizou a construção deste trabalho como enfrentamento de um dos maiores desafios da Escola e que nos últimos anos tem tido um efeito ampliado pelo fato de estar recebendo do Ministério da Saúde recursos financeiros, cuja capacidade de utilização tem sido baixa.

Nesse sentido, a escola também necessita implantar estratégias de mudanças no seu novo modelo de gestão. Ser eficaz, flexível e, fundamentalmente, deve adaptar-se às constantes transformações que um cenário de educação profissional exige a todo o momento.

De qualquer modo, esse parece ser o começo de um debate que envolverá, direta e indiretamente, diversos atores, comprovando mais uma vez que esse tema não se encerra aqui.

2 OBJETIVO

Propor estratégias para implementar a autonomia administrativa e estabelecer as autonomias orçamentária e financeira do Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” (CEFOPE/RN).

3 JUSTIFICATIVA

O desafio das ETSUS e, especialmente, do CEFOPE, está na busca estratégica das autonomias administrativa, orçamentária e financeira que deem conta, no plano macro, de uma gestão mais eficaz e, na dimensão micro – considerando que uma das maiores fragilidades da escola pode ser traduzida por meio do desenvolvimento do trabalho pedagógico que, em diversos momentos, ocorrem discontinuidades –, do enfrentamento destes desafios. Há, portanto, uma aposta dos atores sociais inseridos direta e indiretamente na ETSUS/RN, na importância que deve ser dada a essa questão.

O esforço deste trabalho consiste em buscar novos arranjos organizacionais pautados em uma escola autônoma, mais ágil e com uma maior capacidade de dar respostas administrativas e técnico-pedagógicas ao aumento constante das demandas de qualificação e formação de trabalhadores do SUS e da sociedade, como um todo. Nesse sentido, é possível chamar a atenção para a adaptação da Escola, demonstrando que ela deve adotar um modelo de gestão ajustável e flexível e que constitua uma interação contínua com as políticas de educação profissional na saúde. Pois, só assim, será capaz de superar em desempenho se implantar uma modificação relevante no seu modelo de gestão.

Para implantar uma mudança estratégica, a solução está em reinventar estruturas, processos de trabalho e técnicas modernas de gestão, que fomentem o constante avanço da ETSUS/RN. Sugestões como essas constituem apenas a ponta do *iceberg* de uma transformação maior e indispensável para aliviar as tensões geradas pelas barreiras quase intransponíveis da burocracia, visto que a Escola vincula-se à questão de ter a vida organizacional determinada pela morosidade, dependência e restrições, de certa forma impostas pela Secretaria de Estado da Saúde Pública.

As questões ora abordadas apontam para a necessidade de se entender melhor os processos de gestão do CEFOPE/RN e associá-los ao contexto sócio-político do qual se inserem. Sabe-se, portanto, o quanto é possível percorrer outros caminhos que vão além dessa questão, pois se torna imprescindível não só desenvolver lideranças dispostas a ouvir, como também aproveitar as competências reais dos trabalhadores de nível médio do SUS. Essa questão é ressaltada por Cledorvino Belini¹, citado por Luiz Gallo (2010) ao afirmar que os

¹ Cledorvino Belini é o “Administrador Emérito de 2010” e integra o Conselho Executivo do Fiat Group.

líderes necessários são os que demonstram ousadia para desafiar o óbvio, para propor novos caminhos ou reinventar fórmulas de como construir o consenso, mesmo em cenários caracterizados pelas incertezas.

Sendo assim, torna-se essencial percorrer a lógica do processo de trabalho desenvolvido com iniciativa, ética, compromisso profissional e social e sempre na perspectiva das transformações sociais. Isso se constitui num investimento de altíssimo valor.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

4.1 A história em movimento

O cenário político que se configurava no Brasil, na década de 1980, era de efervescência do processo democrático vivenciado pela sociedade e, em especial, pelos trabalhadores. Ganha força o movimento das Diretas Já pela redemocratização do país. Na primeira eleição após o período militar, em 1985, o candidato eleito, o civil Tancredo Neves, assinalou o fim do Regime Militar, mas morreu antes de tomar posse, assumindo o vice José Sarney.

Os movimentos sociais desencadearam amplas lutas pela democratização do Estado e da sociedade, com a criação de partidos de esquerda e de sindicatos, culminando com a proclamação da Constituição Cidadã em 1988 e as eleições gerais. Ulysses Guimarães foi uma das principais lideranças desse evento. A democracia se constituía, assim, na grande esperança de emancipação e soberania do país.

Para falar em liderança, Avelino (1997) cita que:

Na História da Humanidade o Império de Alexandre, o Grande, conquistou um grande espaço que se fragmentou com a morte do líder. Eram outros tempos, mas o valor do homem, sujeito da História, não se perdeu no decorrer dos tempos que nos separam daquela época (AVELINO, 1997, p.302).

O setor público tem um papel preponderante no processo de consolidação da democracia, mas apresenta também uma responsabilidade com o aprimoramento dos padrões de eficiência e eficácia, introduzindo inovações na gestão dos recursos públicos (financeiros, materiais, patrimoniais e humanos), possibilitando à sociedade o enfrentamento e a superação da crise econômico-social vigente à época.

Portanto, potencializar a prática democrática no interior do serviço público introduzindo mecanismos efetivos de controle social e participação da cidadania, é permitir condições favoráveis à eficiência da gestão pública e possibilitar a necessária transparência das informações, a elaboração coletiva de decisões e a motivação dos funcionários e dos cidadãos.

Esta dimensão é reforçada pelo reconhecimento da não neutralidade das decisões administrativas, por isso a necessidade de adoção de medidas de transparência administrativa, como o maior acesso à informação governamental.

As políticas sociais têm passado por transformações relevantes, como a pluralização e democratização das arenas decisórias, a descentralização, o fortalecimento do poder e das ações locais. Esse cenário marcado por mudanças sociais, econômicas e políticas, convoca a sociedade para construir estratégias de enfrentamento da questão social.

A reflexão precedente leva a considerar que toda organização está em movimento e como não podia ser diferente, isso ocorre também com as ETSUS. Como tal, são dotadas de uma trajetória que está em consonância com sua particular situação histórica e sua inserção no contexto do SUS. De acordo com Ramos (1983), o fenômeno administrativo também está sujeito ao condicionamento histórico-social que, neste caso, mais especificamente a década de 1980, foi favorável à criação de algumas escolas técnicas de nível médio em saúde.

4.2 Uma trajetória crítica das ETSUS e a crítica da trajetória

Nesse contexto, acrescido da necessidade de criação de espaços pedagógicos que fossem além dos treinamentos dos quais pudessem atender aos processos de profissionalização dos trabalhadores do SUS, e que contemplassem a legitimação pelas instâncias da educação, surge o Projeto Larga Escala. Esse projeto se constituiu no ponto de partida para a criação das primeiras Escolas Técnicas em Saúde do SUS, tendo como pressupostos a implementação da política de formação e qualificação de trabalhadores de nível técnico. As escolas constituíram-se, portanto, em estratégias para a valorização dos trabalhadores e qualificação dos serviços de saúde prestados à população, com contribuição efetiva para a consolidação do SUS. Surgem também como forma de reordenar e qualificar o exercício profissional através de práticas educativas que possibilitassem o exercício da cidadania e a transformação da realidade em que os trabalhadores estão inseridos.

Para corroborar com essas premissas, Pereira e Ramos (2006) informam que as ETSUS têm como missão promover a profissionalização dos trabalhadores inseridos nos serviços de saúde, que não possuem qualificação profissional para exercer ações na área, procurando formá-los de acordo com os novos modelos assistenciais.

Ainda de acordo com Marise Ramos (2007), com o fortalecimento das atividades pedagógicas e também com a certificação desses trabalhadores, as ETSUS rompem com a premissa de que os serviços, por si só, mediante treinamentos ou troca de experiências entre os trabalhadores, seriam suficientes.

Atualmente em todo o país existem 36 (trinta e seis) escolas técnicas de saúde centradas na formação do trabalhador de nível médio, que configuram a Rede de Escolas Técnicas do SUS (RETSUS). Criada pelo Ministério da Saúde no ano de 2000, a Rede tem como objetivo facilitar a articulação entre as escolas e o fortalecimento da educação profissional em saúde. Compreende um espaço de troca de informações e experiências, de compartilhamento de saberes e tecnologias e de mobilização de recursos (REIS; TONHÁ; PADOANI, 2004). Atualmente, as organizações, em geral, dificilmente podem ser vistas isoladamente, visto que se vive e se relaciona em interorganizações reais e virtuais e a gestão passa a ser coletivizada na perspectiva dos estudos sobre governança.

O Ministério da Saúde, no ano 2000, realizou um diagnóstico que demonstrou algumas fragilidades e potencialidades das ETSUS, nas quais vale destacar: baixa visibilidade político-institucional, baixo incentivo à produção técnico-científica, insuficiência de recursos humanos e orçamentários, sistema de informação escolar deficiente, falta de instrumento legal para o pagamento de hora-aula e pouca ou nenhuma autonomia financeira.

Alguns desafios identificados estão presentes nestas escolas que buscam maior estabilidade e autonomia administrativa e financeira. A maioria das escolas não são unidades dotadas de orçamento próprio, dificultando e até mesmo impedindo a realização de suas atividades de forma regular (REIS; TONHÁ; PADOANI, 2004).

4.2.1 Cenário do estudo

Tendo por base as reflexões aqui apresentadas, torna-se importante analisar a trajetória do Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde (CEFOPE) e o contexto sócio-político em que se insere, por se tratar do *lócus* deste objeto de estudo.

Para abordar essas questões, é necessário outro olhar, que encare a criação e a complexidade do CEFOPE e se disponha a pensar seus desafios e possibilidades, conexões e horizontes, partes do todo e refletir sobre as ações que caracterizam seu cotidiano.

É importante resgatar o contexto descrito anteriormente sobre a década de 1980, que representa políticas públicas focadas na justiça social e interpretadas por Gaudêncio Frigotto (1986) como divisor de águas, na qual a educação se constitui a centralidade dos debates. Esse mesmo autor afirma, ainda, que voltar à década de 1980 é voltar ao novo. Como diria o escritor e político paraibano José Américo de Almeida, em um dos seus discursos proferidos na década de 1930, “voltar é uma forma de renascer, ninguém se perde na volta”.

Nessa perspectiva de construção do Estado democrático, surge o Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” (CEFOPE), criado por meio do Decreto Governamental de nº 8.861 de 01.02.1984 e apresenta como missão: "contribuir para a ordenação da educação profissional em saúde através da formação inicial, continuada e técnica de nível médio, visando o desenvolvimento integral do cidadão e com a qualidade da assistência prestada à população” (RIO GRANDE DO NORTE, 2011, p. 21).

Dentre as especificidades da escola, é possível citar a descentralização dos cursos, significando em termos de prática que as atividades administrativas se concentram na sede da Escola, e as pedagógicas se deslocam até o aluno que reside nos diversos municípios do Estado. Adulto, trabalhador de saúde e com escolaridade heterogênea, constituem o perfil deste aluno.

A partir daí, configura-se como fundamental desenvolver uma análise organizacional ao considerar uma nova realidade que o CEFOPE assume e que as contribuições de fontes externas sirvam para apoiar este fim, dando maior significado às práticas técnico-pedagógica e administrativa.

Nessa perspectiva, surge em 1999 o Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área da Enfermagem (PROFAE), do Ministério da Saúde, numa parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Tesouro Nacional e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), visando formar trabalhadores de enfermagem sem qualificação, inseridos nos serviços de saúde em situação, na época, considerada irregular. Esse projeto contou com um aporte financeiro alto, o que propiciou para a ETSUS/RN grande crescimento e visibilidade históricos em termos pedagógicos e de infraestrutura, visto que as suas ações transcendiam a formação de trabalhadores. Esses fatos não passaram despercebidos pelo Ministério da Saúde que, no ano 2000, considerou o CEFOPE como Escola de referência entre as Escolas Técnicas do país e materializou esse reconhecimento através de publicação de cartaz que foi distribuído em todo território nacional (BARRÊTTO, 2010).

Em 2001, o Centro Formador apresentou 02 (dois) projetos ao Ministério da Saúde. O primeiro tinha como objetivo a Qualificação do Auxiliar de Enfermagem; o segundo destinava-se ao financiamento do Projeto de Desenvolvimento Gerencial que propiciou a elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico e atualização do Regimento Interno, a aquisição de 02 (dois) veículos para acompanhamento pedagógico das turmas descentralizadas, também o fortalecimento da imagem institucional com a criação da logomarca, a placa de identificação da Escola e material de divulgação, a capacitação da equipe gerencial, técnica e administrativa, a reestruturação da Biblioteca por meio da aquisição de acervo e a informatização da Escola (BARRÊTTO, 2010)

Ainda de acordo com Barrêto (2010), outro fato relevante para o Centro Formador foi a apresentação ao Ministério da Saúde, em 2002, do 1º Projeto de Complementação para Técnico de Enfermagem com recursos do PROF/AE/MS.

Nesse mesmo ano, outro reforço institucional surgiu com a assinatura do convênio entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação assegurando às 05 (cinco) escolas que mais se destacavam pelo reconhecido desempenho, dentre as 26 (vinte e seis) ETSUS da época, um financiamento para reformas e ampliações, no qual o CEFOPE foi contemplado, dessa vez com um projeto arquitetônico (BARRÊTTO, 2010).

Barrêto (2010) afirma ainda que muitos fatores contribuíram para o atraso do cronograma de execução do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), em parceria com o Ministério da Saúde. Apesar dos desafios que surgiram no cenário, o CEFOPE, no ano de 2007, iniciou sua reforma e ampliação da atual sede, concluindo no ano seguinte. É importante destacar que nem todas as escolas conseguiram esse financiamento.

Ainda em 2002, a Escola encerra suas atividades realizando o 1º Seminário de Educação Profissional e, na ocasião, apresentou o seu Projeto Político Pedagógico, documento que estabelece a missão, os objetivos estratégicos, os modelos pedagógicos, o Regimento Interno e os planos de cursos do CEFOPE (BARRÊTTO, 2010).

Um novo movimento surge em 2004, capitaneado pelo Ministério da Saúde, dessa vez para a qualificação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Em 02 (dois) anos de execução, 2005 a 2006, o Projeto qualificou agentes comunitários de saúde beneficiando os 167 municípios do RN. Este fato contribuiu para o CEFOPE se consolidar como a 1ª Escola Técnica do SUS a iniciar o projeto piloto no país (BARRÊTTO, 2010).

A Escola apresentou, em 2007, o seu 1º projeto de pesquisa ao Ministério da Saúde, intitulado “O Trabalho como eixo da formação de técnicos de nível médio em saúde: o desafio de articular teoria e prática” (RIO GRANDE DO NORTE, 2007).

Também em 2007, em parceria com a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), o CEFOPE desenvolveu turmas do Programa de Formação de Agentes Locais de Vigilância em Saúde, o PROFORMAR.

Ainda de acordo com Barrêto (2010), dois novos cursos de formação técnica foram desenvolvidos em 2007 e 2008: “Gestão dos Serviços de Saúde” e “Nutrição e Dietética”, atendendo às demandas dos hospitais de Natal e de municípios da Grande Natal. Com esses cursos, a Escola conquistou maior visibilidade e, como reconhecimento, foi convidada, naquela oportunidade, para participar da organização do 1º Seminário Nacional sobre Gestão dos Serviços de Saúde, relatando sua experiência. Esse evento ocorreu no Rio de Janeiro e foi promovido pelo Ministério da Saúde, Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ) e Escola Politécnica Joaquim Venâncio.

Outro Projeto Piloto foi criado em 2009 quando o CEFOPE iniciou, em Natal, o curso de “Qualificação do Cuidador da Pessoa Idosa com Dependência”, com 170 horas. A partir da aceitação deste curso, demais municípios solicitaram a expansão para todo o Estado do Rio Grande do Norte. Para atender essa demanda, a Escola apresentou ao Ministério da Saúde um projeto contemplando a qualificação de 600 trabalhadores que atuam na Estratégia da Saúde da Família (ESF) de todo o Estado, a ser desenvolvido posteriormente (BARRÊTO, 2010).

Barrêto (2010) afirma ainda que em 2009, um novo projeto estruturante é iniciado pela Escola, a Formação Técnica em Saúde Bucal, contemplando todo o Estado. Integrante do Programa Brasil Sorridente, o Curso Técnico em Saúde Bucal (TSB) apresenta uma carga horária de 1.200 horas e contemplou 1.125 alunos em 42 turmas. Este curso foi desenvolvido em parceria com a Associação Brasileira de Odontologia (ABO), seção Rio Grande do Norte.

Para atender ao Pacto pela Redução da Mortalidade Materna e Infantil, visto que nove municípios apresentavam mais de 50% dos óbitos infantis do Estado, o Ministério da Saúde delegou ao CEFOPE a atualização dos agentes comunitários de saúde, auxiliares e técnicos de enfermagem que atuavam na Estratégia Saúde da Família, atenção básica, maternidades, UTIs neonatais e SAMU desses municípios. Para a operacionalização desta demanda impactante para os indicadores sociais, a Escola realizou, em 2010 e 2011, parceria com a Sociedade de Ginecologia e Obstetrícia do Rio Grande do Norte (SOGORN). É importante destacar que

mais uma vez a Escola foi a primeira a dar início ao processo, dentre as demais ETSUS do país (BARRÊTTO, 2010).

Monken (2012) afirma que a formação técnica em vigilância em saúde se consolidou com o Programa de Formação de Profissionais de Nível Médio para a Saúde (PROFAPS) em 2009. Antes deste programa do Ministério da Saúde, os cursos eram executados de forma fragmentada, contemplando conteúdos específicos deste campo. Entretanto, com o redirecionamento para a concepção de uma nova proposta, surgiu o currículo de um curso que contempla todas as áreas da vigilância em saúde, financiado pelo PROFAPS.

O Curso de Técnico de Nível Médio em Vigilância em Saúde tem estado na pauta dos debates do CEFOPE, de forma que ainda em 2012, pela primeira vez, iniciaram-se 09 (nove) turmas do referido curso em todas as 08 (oito) Regiões de Saúde, a partir do mapeamento da demanda dos municípios do RN. A formação destinada aos trabalhadores do SUS tem como objetivo habilitar técnicos de nível médio para desenvolver ações de vigilância na perspectiva da atenção integral (RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

O PROFAPS definiu outra área prioritária para investimento, o Técnico em Radiologia. O Centro Formador, de forma semelhante ao VISA, realizou a qualificação da demanda dos serviços de imagem em Natal, Grande Natal e até mesmo em municípios mais distantes da capital, por solicitação dos mesmos. O curso se constitui em um projeto piloto, teve início em 2012 e está sendo desenvolvido com uma turma, na sede da Escola. Segue às orientações e diretrizes do Ministério da Saúde e destina-se aos trabalhadores do SUS. Assim sendo, a Escola contribui de forma relevante com a qualificação dos técnicos inseridos nos serviços de imagem, possibilitando aos usuários um atendimento integral e mais humanizado.

O CEFOPE reafirmou seu compromisso com a qualificação dos profissionais inseridos no SUS, iniciando também em 2012 a capacitação em Saúde do Idoso, com investimento do PROFAPS. Este curso tem carga horária de 170 horas e destina-se aos profissionais inseridos nas instituições de longa permanência e equipes da Estratégia Saúde da Família, com 10 (dez) turmas, distribuídas em Natal e algumas Regionais de Saúde. A realização do curso está em consonância com as demandas do Estado, mapeadas anteriormente. Apresenta como objetivo a atualização de profissionais na Atenção e Cuidado à Saúde do Idoso, contribuindo com a implementação de novas tecnologias nos processos de intervenção na assistência à saúde.

O cenário analisado, sobretudo do ponto de vista técnico e pedagógico, permite que se verifique mais de perto a evolução da Escola, não só no que diz respeito ao ambiente

organizacional interno, como também ao destaque histórico e estratégico alcançado no plano nacional.

No caso do presente relato em que se apresenta a trajetória do CEFOPE, é possível evidenciar que do esforço realizado para o seu crescimento, algumas reflexões são pertinentes.

Outras direções que devem ser investigadas são os desafios enfrentados ao longo dos seus quase 30 anos de história, falas e significados, dos quais se destacam: “Qual o impacto desses cursos de qualificação e formação na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população?” É importante considerar um serviço de boa qualidade aquele que está focado nas necessidades do cidadão e que visa garantir a sua satisfação (oferta e qualidade de serviços, humanização, promoção de resultados e melhoria de indicadores).

A Escola apresenta pouca visibilidade perante a sociedade como um todo e até mesmo dentro da própria Secretaria de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte. Esta questão não condiz com a trajetória empreendedora e de atividades relevantes do Centro Formador para a área da saúde. Ao longo de todos esses anos, a Escola apresentou fragilidades quanto à questão relacionada à docência, inclusive no que se refere ao pagamento desta atividade.

A pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), Valéria Morgana (2011, p.18), retrata muito bem a situação da docência nas ETSUS, que naturalmente também inclui o CEFOPE: “Sabemos que o professor da educação profissional em saúde é docente temporariamente, não se firma na escola, até começa, mas depois vai fazer outras coisas, pela própria formação dele que é mais voltada para o cuidado” (MORGANA, 2011, p.18).

Apenas como complemento desta citação, é possível afirmar que o Centro Formador do Rio Grande do Norte, objeto de estudo, não é considerado prioridade para os docentes. Já em relação à remuneração da docência, vale destacar que em dezembro de 2010 a hora aula foi regulamentada pela Lei Complementar 451 de 27 de dezembro de 2010. Entretanto, a mesma, de acordo com interpretações, gera algumas limitações operacionais.

A prática escolar em si já é uma fonte de complexos problemas que não resulta apenas de grandes desacordos e conflitos sobre valores, objetivos ou metodologias. O maior problema deriva da falta de autonomia administrativa, orçamentária e financeira da Escola, o que dificulta o processo de tomada de decisões e de condução de ajustes institucionais em tempo hábil, no curso das ações, com vistas a uma maior flexibilidade e agilidade dos seus

processos. Reconhecer a complexidade e discutir alternativas de ações a partir da natureza pluriparadigmática da área da educação profissional é o nosso desafio a seguir.

5 REVISÃO DA LITERATURA

É muito mais fácil identificar o erro do que encontrar a verdade. O erro está na superfície e, por isso, é mais fácil erradicá-lo. A verdade repousa no fundo e não é qualquer um que consegue chegar até lá (Goethe).

5.1 Concepções de autonomia e administração pública

O termo "autonomia" é frequentemente associado a situações, sujeitos, fatos e atos e se relaciona com ideia de negação de qualquer limite ou vínculo. A origem do vocábulo vem de duas palavras gregas: *autós* e *nomia*. *Autós* significa por si mesmo, algo que se basta, próprio, peculiar. Já a palavra *nomia* é polissêmica. Tanto pode significar lei, regra, modelo a seguir, como pode significar uma região delimitada. Por conseguinte, autonomia expressa a ideia de direção própria (SAHIONE, 1997).

Segundo a interpretação mais disseminada, autonomia é um modelo que se basta ou algo que possui por si as regras que dirigem seu funcionamento e estrutura. Significa capacidade de autodeterminar-se, de autorealizar-se, ou seja, autogoverno, autoconstrução. O reconhecimento de uma identidade que dá ao sujeito a capacidade de opção (CURY, 1991 *apud* SAHIONE, 1997).

O Novo Dicionário de Língua Portuguesa (FERREIRA, 2004) enfatiza em sua conceituação aspectos semelhantes: faculdade de se governar por si mesmo, direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. E acrescenta outro: liberdade ou independência moral ou intelectual.

Para Bayer (1993 *apud* Sahione, 1997), é comum a simbiose entre as noções de autonomia e de autogestão, pois autonomia não é apenas uma questão de forma, mas essencialmente uma questão de conteúdo como, por exemplo, autonomia acadêmica no sentido de liberdade autogerida de ensino e pesquisa.

Em decorrência dessa questão, é possível afirmar que autoadministração dá ideia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação às leis estabelecidas pelo ente central; isso é o que ocorre nas descentralizações administrativas (DI PIETRO, 2003).

A comparação entre autonomia e soberania pode esclarecer melhor o conceito. Soberania refere-se ao maior poder político de uma nação ou de um Estado pelo qual ela regula interna e externamente seu próprio destino. É, pois, o direito público externo que um

povo possui de se autodeterminar e de se autogovernar. Autonomia, por sua vez, implica a criação *ad intra* de regulamentos próprios e possibilidade de autodireção. Governa-se por si própria, mas *ad extra* tem seus limites traçados pela Constituição Federal de 1988, ou seja, pelo modo de participação política no conjunto de uma nação soberana (SAHIONE, 1997).

A autonomia, portanto, não implica em liberdade absoluta. Necessário se faz exemplificar para esclarecer melhor: quando os órgãos públicos são criados para desenvolver funções sociais específicas, a autonomia que apresentam estará sempre vinculada à consecução daquelas funções sociais que, obrigatoriamente, deve otimizar. Esta é a finalidade instrumental da autonomia: o benefício da sociedade (RANIERI, 1994 *apud* SAHIONE, 1997).

As observações desse autor merecem ser registradas, porquanto alinhadas com as observações de outros autores que propiciarão a fundamentação para a elaboração desse modelo de análise. Assim sendo, é possível afirmar que a autonomia dos órgãos públicos determinará suas fronteiras no controle que o Congresso e o Executivo têm sobre suas verbas, e na imagem que a sociedade tem sobre como as instituições utilizam seus recursos financeiros.

Conforme Di Pietro (2003, p. 54), a temática administração pública apresenta basicamente dois sentidos, que se constituem os mais comumente utilizados:

- 1) Subjetivo – compreende os entes que exercem a atividade administrativa. Refere-se às pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis pelo desenvolvimento de uma das funções da atividade estatal: a função administrativa;
- 2) Objetivo – corresponde à natureza da atividade exercida pelos entes. Neste sentido, a administração pública é a própria função administrativa que responsabiliza, sobretudo, o poder executivo.

A função administrativa é predominantemente exercida por órgãos do poder executivo, mas como o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, os demais poderes do Estado também executam, além de suas competências específicas, algumas funções típicas da administração (DI PIETRO, 2003).

Nessa perspectiva, a Administração Pública, no sentido subjetivo, é composta por todos os órgãos aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas que são da Administração Direta do Estado, considerada por Alexandrino e Paulo (2008) como o

conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída competências para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.

Entretanto, não é só dessa forma que integram a designada Administração Indireta do Estado, visto que, às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa transferindo-a às pessoas jurídicas de direito público ou privado. Ainda de acordo com os autores, Administração Indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à Administração Direta, têm a competência para o exercício de forma descentralizada de atividades administrativas.

A prestação de serviço centralizada pela Administração Direta pode ser realizada desconcentradamente no momento em que a entidade da Administração responsável pela execução de serviços, distribui competências na abrangência de sua própria estrutura.

É importante ressaltar que a desconcentração se traduz em técnica administrativa que apresenta como objetivo tornar mais eficiente e eficaz a execução de determinada atribuição, já que existe um órgão designado especificamente para realizá-la. É possível haver prestação de serviço desconcentrada centralizada – realizada por órgãos da administração direta – ou prestação desconcentrada descentralizada – ocorre quando o serviço é executado por setores ou departamentos criados para esse fim, que compõem a estrutura de uma entidade da Administração Indireta.

A descentralização se refere à distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Constitui-se num conceito que difere da desconcentração, visto que a mesma trata da distribuição interna de competências, ou seja, quando há distribuição com a mesma pessoa jurídica. Para uma melhor operacionalização, a Administração Pública é organizada de forma hierárquica, como uma pirâmide, onde no ponto mais alto está situado o chefe do poder executivo. As competências administrativas são delegadas aos vários órgãos da estrutura do Estado, estabelecendo uma dinâmica de coordenação e subordinação entre uns e outros. Essa questão ocorre com a finalidade de descongestionar, desconcentrar, eliminando do centro do poder um grande volume de competências, propiciando assim um desempenho mais eficaz da Administração Pública.

A descentralização pressupõe a existência de, no mínimo, duas pessoas, entre as quais se distribuem as competências (DI PIETRO, 2003).

Para finalizar, com relação à organização da Administração Pública no Brasil, o Decreto-Lei nº 200 de 1967 estabelece que a Administração Indireta compreende as seguintes

categorias de entidades com personalidade jurídica própria (ALEXANDRINO; PAULO, 2008, p. 21):

- 1) Autarquias;
- 2) Empresas públicas;
- 3) Sociedades de economia mista;
- 4) Fundações públicas.

Di Pietro (2003) conceitua autarquia como a pessoa jurídica de direito público, criada através de lei específica, com condições de autogestão, para fins de desempenho de serviço público descentralizado mediante controle administrativo exercido por lei.

A autarquia deve ser criada para desenvolver serviços que apresentem maior grau de especialização por parte do Estado, com organização própria, administração mais ágil e técnicos qualificados, sem a burocracia tão característica dos órgãos da Administração Direta.

O orçamento das autarquias, de acordo com a Constituição Federal de 1988 no seu art. 165, §5º, se constitui num instrumento idêntico, em sua forma, ao do órgão estatal a que pertence (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda de acordo com os autores, serão abordadas em conjunto, visto que apresentam características comuns. Entretanto, ao final, serão explicitados os traços distintos de ambos.

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas pelo Poder Público, com autorização de lei específica, apresentando qualquer forma jurídica e com capital exclusivamente público, com vistas à exploração de atividade econômica ou execução de serviços públicos.

Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas também pelo Poder Público, com autorização legal, apresentando a forma de sociedade anônima e com capitais públicos e privados, com vistas à exploração de atividades econômicas ou execução de serviços públicos (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Ainda segundo os autores, o objetivo da criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista é permitir ao Estado a exploração de atividades de natureza econômica. A Constituição Federal, no art. 173, afirma que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado somente será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, definidos em lei.

O poder executivo realiza a extinção de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia mista mediante lei autorizadora específica. A responsabilidade dessa lei é privativa do chefe do poder executivo.

É importante destacar que atualmente as empresas públicas e as sociedades de economia mista, prestadoras de serviço público, não estão sujeitas à falência, em virtude do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Ainda de acordo com Alexandrino e Paulo (2008, p. 54), são três as principais distinções entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista:

- 1) As sociedades de economia mista apresentam a forma de Sociedade Anônima (S/A), sendo geridas, sobretudo, pela Lei das Sociedades por Ações. Já as empresas públicas devem ter qualquer das formas admitidas em direito (Sociedades Civis, Sociedades Comerciais, Ltda., S/A, dentre outras);
- 2) O capital das sociedades de economia mista é formado pela junção de recursos públicos e privados. As ações representativas do capital são constituídas pela entidade governamental e o setor privado. O Decreto-Lei nº 200/67, afirma que o controle acionário dessas empresas deve ser do Estado;
- 3) O capital das empresas públicas é integralmente público, não havendo, portanto, possibilidade de participação de recursos pertencentes a particulares.

De acordo com Di Pietro (2003, p.373):

Pode-se definir a fundação instituída pelo poder público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

A posição doutrinária dominante explicita que as fundações públicas com personalidade jurídica de direito público são espécie do gênero autarquia, considerando, assim, as mesmas restrições, prerrogativas e privilégios que a legislação atribui às autarquias, como a criação, a capacidade de autoadministração, as garantias aos seus bens públicos, vinculação ao órgão instituidor, imunidade tributária, regime de pessoal, proibição à acumulação de cargos públicos, submissão ao processo licitatório, dentre outros.

As fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado se caracterizam por apresentarem caráter híbrido, visto que, por um lado são reguladas por normas de direito

privado e, do outro estão sujeitas às normas de direito público como submissão ao processo licitatório, proibição à acumulação de cargos públicos, dentre outras, com vistas à adequação desses órgãos à sua situação especial de entidade pública que compõe a estrutura da Administração Indireta.

Em relação às restrições e garantias previstas na Constituição Federal de 1988, que explicita a expressão “fundação pública” no sentido bem abrangente, sem distinguir a personalidade jurídica, os autores Alexandrino e Paulo (2008, p. 40) “entendem que os dispositivos constitucionais relativos às fundações públicas alcançam todas elas, independentemente da personalidade jurídica, pública ou privada”.

As fundações públicas são órgãos destinados ao desempenho de atividades de caráter social, como educação e ensino, pesquisa, assistência médica e hospitalar, ações culturais, dentre outras. Estes órgãos não deverão ser criados com a finalidade de exploração econômica, não podendo, assim, apresentar fins lucrativos, já que para esse objetivo existem as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Dromi (1975 *apud* Di Pietro, 2003, p. 299), conceitua licitação

Como o procedimento administrativo, pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A licitação pública tem como base legal a Lei nº 8.666/1993, editada em consonância com a CF/1988 nos art. 22, XXVII e 37, XXI e traz implícita a ideia de disputa isonômica que, ao final do processo, será selecionada a proposta com mais vantagens para os interesses da Administração Pública (DI PIETRO, 2003).

De acordo com Di Pietro (2003), a Lei nº 8.666/93 no art. 2º exige licitação para as obras, serviços inclusive de publicidade, compras, locações e alienações. Todos os órgãos que compõem a Administração Pública direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, controladas direta ou indiretamente, estão obrigadas à licitação.

A Administração Pública, no exercício de suas funções, se submete ao controle dos poderes legislativo e judiciário, além de exercer ela própria o controle dos seus atos. A finalidade do controle é de assegurar que a Administração trabalhe com base nos princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Vale ressaltar que, embora a ação de controle seja da competência estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o processo de controle, não apenas no momento da defesa dos seus interesses individuais, mas também na perspectiva da proteção da coletividade. A Constituição Federal estabelece ao particular determinados instrumentos de ação que podem ser aplicados com essa finalidade.

É possível conceituar controle administrativo, afirmam Alexandrino e Paulo (2008), como o conjunto de instrumentos estabelecidos a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e também a sociedade, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão das ações administrativas de todos os órgãos, em todas as esferas do Poder.

O controle apresenta diversas formas pelas quais se exercita, entretanto, para o presente trabalho, é relevante citar o interno e o externo.

O controle interno ocorre quando é exercido no âmbito do mesmo Poder, automaticamente ou através de órgãos integrantes de sua própria estrutura. Sendo assim, é classificado também como controle interno aquele que é exercido pelas chefias sobre as ações dos seus subordinados.

O controle externo se dá quando é exercido por um Poder sobre as ações administrativas exercidas por outro Poder, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

5.2 Gestões financeira e orçamentária na administração pública

A atividade financeira do Estado se caracteriza pelo instrumental necessário à obtenção de recursos, com vistas à viabilização do atendimento e à satisfação das necessidades da sociedade (JUND, 2008). De acordo com Jund (2008), o Estado, para exercer atividade financeira, deve observar e cumprir as normas jurídicas específicas reguladoras da matéria. Compete à Administração Financeira e Orçamentária a gestão das atividades relacionadas aos recursos orçamentários e financeiros, formada pelo tripé administração, direito financeiro e contabilidade. Sua importância, ressaltam Azevedo e Mendes (2011), consiste no planejamento, controle e na tomada de decisão com foco nos resultados da gestão. Sendo assim, a administração financeira e orçamentária inserem-se nesse contexto como a

área da gestão pública responsável pela tomada de decisão capaz de assegurar a adequada administração das finanças públicas.

Azevedo e Mendes (2011) chamam a atenção para o fato de que, para manter o Estado organizado, é necessário cumprir atividades administrativas, econômicas e financeiras, consideradas primordiais, na perspectiva de se obter, gerir e aplicar recursos financeiros necessários ao bom funcionamento das organizações públicas.

É importante ressaltar que a área de finanças públicas não se restringe à obtenção de recursos para o financiamento de despesas públicas. Constituem-se, também de mecanismos de intervenção na economia, de forma a exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras de distribuição de riquezas, estabelecendo o equilíbrio institucional.

A orçamentação é a fase posterior ao planejamento, envolvendo a transposição dos programas em atividades a serem executadas pelos centros de responsabilidade. É essencialmente um processo de negociação, em que os gerentes responsáveis pelos centros de responsabilidade discutem qual o nível de recursos necessários para as atividades a serem desenvolvidas e quais os produtos a serem gerados. O orçamento constitui o detalhamento da programação e é um plano expresso em termos monetários. Como um de seus objetivos é buscar a coordenação entre as atividades da organização, é necessário que o planejamento dos recursos seja elaborado de forma unificada. O orçamento oferece um padrão uniforme, que pode ser entendido por toda a organização, bem como propicia o estabelecimento de indicadores de desempenho.

Neste sentido, o orçamento é o principal instrumento de integração da organização. Há organizações que sobrevivem sem se dedicarem ao processo de planejamento estratégico, porém não há organização que prescindia do controle gerencial, em especial do orçamento como plano direcionador das atividades.

Ainda segundo Azevedo e Mendes (2011) o orçamento público se caracteriza pela multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. O seu conceito tem se modificado ao longo do tempo, em decorrência das modificações de sua função.

A análise desses estágios considera que o processo é evolucionário, isto é, um processo que incorpora, gradativamente, novos conceitos orçamentários aos já existentes. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se iria arrecadar e decidia-se como gastar, sem se estabelecer prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos. Não

havia preocupação com as reais necessidades da administração ou demandas da sociedade e não se considerava os objetivos econômicos e sociais dos governos.

Em seguida, o orçamento evoluiu para uma concepção mais contemporânea e passou a ser Orçamento-Programa, segundo o qual não se trata apenas de um documento de previsão da arrecadação e autorização da despesa, mas um instrumento legal que contém programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar em determinado exercício (AZEVEDO; MENDES 2011). Para enriquecer ainda mais a concepção deste tema, orçamento-programa, é importante fazer outra citação de Azevedo e Mendes (2011, p.28).

Pode ser entendido como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação governamental pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades e é por meio do orçamento-programa que se tem o estabelecimento de objetivos e a quantificação das metas.

A trajetória da administração financeira e orçamentária significa a evolução dos orçamentos públicos, que se aprimoraram e racionalizaram sua utilização, tornando instrumentos da moderna Administração Pública.

O orçamento pode ser definido, também, como um instrumento de planejamento da ação governamental, composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando o Poder Executivo a realizá-las durante um exercício financeiro, mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas (JUND, 2008).

De acordo com Jund (2008), é importante esclarecer que o orçamento não gera recursos; seu papel se caracteriza, sobretudo, pela possibilidade de redistribuir riquezas disponíveis na sociedade e arrecadadas pelo Estado, através dos tributos.

É possível afirmar que, para se discutir o tema orçamento, é necessário que se definam as suas dimensões ou aspectos, considerando os principais, a seguir, segundo Jund (2008 p. 51):

- 1) Financeira - que pode ser traduzido pelo fluxo financeiro gerado pela entrada de recursos obtidos com a arrecadação de receitas e os dispêndios com as saídas de recursos proporcionados pelas despesas, evidenciando assim a execução orçamentária;
- 2) Técnica - se refere ao conjunto de regras técnicas e legais exigidas na elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento. Não deve ser confundida com a dimensão jurídica e sim complementar a essa;

- 3) Jurídica - corresponde àquela em que se define ou integra a lei orçamentária no conjunto de leis do país e/ou Estado. Entretanto, há divergências na doutrina, embora essa concepção seja dominante;
- 4) Econômica - considerando que o orçamento é um plano de ação governamental, apresenta poder de intervir na atividade econômica, propiciando a geração de emprego e renda em função dos investimentos que podem ser previstos e realizados pelo setor público, resultando com isso no desenvolvimento do país e/ou Estado;
- 5) Política - representa a definição de prioridades, com vistas à inclusão e à realização de programas governamentais no plano de ação ou orçamento a ser executado. Compreende a ação política não só de definição de prioridades, inclusive em situação de escassez de recursos, mas também a concepção de ideologia do partido político detentor do poder.

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento público, que estão definidos na Lei 4.320 de 1964 e na Constituição Federal de 1988, que atribuem ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento e a iniciativa dos seguintes projetos de lei (JUND, 2008, p. 67):

- 1) Plano Plurianual (PPA)
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- 3) Lei de Orçamento Anual (LOA)

O Plano Plurianual consiste em planejamento estratégico de médio prazo, que contém os programas, projetos e atividades que o governo pretende realizar, ordenando as suas ações, com vistas à consecução de objetivos e metas a serem atingidas nos quatro anos de mandato. A lei que instituir o PPA estabelecerá de forma "regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas" da Administração Pública para as "despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (Art. 165, § 1º, da CF/1988):

- 1) Forma regionalizada – no caso da esfera federal, consiste nas cinco regiões geográficas que o país está dividido, quais sejam: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul;
- 2) Diretrizes – são orientações gerais ou critério de ação que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos ao longo do período, com vistas ao cumprimento dos objetivos programados;

- 3) Objetivos – são traduzidos na discriminação dos resultados que se pretende alcançar com a execução das atividades governamentais;
- 4) Metas – consiste na quantificação física dos objetivos;
- 5) Despesas de capital – compreende o grupo de despesa utilizada para classificar os gastos com investimentos, ou seja, quando existe a intenção de adquirir ou constituir bens de capital que agregarão valor para a produção ou geração de novos bens ou serviços que enriquecerão o patrimônio público;
- 6) Despesas correntes - se referem às despesas de custeio ou com a manutenção das ações governamentais e funcionamento do serviço público. São despesas decorrentes dos investimentos previstos no PPA, como despesa de capital, que após sua execução, irão gerar despesas correntes, em decorrência dos investimentos realizados;
- 7) Programas – correspondem aos instrumentos de organização da atuação governamental, articulando um conjunto de ações que perseguem um objetivo comum, estabelecido anteriormente e mensurado por indicadores previstos no PPA;
- 8) Duração continuada – programas cuja duração ultrapassa um exercício financeiro; obras com prazo de conclusão superior a um ano.

É importante destacar que o prazo de vigência do PPA é de quatro anos e que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse o exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (Art. 167, § 1º, da CF/1988).

O Plano Plurianual apresenta os seguintes objetivos principais, segundo Jund (2008):

- 1) Definir com clareza as prioridades e metas da gestão, como também os resultados esperados;
- 2) Organizar em programas as atividades que resultem no crescimento de bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade;
- 3) Expressar a relação entre as atividades a serem executadas e as estratégias de governo;
- 4) Dar condições para que a alocação de recursos nos orçamentos anuais apresente coerência com as diretrizes, objetivos e metas previstos no PPA;
- 5) Estabelecer e estimular parcerias com órgãos públicos e privados, buscando fontes alternativas de recursos para o financiamento de programas;

6) Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Considerada uma inovação da Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias surgiu como importante instrumento de ligação entre o plano estratégico das atividades governamentais (PPA) e o plano operacional a ser executado (orçamento anual). É importante esclarecer que antes da sua existência, havia uma divergência de realização das ações, visto que os Planos Plurianuais em geral não conseguiam delimitar as atividades contempladas e implementadas no orçamento anual, tornando-os durante vários anos apenas instrumentos de ficção para o cumprimento de obrigação legal (JUND, 2008).

A vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é de periodicidade anual, de hierarquia especial e está sujeita a ritos e prazos peculiares de tramitação. Destina-se a definir a forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve se apresentar e a destacar as prioridades que devem ser observadas durante a sua elaboração.

O art. 165 da Constituição Federal estabelece que a LDO seja um instrumento de conexão entre planejamento e orçamento e apresenta as seguintes características (JUND, 2008):

- 1) Iniciativa de competência do chefe do Poder Executivo;
- 2) Subsídia a elaboração da Lei Orçamentária Anual, que por sua vez deverá ser elaborada em consonância com o PPA;
- 3) Estabelece as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- 4) Altera a legislação tributária, com possibilidades de previsão de novos tributos, diminuição ou aumento de alíquotas e outros casos pertinentes;
- 5) Estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, tais como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES e outras agências oficiais fomentadoras de desenvolvimento;
- 6) Autoriza a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos ou alteração na estrutura de carreira, a admissão e contratação de pessoal nos órgãos da Administração Pública, com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todas as atividades e programas do Governo no exercício, com vistas à viabilização das diretrizes, objetivos e metas previstas no

Plano Plurianual, buscando a sua concretude em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LOA deve conter a discriminação da receita e despesa do Governo, de forma a destacar a política econômico-financeira e o programa do Governo. Nenhuma despesa pública poderá ser executada sem estar consignada no orçamento. Esta lei discrimina os recursos orçamentários e financeiros para atingir as metas e prioridades estabelecidas pela LDO e compreende (JUND, 2008).

- a) O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (Art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88);
- b) O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (Art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88);
- c) O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (Art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88).

É importante mencionar que o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das estatais compatibilizados com o PPA têm a função também de reduzir as desigualdades regionais, segundo o critério populacional. Existirá apenas uma Lei Orçamentária Anual por estado da Federação, na qual constarão três peças orçamentárias: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social.

Ainda de acordo com Jund (2008), a referida lei tem vigência anual, ou seja, está adstrita ao exercício financeiro, que coincidirá com o ano civil (01 de janeiro a 31 de dezembro).

O ciclo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, flexível e dinâmico, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas e ações do setor público nos aspectos físicos e financeiros, correspondendo, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

Durante muitos anos, no Brasil as despesas públicas foram superiores às receitas, gerando grandes desequilíbrios fiscais. Para a sociedade as consequências desse fato foram negativas, acarretando a redução de investimentos, inflação descontrolada, baixa taxa de crescimento econômico e perda de bem estar social.

Para Azevedo e Mendes (2011), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu em função do constante aumento da dívida pública. Além da dívida, havia outros motivos a pressionar a elaboração dessa lei: despesas excessivas com a folha de pagamento, carga tributária elevada, disputa fiscal entre os estados e esgotamento do modelo de financiamento público.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, o Brasil se tornou mais responsável em relação às despesas públicas. Isso ocorre porque a lei impôs uma série de limitações e penalidades aos órgãos e Estados que descumprirem os dispositivos legais. Um bom exemplo a considerar pode ser a limitação das despesas com pessoal que os Estados, poderes e órgãos devem cumprir.

Azevedo e Mendes (2011) explicam que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) foi um divisor de águas na história das finanças públicas no Brasil e em termos de responsabilidade na gestão dos recursos públicos, orientando a conduta dos administradores públicos. A LRF estabeleceu não só regras e limites na realização das despesas, como também criou novos espaços para responsabilização e aplicação de sanções pessoais. Apresenta como principais objetivos a responsabilidade na gestão fiscal, o equilíbrio entre receitas e despesas e a transparência fiscal, complementa.

Jund (2008) acrescenta ainda que a LRF estabeleceu normas de planejamento e de controle mais rigorosos, apontando a necessidade de manter as finanças do Estado em equilíbrio, ou seja, as despesas são efetuadas no valor máximo, de acordo com as receitas arrecadadas. O gestor deve estabelecer formas que permitam o controle efetivo da gestão dos recursos governamentais e buscar alternativas que auxiliem o processo decisório nas áreas financeira e orçamentária.

A LRF, aprovada pelo Congresso Nacional, introduziu responsabilidades para o administrador público em relação aos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Estabeleceu também a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O exercício financeiro corresponde ao período em que o orçamento será executado e de acordo com o disposto na Lei 4.320/1964 em seu art. 34 que cita: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil” (JUND. 2008, p. 73).

Existem interpretações equivocadas em relação à execução orçamentária e financeira. Esse equívoco torna-se compreensível, visto que as execuções orçamentária e financeira ocorrem ao mesmo tempo. Se houver orçamento e não existir o financeiro, a

despesa não se efetivará. Sendo assim, se houver recurso financeiro, não será possível gastá-lo se não existir disponibilidade orçamentária (BRASIL, 2010).

A execução financeira representa a utilização de recursos financeiros, com vistas ao atendimento dos programas, projetos e atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo orçamento. Na técnica orçamentária, comumente se faz a distinção conceitual entre as palavras CRÉDITO e RECURSOS (BRASIL, 2010).

- 1) Crédito: é orçamentário, dotação ou autorização de despesa;
- 2) Recurso: é financeiro, se refere ao dinheiro propriamente dito ou saldo de disponibilidade bancária.

Executar o orçamento é realizar as despesas públicas nele previstas e apenas essas, uma vez que, para que qualquer utilização de recursos públicos seja efetivada, a primeira condição é que essa despesa seja legal e oficialmente prevista e autorizada pela instância competente e que sejam cumpridas as etapas da execução das despesas previstas na Lei 4.320 de 1964, tais como empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 2010). FONTE?

O gestor iniciará a execução das despesas por meio do empenho, que se trata da reserva de recursos para uma determinada despesa. Após o empenho da despesa, é realizada a aquisição do bem ou contratação do serviço, objeto da dotação orçamentária. No ato da entrega do bem ou prestado o serviço, está caracterizada a liquidação da despesa, que se traduz na constatação do direito adquirido pelo credor junto ao Estado, pela comparação entre o que foi contratado e o que foi efetivamente entregue ou realizado.

Após a liquidação da despesa, é realizado o pagamento ao credor pela autoridade competente, por meio de emissão de ordem bancária ou outro instrumento financeiro. Assim sendo, está finalizada a realização da despesa.

As despesas empenhadas, mas que não foi possível pagar até o dia 31 de dezembro, serão inscritas em restos a pagar, permitindo que sua execução continue a ocorrer no exercício seguinte.

Jund (2008) afirma que o conjunto de órgãos e entidades que compõem a estrutura administrativa do Governo, responsável pela execução do orçamento, está classificado em grandes grupos:

- 1) Unidade orçamentária – se refere ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que será consignado dotações próprias para a realização dos seus planos de trabalho;

- 2) Unidade administrativa – órgão da Administração Direta não contemplado nominalmente no orçamento e estruturado para exercer administração própria;
- 3) Unidade gestora – se constitui na unidade administrativa ou orçamentária, com poder de gerir os recursos orçamentários e financeiros próprios ou descentralizados;
- 4) Gestor ou ordenador de despesas – expressão atribuída a qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Tesouro Público, ou pelo qual este responda.

Para finalizar esta revisão de literatura, é importante destacar Peter Drucker (2003) ao afirmar que toda organização deve estruturar-se numa verdadeira equipe e transformar os esforços de cada um em um esforço comum. Cada colaborador contribui com algo diferente, mas todos devem estar focados numa meta comum. Essas contribuições devem se harmonizar para produzir um todo – sem lacunas, sem conflitos, sem duplicação desnecessária de esforços.

6 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O presente trabalho caracteriza-se como proposta de intervenção, a partir de múltiplas fontes de evidência. A abordagem metodológica permitiu analisar no CEFOPE diversos aspectos e vieses, sobretudo a necessidade e a importância das autonomias administrativa, financeira e orçamentária. De acordo com Terense e Escrivão Filho (2006), na abordagem qualitativa o pesquisador aprofunda-se na compreensão dos fenômenos organizacionais estudados. O foco dessa abordagem consiste em identificar e explorar o significado dos fenômenos estudados e as interações que estabelecem, possibilitando o desenvolvimento de novas compreensões da dinâmica política e social. Merece destaque, no desenvolvimento desta abordagem, o Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (CEGEPE), do qual sou aluna, que evidenciou a importância deste tema no momento em que se construiu o diagnóstico técnico, pedagógico e da gestão das ETSUS. Isto é, a elaboração do trabalho “Contextualizando a ETSUS/RN na ótica dos alunos e docentes de uma turma descentralizada do Curso Técnico em Saúde Bucal”, apresentado à disciplina de “Razões Políticas, Técnicas e Éticas da Escola de Trabalhadores do SUS e para o SUS” fundamentou a trajetória metodológica.

A investigação foi conduzida com base especialmente nas falas, nas práticas cotidianas e documentos, remetendo-os para o nível de análise da Escola. Reuniões realizadas com os gestores selecionados, de acordo com critérios previamente estabelecidos, se constituíram nas fontes primárias de dados, propiciando, assim, o registro de percepções, compreensão dos contextos político-sociais e técnicos, significados relevantes e a dinâmica das interações entre equipe técnica, docentes e alunos. Pelos relatos também foi possível saber como os atores organizam e atribuem significados ao processo de trabalho em que estão inseridos, os seus sentimentos, pensamentos e intenções. As reuniões possibilitaram ainda a obtenção de pontos de vista diferentes acerca das mesmas questões, sem impedir que novos aspectos e considerações surgissem.

Navegou-se entre dois mundos: o plano macro e o plano micro. No macro foi possível adquirir uma visão mais holística dos conceitos e da Escola; no micro, com o foco mais nos detalhes, observou-se a confirmação da visão geral. Este duplo olhar permitiu que a síntese dos dados emergisse, naturalmente, da riqueza contida nos detalhes.

As fontes secundárias compreenderam a leitura de documentos internos e externos que possibilitaram aferir de forma complementar as reuniões, a história, a cultura e a situação do CEFOPE. Sendo assim, as reuniões e os documentos representaram um movimento relevante para a construção deste trabalho.

Para corroborar com as citações anteriores e como forma de proporcionar melhores resultados, em 2000 foi publicado o Decreto nº 1.550 que criava o CEFOPE como unidade administrativa (RIO GRANDE DO NORTE, 2000). FONTE? Este ato foi considerado um avanço, pois com ele foi possível criar as Comissões de Controle Interno e Licitação, propiciando mais agilidade e transparência aos processos. Entretanto, é importante afirmar que as comissões, por motivos diversos, não tiveram continuidade e as barreiras para utilização dos recursos financeiros, com valores representativos e advindos do Ministério da Saúde, continuaram.

O Centro Formador, ao longo desses últimos treze anos, tem recebido recursos financeiros do Ministério da Saúde e depende deles para suas decisões estratégicas, o que sugere que escolhas estratégicas necessitam, dentre várias questões, de autonomia para a otimização do uso desses recursos. É papel do gestor que busca sintonizar a organização com as exigências que a confrontam. A ideia é ver a organização como um todo, ou seja, ficar atento ao seu caráter orgânico, que inclui a história natural da evolução de uma forma viva, mudando adaptativamente no tempo.

Como forma de reforçar as afirmações acima, o Ministério da Saúde, em 2002, capitaneou um movimento para enfrentamento desse contexto desfavorável que era comum a todas as escolas técnicas. Esse movimento, do qual participei no CEFOPE, tinha como macro objetivo a mudança da personalidade jurídica da Escola, transformando-a em Fundação de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP/RN). A partir desse entendimento, foi criada uma minuta de Projeto de Lei em que instituía a Fundação Escola. Após esse importante fato, essa questão não foi reconhecida como prioridade na mudança da gestão estadual. Essa e outras modalidades da Administração Indireta foram descritas na Revisão de Literatura, abordando características e importância.

Assim sendo, foi revelada a necessidade e relevância da construção desta proposta de intervenção como forma de enfrentamento de um dos maiores desafios da Escola e que, nos últimos anos, tem tido um efeito ampliado pelo fato de estar recebendo do Ministério da Saúde, recursos financeiros com valores representativos e sua capacidade de utilizá-los tem sido muita baixa. Isso caracteriza bem o fato de que as organizações permeiam e são

permeadas por contradições e os diferentes segmentos da sua trajetória apresentam uma essência contraditória.

Por considerar imprescindível a resolução da questão para que o CEFOPE construa novos caminhos, necessário se faz elaborar uma proposta de intervenção, com uma nova configuração centrada nas autonomias administrativa, financeira e orçamentária. Por se tratar de uma proposta, predominantemente político-institucional, o papel da autora deste trabalho será de articuladora.

Para a concretude desta proposta de intervenção, é possível sugerir a realização de reuniões sistemáticas, oficinas de trabalho, seminário com mesas redondas, formação de grupos de trabalho, com mobilização e sensibilização dos colaboradores, atores e parceiros da Escola.

Com base na concepção teórica abordada anteriormente e para enfrentamento dos desafios atuais do Centro Formador do Rio Grande do Norte, é possível sugerir modelos de gestão estratégicos para a obtenção de resultados representativos, por meio das autonomias administrativa, financeira e orçamentária. Autarquia, fundação governamental de direito público ou privado ou simplesmente unidade orçamentária e financeira, como ocorre com os hospitais de referência do Estado, são as sugestões mais viáveis para a Escola na busca do rompimento das dificuldades burocráticas, especialmente as financeiras.

Vive-se um momento de amadurecimento institucional e certamente pela experiência acumulada, expertise nos processos pedagógicos, somados ao novo modelo de gestão a ser implantado, o CEFOPE será referência na gestão da educação profissional.

Independentemente do modelo a ser escolhido, muito pode ser feito para uma gestão mais qualificada. Entretanto, é possível prever que os avanços obtidos demonstrarão o acerto da escolha pelo modelo que permita maior flexibilidade e agilidade, propiciando respostas mais rápidas para situações cotidianas da complexa gestão pedagógica.

A diretora do Departamento de Gestão da Educação na Saúde do Ministério da Saúde, Mônica Sampaio, em entrevista concedida à Revista RET-SUS (2012), em total sintonia com os desafios acima abordados, afirmou que é necessário:

Enfrentar os problemas referentes à execução de recursos transferidos fundo a fundo para estados e municípios, bem como a profissionalização das escolas, dotando-as de capacidade de gestão da educação na saúde e de infraestrutura necessária para o pleno exercício dessa função. (...) Fortalecer as ETSUS é fazer com que possamos enfrentar o desafio de universalizar a formação técnica profissional e a Educação Permanente para o SUS (2012, p.7).

Afinal, no CEFOPE, apesar de todos os entraves burocráticos, foram anos de superação e crescimento, dos quais foi possível sair mais fortalecido para colaborar com novas realizações e desafios que surgiram ao longo da sua trajetória. Buscando redesenhar uma trajetória que apresente autonomias administrativa, financeira e orçamentária, fica a certeza de que novos desafios, novos problemas e, conseqüentemente, novas discussões e necessidades de mudanças surgirão, pela complexidade do mundo do trabalho e também da gestão.

7 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O cenário que será palco da aplicação de intervenção deste TCC não é dos mais simples, entretanto não há dúvida de que o modelo de gestão a ser implantado pode se tornar positivo e ser capaz de potencializar eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados, especialmente ao SUS. O CEFOPE, que se constitui o nosso foco, ao longo da construção deste trabalho apontou para contradições, desafios e potencialidades. Provavelmente, o maior dos desafios é, por meio deste estudo, ver a possibilidade de transformar algumas hipóteses em fatos novos, nesse universo multifacetado da Escola, com mudanças no modelo de gestão, dentro do planejado e tão almejado.

Busca-se fazer uma reflexão dos elementos relacionados às questões da autonomia, na perspectiva de trabalhar o binômio problema-solução, considerando as especificidades e a dinâmica organizacional de uma escola técnica de nível médio da área da saúde. Há, portanto, que se considerar a complexidade dos desafios e das soluções e nessa perspectiva propor alternativas capazes de contribuir para o alcance dos objetivos e missão institucional, entendendo que estas observações estão longe de esgotar a questão.

A operacionalização desta proposta, no seu recorte de gestão, requer ações estratégicas com viabilidades política e administrativo-financeira como ponto de partida para qualquer modelo de gestão a ser escolhido, desde que se estabeleçam padrões de qualidade.

Para atender inicialmente as demandas relativas à autonomia e amparadas pela preocupação da Escola em se tornar uma organização bem gerida e transparente, é fundamental comprometer os líderes institucionais nessa empreitada. É na lógica do processo de planejamento estratégico que se faz necessário iniciá-lo com a realização de um *Encontro com os Gestores para o desenho de uma Agenda Política de Ação*, considerando-o como ponto de partida da execução desta proposta.

Nesse cenário, a discussão com a Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) sobre os rumos da autonomia administrativa diante da atual conjuntura, aparece como elemento central. Assim, surge de forma urgente a *retomada das Comissões Permanente de Licitação e de Controle Interno*, para enfrentamento dos problemas imediatos com maior agilidade.

As parcerias e os apoios políticos-institucionais da SESAP e do Ministério da Saúde tornam-se essenciais na busca de estratégias de aproximação. O fortalecimento dessa relação

é fundamental para atender às necessidades de formação e qualificação profissional. Como se trata de uma escola centrada no serviço, a parceria torna-se um aspecto essencial para que possa atender às demandas de formação técnica de nível médio em saúde, sobretudo quando se fala em descentralização das atividades pedagógicas.

Dando continuidade ao processo de planejamento estratégico, outra atividade que surge é a realização de *reunião com mobilização dos atores da Escola* para, num esforço coletivo, sensibilizá-los por meio de uma grande discussão em torno do tema central deste trabalho, num processo de conhecimento dos modelos de gestão sugeridos. Nesse momento, é importante que conheçam todas as sugestões para ajudar no amadurecimento da escolha, posteriormente.

A partir do conhecimento acerca dos modelos propostos por parte do coletivo do CEFOPE, outro ponto se inscreve na agenda dos gestores: o *Seminário contemplando uma mesa redonda*, com representantes da SESAP e um especialista de cada modelo de gestão proposto para debater concepções, características, viabilidade, vantagens e desvantagens. O macro objetivo é discutir através de uma visão teórica refrescante, com potencial alcance prático. Assim sendo, os servidores, colaboradores e parceiros da Escola passam a refletir sobre o que pode ser mais viável, considerando o atual contexto político-social, técnico-pedagógico e administrativo.

Após esse evento, torna-se imprescindível estabelecer *Grupos de Trabalho* com representantes da gestão, equipe técnica e área administrativa para aprofundamento das questões, incorporando e expressando tendências. Reconhecer sua complexidade e discutir alternativas viáveis que subsidiarão o processo decisório constitui tarefa deste Grupo. A aplicabilidade das teorias ou o poder de explicação da realidade escolar passa a ser uma discussão fundamental.

Nessa perspectiva de preparação para o processo de mudança, necessário se faz a realização de *oficina de trabalho* com a participação dos servidores, colaboradores e gestores do CEFOPE, objetivando destacar diretrizes essenciais para a nova concepção jurídica da Escola. Esta é a hora em que o futuro deve orientar as expectativas, ações e compromissos.

Para a última etapa desta proposta de intervenção, diante dos múltiplos caminhos discutidos e revisitados e pelo fato, afirmado anteriormente, que há um anteprojeto de lei transformando a Escola em fundação, torna-se necessário a reformulação/atualização deste documento por meio de *consultoria especializada*. Isso deve ocorrer, caso seja essa a nova concepção jurídica do CEFOPE. Entretanto, vale destacar que uma consultoria será

importante em qualquer modelo de gestão adotado, uma vez que esse fato implicará em profundas mudanças do processo de trabalho da Escola e da cultura predominante.

Como afirmado anteriormente, estas observações estão longe de esgotar a questão, mas apontam para a complexidade do tema, embora tenha permitido uma análise mais aprofundada, apresentando sutilezas nos âmbitos do instituído e do instituinte.

A partir da mudança legal, a Escola se adaptará aos novos desafios da formação técnica e/ou qualificação profissional, fortalecendo a instituição e possibilitando que tenha subsídios para continuar atingindo seus objetivos e sua missão institucional.

Para finalizar, é importante destacar que é fundamental estar atento à existência de uma série de atividades que combinem intencionalidade e legalidade, mas que desafiam cotidianamente as soluções mais coerentes no âmbito escolar e na educação profissional. Entendendo as especificidades da ETSUS, que busca o trabalho como princípio educativo, considerando que a construção do conhecimento se dá de forma participativa, reflexiva e crítica a partir da prática profissional vivenciada pelo aluno, utilizando a metodologia da problematização. As atividades de docência são desenvolvidas por profissionais que atuam nos serviços de saúde, facilitando, assim, a articulação ensino-serviço. Seguindo esta trilha descritiva é oportuno questionar: como atender a esse cenário? Certamente a resposta está relacionada à eficácia de modelos gerenciais e técnicas organizacionais como forma de alcançar esses resultados pretendidos.

7.1 Cronograma de Execução

ATIVIDADES	MESES/2013				
	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Reunião com os gestores para elaboração de Agenda Política de Ação.	x				
Discutir com a SESAP a retomada da Comissão de Controle Interno e Comissão Permanente de Licitação - autonomia administrativa.	x				
Reuniões com o coletivo da Escola para discussão sobre os modelos de gestão sugeridos.		x			
Promover parcerias e buscar apoio junto ao MS, SESAP e outros órgãos.		x			
Seminário com mesa redonda. Convidar técnicos especialistas dos modelos sugeridos, com participação da SESAP.			x		
Estabelecer Grupos de Trabalho com representantes da gestão, equipe técnica e área administrativa para aprofundamento das questões.				x	
Promover oficinas de trabalho com objetivo de esclarecimentos mais aprofundados - para destacar diretrizes.				x	
Convidar consultores para revisão e reformulação do anteprojeto de lei existente, ou para elaboração de outro modelo definido.					x

7.2 Orçamento

É oportuno reconhecer as contradições, fragilidades e de certa forma as potencialidades que permeiam o cotidiano do CEFOPE, onde a gestão dos recursos financeiros ocupa um lugar de destaque, sobretudo por apresentar baixa capacidade de utilização dos mesmos. Para ilustrar essa situação, é importante afirmar que no ano de 2012 a Escola não recebeu recursos financeiros como ocorria anualmente. Há de se supor que o caminho a percorrer requer mudanças nas formas tradicionais de se efetivar as despesas e investimentos na Escola, com modelos de gestão sugeridos na elaboração deste trabalho.

Para atender a execução da proposta de intervenção, é possível afirmar que em princípio não haverá dispêndio, pois as ações serão efetivadas no âmbito do próprio CEFOPE. Entretanto, se houver necessidade, serão utilizados os recursos da Portaria da Educação Profissional oriundos do Ministério da Saúde. Por se tratar de uma proposta consistente e historicamente almejada, certamente será dado novo patamar à gestão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição do cenário evidenciou ao longo da construção deste trabalho, aspectos relevantes que o CEFOPPE assume na sua trajetória; uma faceta de morosidade em geral e na gestão dos recursos financeiros, em particular.

Numa interpretação realista de nosso tempo, a Escola organiza-se como resultado de um processo histórico em torno de estruturas burocráticas, com um processo decisório bastante comprometido e com forte dependência da SESAP.

Nesse contexto desigual e assimétrico, o papel do Centro Formador, com seu processo de trabalho centrado no ensino e na pesquisa e seus trabalhadores motivados e comprometidos, o aspecto das autonomias administrativa, financeira e orçamentária torna-se imperativo. A nova realidade demandará quebra de estilos consagrados de administrar, exigindo mais flexibilidade e agilidade nos processos decisórios. Haverá uma maior necessidade de integração entre os órgãos do Estado e o aprendizado advindo das novas concepções, com a imensa diversidade existente no mundo do trabalho.

Na busca para otimizar os resultados frente a política de educação profissional, num cenário cada vez mais repleto de desafios e incertezas, a autonomia passa a ser o meio de promover mudanças, com capacidade de transformar situações burocráticas em ações estratégicas.

Além de definir, planejar, coordenar e avaliar as atividades, o grande trunfo da autonomia é analisar as oportunidades e potencialidades, desempenhando papel estratégico para a tomada de decisões. Com isso consegue orientar a Escola em seus momentos mais difíceis, mesmo com seus múltiplos caminhos a seguir. Ainda lhe compete propiciar ações pautadas nos princípios da transparência, equidade e ética.

O modelo de gestão a ser implantado pressupõe uma nova forma de gerir recursos, custos e investimentos, com base na análise aprofundada dos contextos político, administrativo e técnico-pedagógico, buscando continuamente soluções para problemas cada vez mais complexos.

A questão não está mais em discutir quais benefícios a mudança da personalidade jurídica da Escola traz, mas torna-se necessário investigar mais posteriormente, para se compreender o impacto dos novos modelos de gestão, mais precisamente o reflexo desses modelos estruturados sobre a produção do trabalho do Centro Formador.

Finalmente, é importante frisar que os comentários, reflexões e sugestões apresentados não têm a intenção de esgotar o assunto, mas são ricos de expectativa no estímulo ao debate, à discussão fértil e à busca de soluções pactuadas que tenham como fim único a autonomia. Vale destacar, ainda, que as referências teóricas contempladas neste trabalho orientarão os debates, considerando o contexto sócio-político, administrativo e técnico da Escola, inserida numa sociedade contemporânea.

Nesse sentido, os movimentos em busca da autonomia das ETSUS em todo o Brasil constituem sinal de esperança, visto que se tem tornado importante espaço de contribuição para a efetivação das políticas de educação profissional de nível médio em saúde. Sendo assim, o CEFOPÉ continuará colaborando para que as mudanças sejam absorvidas por todos: servidores, docentes, alunos e parceiros. Afinal, uma das suas vantagens é estar sempre na vanguarda.

Para finalizar, é possível afirmar que sem a força de um presente e provável futuro, repleto de mudanças tecnológicas e de gestão, não se pode encontrar motivação e comprometimento para desafios cada vez maiores.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 15. ed. Niterói, RJ: Método, 2008.

ALVES, A. P. V. Rousseau e Paulo Freire: dois pensadores da educação. **Revista Filosofia**. Conhecimento Prático, São Paulo, n. 38., p. 22-29, 2012.

AVELINO, I. D. História e globalização. In: DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P. A. (orgs). **Desafios da Globalização**. 3.ed., Petrópolis, RJ: Vozes, p. 297-302, 2000.

AZEVEDO, J. M. ; MENDES, T. Finanças públicas: o difícil equilíbrio das contas do governo brasileiro. **Revista Brasileira de Administração**, Brasília, ano XX, n. 81, mar./abr.2011.

BAYER, G. Quem tem medo da autonomia? **ADVIR**, Rio de Janeiro: Associação dos Docentes da UERJ, ano 11, n. 2, ago. 1993.

BARRÊTTO, M. D. A. **Uma trajetória de sucesso na educação profissional em saúde**. In AQUINO, S. N. F. de; MEDEIROS, V. M. R. de (orgs). A história das instituições de formação e desenvolvimento de servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: Escola de Governo, 2010, p. 35-46.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988, 168p.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Seção 1 – Suplemento 27/2/1967. Brasília, 1967.

BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regula o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário oficial da União**. Brasília, 1993.

BRASIL. Lei n.4.320 de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e contratos dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário oficial da União**. Brasília, 1964.

BRASIL. Ministério da Saúde. **8ª Conferência Nacional de Saúde e Conferência de Recursos Humanos**. Vídeo Saúde. Disponível em <www.fiocruz.br/videosaude>. Acesso em 21 de novembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. **Manual Financeiro da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na**

Saúde - SGTES: Modalidades de Financiamento. Brasília: Ministério da Saúde, 2010, 132p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

CURY, C. R. J. A questão da autonomia universitária. **Universidade e Sociedade**, Brasília: ANDES/SN, ano 1, n. 2, nov. 1991.

DI PIETRO, M.S. Z. **Direito administrativo.** 15.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DROMI, J. R. La licitacion pública. Buenos Aires: Astrea, 1975.

DRUCKER, P. F. A prática da administração de empresas. São Paulo: Thomson Pioneira, 2003.

FERRARO, P. E. J. A importância das mudanças na gestão das empresas. **Revista Administrador Profissional**, São Paulo, ano 33, n. 293, p. 34, nov.2010.

FERREIRA, A. B. H.. **Novo dicionário eletrônico Aurélio**, versão 5.11., 3 ed., 1ª impressão da Editora Positivo, 2004. Edição eletrônica autorizada a Positivo Informática Ltda.

FREIRE, P. Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GALLO, L. Administrador Cledorvino Belini é o “Administrador Emérito” de 2010.**Revista Administrador Profissional**, São Paulo, ano 33, n. 293, p. 18-22, nov. de 2010.

GUERREIRO, R., A. **Administração e contexto brasileiro.** 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

JUND, S. **Direito financeiro e orçamento público: teoria e 5000 questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LUCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Positivo, 2009.

MODESTO, M. S. A. *et al.* Avaliação de curso técnico de agente comunitário de saúde sob a ótica dos egressos. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.10, n.3, p.387-406, fev. 2013.

MONKEN, M. Conceitos atuais de um antigo campo da saúde pública. **Revista RET-SUS – Rede de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde**, Rio de Janeiro, ano VI, n.53, p.12-17, maio 2012.

MORGANA, V. Quem é o docente da educação profissional? **Revista RET-SUS – Rede de Escolas Técnicas do SUS**, Rio de Janeiro, ano V, n.46, p.14-20, ago. 2011.

PEREIRA, I. B.; RAMOS, M. N. **Educação profissional em saúde.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 12. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAMOS, M. A pesquisa **sobre educação profissional em saúde no MERCOSUL**: uma contribuição para políticas de integração regional referentes à formação de trabalhadores técnicos em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.23, p.S282-S291, 2007.

RANIERI, N. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

REIS, R.; TONHÁ, M. G. D. C.; PADOANI, M. P. Trabalhar em rede: um desafio para as Escolas Técnicas do SUS. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.189-202, mar.2004.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 8.861, de 1 de fevereiro de 1984. Cria o Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde - CEFOPE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 1984.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº1.550, de 21 de agosto de 2000. Cria, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde Pública, unidades administrativa para, através do sistema de provisão, executarem ações descentralizadas de saúde pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 2000.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar 451 de 27 de dezembro de 2010. Institui a Gratificação de Incentivo à Atividade de Instrutor para servidor público estadual. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza”. **CEFOPE**: Uma experiência de formação de Recursos Humanos em Saúde: 1984-1996. Natal, 1996, 97 p.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” – CEFOPE. O Trabalho como eixo da formação de técnicos de nível médio em saúde: o desafio de articular teoria e prática. Natal, 2007.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” – CEFOPE. Promoção da saúde: responsabilidade de todos. Natal, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Centro de Formação de Pessoal para os Serviços de Saúde “Dr. Manoel da Costa Souza” – CEFOPE. **Projeto Político Pedagógico**. Natal, 2011, p. 21.

SAHIONE, J. L. C. **Gestão democrática no serviço público**: o Caso Fiocruz.1997. 182f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola

Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/.../000082996>> Acesso em 29 de janeiro de 2013.

SAMPAIO, M. Formar e qualificar profissionais da Atenção Básica e fortalecer a Educação Permanente e as Escolas Técnicas do SUS. **Revista RET-SUS – Rede de Escolas Técnicas do SUS**, Rio de Janeiro, ano VI, n.54, p. 5-7, jun./jul 2012.

TERENCE, A. C. F.; ESCRIVÃO FILHO, E. **Abordagem quantitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais**. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/abordagem_quantitativa_qualitativa_e_a_utilizacao\(...\)pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/abordagem_quantitativa_qualitativa_e_a_utilizacao(...)pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2013.